

MAGYARORSZÁG 2015

JÖVŐKÉPEK

*Fehér  
könyv*

MTA-MEH-PROJEKT

*Fehér könyv*

MAGYARORSZÁG 2015  
JÖVŐKÉPEK

*Fehér könyv*

ÖSSZEÁLLÍTOTTA

ÁGH ATTILA-TAMÁS PÁL-VÉRTES ANDRÁS

KUTATÁSVEZETŐ

ÁGH ATTILA

MTA-MEH PROJEKT  
MTA SZOCIOLÓGIAI KUTATÓINTÉZET  
BUDAPEST, 2006

ISSN 1788-0270  
ISBN 963 8302 25 9

© Ágh Attila–Tamás Pál–Vértés András, 2006

Felelős kiadó: az MTA Szociológiai Intézet igazgatója  
A nyomdai munkálatokat az AbiPrint Bt. végezte  
Felelős vezető: Abinéri Ottó ügyvezető  
Terjedelem: 17,5 (A/5) ív

Printed in Hungary

# TARTALOM

A Magyarország 2015 projekt általános jellemzése <i>Ágh Attila kutatásvezető</i>	7
Versenyképesség – 2015 Tézisek <i>Vértes András</i>	11
Versenyképesség – 2015 <i>Összeállította: Vértes András és Viszt Erzsébet</i>	15
A tudásalapú társadalom körvonalai – 2015 Tézisek <i>Tamás Pál</i>	67
A tudásalapú társadalom körvonalai – 2015 <i>Összeállította: Tamás Pál</i>	71
Társadalmi kohézió – 2015 <i>Összeállította: Tausz Katalin</i>	111
Fenntarthatósági politikák – 2015 Tézisek <i>Tamás Pál és Bulla Miklós</i>	145
Fenntarthatósági politikák 2015 <i>Összeállította: Tamás Pál és Bulla Miklós</i>	149
Az intézményi reformok – 2015 <i>Összeállította: Ágh Attila</i>	195
Összehasonlító ábrák, táblázatok <i>Összeállította: Tamás Pál</i>	251

# A MAGYARORSZÁG 2015 PROJEKT ÁLTALÁNOS JELLEMZÉSE

*Ágh Attila kutatásvezető*

A Magyarország 2015 projekthez hasonló nagyszabású kutatások Nyugaton igen gyakoriak és különböző nevek alatt futnak, mint stratégiai kutatás, fejlesztéspolitika avagy távlati tervezés. Magyarországon ez a kutatási irány még nem alakult ki, ahogy a közpolitikai intézetek (policy institute) intézményrendszere sem jött még igazán létre. A stratégiai kutatás lényege mindenekelőtt az, hogy távlatokban gondolkodik és a felgyűlt társadalomkutatási eredményeket az alkalmazás, a megvalósíthatóság szempontjából tekinti át és használja fel. A stratégiai kutatás olyan interdiszciplináris megközelítésre, szintézisre törekszik, ami az egyes kutatási területeket átfogó, koherens és egységes modellé egyesíti, vagyis a hangsúlyt a szinergiákra, az egymást kölcsönösen felerősítő hatásokra helyezi, és ezzel a fejlesztéspolitika számára a hosszú távú beruházásban és az eszközök felhasználásában az optimális megoldást keresi. Végül, a stratégiai kutatás avagy távlati tervezés alternatívákban és forgatókönyvekben gondolkodik, amelyek nemcsak választási lehetőségeket kínálnak a fejlesztéspolitika számára, hanem egyben a feltárt alternatív megoldásokon keresztül a változó világhoz való gyors alkalmazkodást is lehetővé teszik.

A Magyarország 2015 projekt ilyen stratégiai kutatás, amely a fejlesztéspolitika és a távlati tervezés széles alapzatául és tudományos háttéréül kíván szolgálni azzal, hogy az átfogó reformok megalapozását végzi a stratégiai kutatás eszközszerével. Ez adja a projekt innovatív jellegét, amelyet markánsan alátámaszt a többtucatnyi, a jelenlegi helyzetből kiinduló, széles adatbázist felépítő és a Magyarország 2015 távlatában a teendőket felvázoló tanulmány, amelyekből a nagy összkép elkészíthető.

A projekt a közpolitikai intézetek kutatómunkáját egy kutatói hálózat megszervezésén keresztül végezte, amelyben tucatnyi kutatóhelyről mintegy száz kutató munkája összegeződött. A Magyarország 2015 projekt tehát egyrészt a kutatói kontinuitást képviseli, azaz folytatja a Magyarországon már megkezdett „jövőkutatást”, a jövő kutatásának és a tervezésnek a különböző kutatóhelyeken megkezdett erőfe-

szítéseit, s ezzel behozza a nemzetközi kutatási eredményeket is, másrészt fordulatot jelent annyiban, hogy ez a projekt az első nagyszabású kísérlet az átfogó szintézis kialakítására, amely egészében véve az EU tervezésébe, hétéves pénzügyi perspektívájába és a Lisszaboni Stratégia kereteibe illeszkedik. A projekt ennek megfelelően szervezetileg négy tematikus és egy horizontális munkacsoportból áll. A tematikus munkacsoportok egy-egy sajátos területet vizsgálnak a nemzetközileg elfogadott főbb témacsoportok szerint (versenyképesség, tudásalapú társadalom, szociális kohézió és fenntartható fejlődés). Az intézményi munkacsoport viszont horizontális metszetben az ezeken a területeken szükséges reformok intézményi feltételrendszerét és következményeit elemzi az európai uniós tagsági működés keretében.

A 2005. elején meghatározott céljai szerint a Magyarország 2015 projekt feltárta a középtávú fejlesztés számára jelentkező áttörési pontokat és veszélyzónákat, kialakította az alternatív válaszokat és kijelölte a prioritásokat, s ezzel a társadalmi tervezés módszertanának kidolgozásához is hozzájárult a további projektek számára. Az általános értelmezési keretet az EU Lisszaboni Stratégiája adja, amelybe Magyarországnak is messzemenőig be kell kapcsolódnia. A projekt azonban alapvetően arra irányult, hogy felkutassa azokat a sajátos magyar adottságokat, amelyekből versenyelőny származik, vagyis fejlesztésük révén a magyar versenyképesség optimalisan növelhető, illetve ahol az egyes fejlesztési irányok felerősítő hatása, szinergiája maximálisan jelentkezik. A projekt arra is szolgált, hogy tisztázza a magyar közép- és hosszú távú érdekeket az EU-ban, vagyis kidolgozza a „magyar szerep” és a „magyar esély” problematikáját.

Az Operatív Irányító Testület (OIT) 2005 januárjától rendszeresen ülésezett, 2005 májusában elkészült a projekt ötven oldalas előzetes összefoglalása, mint kutatási terv. 2005 őszén kéthetenként az egyes alapvető anyagok szélesebb szakmai körben, meghívott szakértőkkel megvitatásra kerültek, így például az agrárkérdés vagy a foglalkoztatás problémái. A tanulmányokat csak 2005 októberében lehetett megrendelni, mert a projekt finanszírozása csak akkor kezdődött el, ezért a munkacsoportok belső vitái és a munkacsoportok közötti egyeztetések nagyrészt 2006 decemberére maradtak, vagy áthúzódnak a következő szakaszra. 2005 végére azonban a projektben megtörtént a széles alapvetés, mivel többtucatnyi tanulmány elkészült, amelyek a következő kutatási szakaszban a munkacsoportok között összegezés révén lehetővé tették az átfogó szintézis, a koherens koncepció kialakítását a Magyarország 2015 témakörében.

A Magyarország 2015 projekt első szakaszában szükségképpen a rész-tanulmányokon volt a hangsúly. Az elkészült több tucatnyi tanulmány el is végezte ezt a feladatot, s az öt munkacsoport kutatásának eredményként többé-kevésbé összeállt a kép a 2015-ös év Magyarországról, valamint az odavezető folyamatokról. Ezek a résztanulmányok hét önálló kötetben meg is jelentek. A stratégiai kutatás második szakaszában szükségképpen az összegezésre tevődött át a hangsúly, bár az előzetes összegeзések már az első szakasz végén minden munkacsoportban elkészültek, és az MTA részjelentésben megfogalmazásra kerültek. Ám a kutatás második szakaszában is szükség volt rész-tanulmányokra, alapvetően két okból. Egyrészt azért, mert éppen a nagy összegeзések mutatták meg az egyes munkacsoportokban, hogy milyen témák hiányoznak még, akárcsak azért is, mert az érintett kutatók nem

álltak rendelkezésre ebben a rendkívül rövid időszakban. Másrészt azért, mert az EU a rohamos átalakulás állapotában van, és csak 2006 júniusában született meg a végső döntés a 2007 és 2013 közötti pénzügyi perspektíváról és a kohéziós politikáról, ami megadta a stratégiai kutatás végső keretét, azaz az *EU 2015 jövőképet*, mivel azok döntően befolyásolják a Magyarország 2015 perspektíváját és a projekt végső formáját. Reményeink szerint a Magyarország 2015 projekt fontos úttörő szerepet játszik a stratégiai kutatások fellendítésében és a hosszú távú tervezés elméleteinek, valamint módszereinek kidolgozásában. A gördülő tervezés elvei alapján ígéretes a Magyarország 2015 projekt folytatása a Magyarország 2020 projekt keretein belül.



# VERSENYKÉPESSÉG – 2015

## TÉZISEK

*Összeállította: Vértés András*

1. A magyar gazdaság 2000-2005. között ugyan **fejlettségi szint** tekintetében folytatta dinamikus felzárkózását az EU átlagához, de a **versenyképességi rangsorokban** nem javította helyzetét.

2. A fajlagos bérköltségek (ULC) alapján számított **reálárfolyam** terén 2001-2003-ban romlott, 2004-2005-ben javult a nemzetközi versenyképesség, de a magyar feldolgozóipar (amely az export 80%-át adja) kevésbé érzékeny erre a mutatóra.

3. A **cégvezetők értékelése** szerint a magyar vállalkozások versenyképessége lényegesen javult, a fejlett országokban is versenyképes termékek és szolgáltatások aránya eléri az 50%-ot. A helyzet ugyanakkor **differenciált**: a számottevő tőkebeáramlás nyomán valóban élenjáró szintű külföldi tulajdonú, exportorientált, esetenként innovatív szektorok és ide beszállító erős hazai nagy- és középvállalkozások jöttek létre. Így a csúcstechnológiai szektorban foglalkoztatottak aránya eléri az EU átlagát. A kkv szektor azonban tömegesen nem erősödött meg, lényeges erőforrásuk még mindig a szürke gazdaság. A **verseny** – a közösségi szolgáltatások kivételével – szinte minden területen igen élénk, a korábbi szélsőséges decentralizáció után most koncentráció zajlik.

4. **Magyarország legnagyobb versenyhátránya** az, hogy az **állami tevékenységet pazarlás és reformnélküli forráskivonás jellemzi**. Nincsenek teljesítménykritériumok, nincs mérés és nincs valódi érdekelttség. A nagy elosztó, szolgáltató rendszerek működése irracionális és folyamatosan deficitese. A nyugdíjrendszert 10-20 éves távlatban pénzügyi csőd fenyegeti. A halálozási mutatók nagyon rosszak, miközben a kórházi ágyak és az orvosok száma nemzetközi összehasonlításban igen magas, az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének gyakorisága és a gyógyszerfelhasználás (költség) európai összehasonlításban kiugró. Az infrastruktúra fejlesztése lassú, fajlagos költségei irreálisan magasak. A regionális különbségek fokozódnak. Mindez – más tényezőkkel együtt – **elképesztően nagy** (a GDP 6-10%-a közötti) **államháztartási hiányhoz, számottevő államadósság – növekedéshez és**

**súlyos pénzüpiaci bizonytalanságokkal járó külgazdasági egyensúlyhiányhoz vezetett.** A deficit gyors és radikális csökkentése, az adósságnövekedés megállítása, a pénzüpiaci hitelesség visszaszerzése nem halasztható és a versenyképesség további javulásának elemi feltétele.

5. A **termelési tényezők** állapota ellentmondásos. A **munkaerő** viszonylag képzett, fegyelmezett, kreatív és ehhez képest viszonylag olcsó, de a problémák egyre komolyabbak. A legális foglalkoztatás és a nyugdíjkorhatár alacsony, a részmunkaidős megoldás kis súlyú. A munkanélküliség sem magas, mindez a szürke gazdaság jelentős arányára utal. A **tudást** nem eléggé fejlesztjük és nem jól használjuk. A közoktatás minősége romlik, tartósan 20%-ban funkcionális analfabéták hagyják el az iskolaerendszert. Közben 1 tanárra fele annyi diák jut, mind az EU átlaga. A felsőoktatás mennyiségi bővülése minőségromlással és súlyos szerkezeti torzulással járt (sok a bölcsész, jogász, közgazdász; kevés a mérnök, a természettudományos végzettségű és a kettős képzettségű). A nyelvtudás szintje alacsony. Így **egyszerre van túlkínálat szakképzetlen és túlképzett (rossz irányba képzett) munkaerőből.** Az **innováció** esetleges, a tudomány-ipar kapcsolat gyenge. Az állami K+F költségben túl magas az alap kutatások hányada, a vállalati K+F súlya pedig rendkívül alacsony. Az **infrastrukturális szolgáltatások** egészének relatív helyzete nem javult. A közúti árufuvarozás versenyképes, az állami kézben maradt városi és helyközi busz-közlekedés minősége és a vasút minden mutatója romlott. Az infokommunikációs szektorban és a környezetvédelemben van előrehaladás, de nem eléggé gyorsan.

6. **2015-ig a világpolitikai feszültségek némi erősödése várható:** főleg a terrorizmus, a vallási fanatizmus, az etnikai konfliktusok és az energiabiztonság terén. **Gazdasági** téren a fő kihívást az Észak-Dél szakadék, az elöregedés és az egészségügyi költségrobbanás, az ezzel összefüggő állampénzügyi reformkényszer és a környezeti fenntarthatóság kérdései jelentik. A **globalizáció** erősödésének előnyei és hátrányai egyszerre jelentkeznek. Az **EU pozíciójának javulására nincs esély,** legjobb esetben is csak az USA-val fog lépést tartani. A versenyképességi szempontból legfontosabb területeken: a vállalkozói szellemben, az infokommunikációs technológiák használatában, illetve az innovációban és a humán tőkébe való befektetés terén az EU **lemaradása** 2015-ig szinte bizonyosan **nem csökken** a módosított lisszaboni politika nyomán sem.

7. A **magyar gazdaságpolitikának 2015-ig egyszerre kell megoldania a felzárkózás folytatásának, a gazdasági egyensúly javításának, az euró bevezetésének és a gazdasági-társadalmi kohézió erősítésének feladatait.** Ez rendkívül bonyolult. Sikere esetén Magyarország 10-15 év múlva elérheti az EU **jelenlegi** átlagos fejlettségi szintjét, 15-20 év múlva pedig az EU **akkori** átlagos fejlettségi szintjének 75%-át.

8. A kutatás 4 forgatókönyvet vázolt fel. Az „**A**” **forgatókönyv** egyaránt kedvező nemzetközi és hazai feltételeket tételez fel. Ekkor a felzárkózási vízió megvalósul, a GDP évente átlagosan 4-4,5%-kal nő, az államháztartás viszonylagos egyensúlya 2008-2009-re helyreáll, az euróbevezetés 2010-2011-ben megtörténik, a tudásgazdaság fejlesztése élénkül, a versenyképesség gyorsan javul.

A „**B**” **forgatókönyvben** a világ gazdasági feltételek rosszabbak, de a hazai reformok dinamikus előrehaladnak. A felzárkózás itt is folytatódik (bár az „A”-nál

lassabban), a GDP évente átlagosan 3-3,5%-kal nő. A szerényebb külföldi befektetések és a kevesebb hazai forrás miatt a modernizáció mérsékeltebb ütemű, de így is gyors. Az egyensúly inkább csak 2011-2013. között áll helyre.

A „C” **forгатókönyv**” szerint a kedvező külső körülmények ellenére nem sikerül valódi reformokat végrehajtani itthon, nem megy végbe az állam modernizációja és nem lesz erőforrás az innovációs nyitásra. Ekkor Magyarország felzárkózási folyamata lelassul vagy megáll, a GDP növekedése csak évi 2% körül lesz.

A „D” **forгатókönyv** által feltételezett kedvezőtlen világ gazdasági körülmények és eredménytelen hazai gazdaságpolitika esetén súlyos gazdasági pénzügyi és társadalmi problémák keletkezhetnek.

9. A **kedvezőbb forгатókönyvek megvalósulásának legfontosabb hazai feltétele az állami tevékenység átfogó modernizációja**. Ez egyrészt régiókra, nagyvárosokra és kistérségekre épülő **alapvető önkormányzati-közigazgatási reformot** jelent (főleg decentralizációs, de a települések szempontjából részben centralizációs jelleggel). Egy ilyen önkormányzati rendszer hosszabb távon nagy hatékonyságjavuláshoz vezethet a döntési rendszer átalakulása nyomán az oktatásban, az egészségügyben, a szociálpolitikában, a helyi közlekedésben, de még az adóbeszedés terén is. Fontos a **központi államigazgatás és háttérszervezeteinek intézményi és működési reformja is**, amely már rövid távon is számottevő megtakarítással járhat. Az **oktatás és képzés** reformja a közoktatásban az alapképzségek elsajátítására, a felsőoktatásban a szerkezet módosítására és a létszám csökkentésére, az innovációs és tudományos tevékenység jobb összekapcsolására koncentrál. Az **egészségügyi** reform – minden bonyolultsága ellenére – a biztosítási elv érvényesítésére, a rászorultsági fokozatok kialakítására, a betegutak szabályozására (a kereslet korlátossá tételére), továbbá a jelenlegi ésszerűtlen túlkínálat leépítésére, más irányú hasznosítására koncentrál.

Az aktív és innovatív vállalati működés környezeti feltételeinek erősítése további lépéseket igényel a **versenyszabályozásban** és a **versenysegítő magatartásban** (egyes árak szabályozásával, egyes közszolgáltatások piacának liberalizálásával, az oligopol piacokon új szereplők megjelenésének elősegítésével).

10. Az **adórendszer** 2010-ig főleg az egyensúlyjavítást szolgálja. Belső átrendezés (már csak a helyi iparüzési adó valószínű megszüntetése miatt is) elképzelhető, de az adóterhelés érdemben aligha csökkenthető.

11. **Növelni indokolt a befektetést az emberi tőkébe, a K+F-be, az innovációba**. Olyan feltételeket célszerű teremteni, hogy ez főleg vállalati pénzből, szükség esetén állami szervezőmunkával valósuljon meg.

12. A **vállalatvezetők következő évtizedre szóló várakozásai és kilátásai összességében derűlátóak**. A beruházási ráta emelkedésére, a külföldi befektetések magas szintjére számítanak nemcsak a feldolgozóipar, a kereskedelem, a logisztika terén, hanem az egészségügyben, az oktatásban és a mezőgazdaságban is. Növelni szándékoznak a foglalkoztatást, erős a cégek várakozása az innovációs tevékenység élénkülése iránt.

# VERSENYKÉPESSÉG – 2015

## JÖVŐKÉP ÉS TENNIVALÓK

*Összeállította: Vértés András és Viszt Erzsébet*

Készítették: Borsi Balázs, Czakó Erzsébet, Ehrlich Éva, Halpern László,  
Z. Karvalics László, Vértés András (a Magyarország 2015 projekt  
Versenyképesség Munkacsoport vezetője), Viszt Erzsébet

## 1. HELYZETKÉP

### 1.1. A VERSENYKÉPESSÉG ÉRTELMEZÉSE ÉS JELENTŐSÉGE

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

A szakirodalom a versenyképesség fogalmának igen széles tárházát kínálja.<sup>1</sup> Irányadónak tekintjük a makrogazdaságra és vállalatokra vonatkozóan a hazai szakirodalomban újabban széles körben elfogadott hazai definíciókat:<sup>2</sup>

*„A nemzetgazdaság versenyképessége a nemzetgazdaságnak az a képessége, hogy egy nemzetgazdaság úgy tud létrehozni, felhasználni illetve a globális verseny keretei között értékesíteni termékeket és szolgáltatásokat, hogy közben saját termelési tényezőinek hozzáadéka, s ezzel párhuzamosan állampolgárainak jóléte fenntartható módon növekszik.”*

*„A vállalati versenyképesség a vállalatnak azon képessége, hogy a társadalmi felelősség normáinak betartása mellett tartósan tud olyan termékeket és szolgáltatásokat kínál-*

<sup>1</sup> Török Ádám (2004): *Mit mivel mérünk?* A versenyképesség értelmezéséről és mérési problémáiról. EU-tanulmányok I. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest című tanulmányában részletesen tárgyalja a nemzetközi szakirodalomban előforduló definíciókat.

<sup>2</sup> A definíciót a jelen kutatási projekt keretében készült tanulmány fogalmazta meg: Chikán Attila-Czakó Erzsébet-Lesi Mária (2005): *Az állami szerepvállalás értékelése a vállalati versenyképesség szempontjából*. Budapest Corvinus Egyetem Vállalatgazdasági Tanszék, Versenyképességi Kutató Központ, Budapest október

ni a fogyasztóknak, amelyeket azok a versenytársak termékeinél (szolgáltatásainál) inkább hajlandók a vállalat számára nyereséget biztosító feltételek mellett megfizetni.”

A nemzetgazdaság (és vállalatainak) versenyképessége alapvetően meghatározza állampolgárai **életszínvonalát** is. A gazdasági fejlettség széles körben elfogadott mércéje az egy főre jutó bruttó hazai össztermék, a GDP, melynek növelésére az európai stratégia is kiemelten törekszik. A versenyképességet támogató gazdaságpolitika a gazdaság szereplőit úgy orientálja, olyan feltételek megteremtéséhez (vagy fenntartásához) járul hozzá, hogy azok tevékenységeiket minél eredményesebben végezzék.

## 1.2. A MAGYAR GAZDASÁG NEMZETKÖZI VERSENYKÉPESSÉGE

Magyarország nemzetközi versenyképességéről **sok és sokszor ellentmondásos információval rendelkezünk.**

### 1.2.1. STAGNÁLÁS A VERSENYKÉPESSÉGI RANGSOROKBAN

A versenyképesség számos elemét magában foglaló – részben szubjektív – országértékelések közül jól ismertek a svájci székhelyű IMD-é. Az IMD szintetikus versenyképességi indexe a gazdasági teljesítmény, a kormányzati hatékonyság, az üzleti hatékonyság és az infrastruktúra állapotjellemzőiből tevődik össze (1. táblázat).<sup>3</sup>

1. táblázat. Magyarország rangsorbeli helyzete

	51 ország	27 európai ország
2000	27	17
2001	30	17
2002	30	17
2003	30	16
2004	35	19
2005	32	16
Változás	-5	+1

Forrás: IMD World Competitiveness Yearbook 2000–2005. Lausanne

Magyarország a világ versenyképességi rangsorában 2005-ben kedvezőtlenebb pozícióval rendelkezett, mint 2000-ben, ugyanakkor 27 európai ország között Magyarország megőrizte helyét. Ezen belül a közép-európai országok között Magyarország versenyképességi pozíciója csak kissé javult (2. táblázat).

<sup>3</sup> Az index részben statisztikai adatokon, részben nagyszámú szakértői kérdőíven – szakértők szubjektív véleményén – alapszik.

2. táblázat. A közép-európai országok rangsorbeli helyzetének változása  
a 27 európai ország között

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Változás (a kezdő év és 2005 különbsége)
Cseh Köztársaság	20	21	18	17	20	15	+5
Észtország	–	14	14	14	14	12	+2
Magyarország	17	17	17	16	19	16	+1
Lengyelország	23	26	25	25	27	25	–2
Románia	–	–	–	23	25	24	–1
Szlovák Köztársaság	–	23	23	23	18	18	+5
Szlovénia	20	22	20	19	22	22	–2

Forrás: IMD World Competitiveness Yearbook 2000–2005. Lausanne

Magyarország pozíciójának alakulását **makroszinten** főleg az alacsony szintű foglalkoztatás, a fizetési mérleg és az államháztartás magas hiánya magyarázza. Ezt jelentőségében az **üzleti hatékonyság nem kielégítő alakulása** követi, olyan tényezőkre hivatkozva, mint az üzleti vezetők alacsony szociális érzékenysége, a menedzserek iránti bizalmatlanság, a fogyasztók érdekeiről való megfélemlítés, a gazdasági és szociális reformok szükségességének nem kellő elismerése és a reformok hiánya. A harmadik tényezőcsoporttal, a **kormányzati irányítással** kapcsolatban gyenge pontoknak mindenek előtt a jegybank politikájának a gazdasági növekedésre gyakorolt kedvezőtlen hatását, a magas személyi jövedelemadó-terhelést, a magas bérterheket, az árfolyampolitika negatív versenyképességi hatását, a nagy költségvetési hiányt, a kormánypolitika inkonzisztenciáját és átláthatóságának alacsony fokát tekintik. Az **infrastruktúra** területén elsősorban az egészségügyi infrastruktúra, a felsőoktatás teljesítménye, a felújítások elmaradása és a vagyongazdálkodás, a szűk számítógép- és internet-használat gátolja a versenyképesség javítását. **Versenyképességi előny** ezzel szemben a viszonylag alacsony társasági adókulcs, a jól teljesítő tőzsde, a jelentős külföldi működőtőke, a sűrű úthálózat.

A Világbank *Doing Business in 2005* adatbázisa elsősorban a **vállalkozási** (üzleti) **környezet** alapján értékeli az országok versenyképességét. 22 európai országgal összevetve Magyarországon igen hosszú a vállalkozások elindításának időigénye, magasak a költségei, s a tőkeigénye (vagyis a bankbetétben a cégbejegyzés előtt kötelezően elhelyezendő összeg). Magasak az ingatlan átruházás költségei és időigényei, kiugróan magasak a hitelfelvételhez szükséges fedezet megszerzésének a költségei. Igen rosszul állunk az adósnyilvántartási rendszernek mind az információ tartalma, mind a lefedettsége tekintetében. Közepes a magyar helyzet a vállalkozások megszüntetésének időigénye vonatkozásában. Viszont a foglalkoztatás rugalmasságát mérő mutató szerint igen kedvező a magyar helyzet, itt Magyarország a mezőny első harmadában foglal helyet (Csehországgal, Lengyelországgal és Szlovákiával együtt), szemben a legtöbb EU-15 országgal.

### 1.2.2. HULLÁMVASÚT: FAJLAGOS BÉRKÖLTSÉGEK (ULC) ÉS A FORINT ÁRFOLYAMA

A **költség-versenyképességi** pozíció alakulását három, viszonylag jól elkülönülő szakasz jellemzi:

- 1990 és 2000 között a munka termelékenységének növekedése a régió országai legtöbbjénél gyorsabb, a reálbérek (reál munkaerőköltségek) emelkedése lassúbb volt.

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

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

Mindazonáltal a **fajlagos munkaerőköltség<sup>4</sup> szintje** Magyarországon nem magas: 2000-ben az EU-15 átlagához képest 38, 2003-ban 47-48% volt.

A költség-versenyképességet 1990 és 2000 között a kulcsvalutákhoz képest leértékelődő forint is támogatta. 2001 óta azonban a **forint reálárfolyama** erős, bár 2003-ban és 2006-ban reálleértékelődés ment végbe (3. táblázat).

3. táblázat. A forint reálleértékelődése (százalék)

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

Forrás: GKI Rt. számítások MNB, illetve Eurostat adatokból és előrejelzésből

A magyar feldolgozóipar exportjának, termelésének döntő hányada viszonylag kevésbé érzékeny az árfolyam változására. Ennek oka az ún. természetes fedezettségi pozíció, vagyis az export-árbevétel és a nagymennyiségű – döntően importból származó – anyagfelhasználás hazai valutában kifejezett értéke együtt változik az árfolyam változásával és így ez kevésbé hat a nyereségre. A **bér (vagy más hazai erőforrás) viszont érzékeny az árfolyam alakulására**. Ez egyes ágazatokban lényeges, pl. ilyen a szolgáltatás-export (turizmus) vagy a mezőgazdasági-élelmiszeripari termelés, az építőipar, más metszetben: általában a kis-közép vállalkozások tevékenysége (Gács-Halpern, 2005).

<sup>4</sup> ULC, azaz unit labour cost, mely az egységnyi GDP előállításához szükséges munkaerőköltség mutatója.

### 1.2.3. FEJLETTSÉGI SZINT: FELZÁRKÓZÁS

**A 90-es évek közepétől a magyar gazdaság markáns növekedése, s az Unióhoz való felzárkózása figyelhető meg (4. táblázat).**

4. táblázat. Az egy főre jutó GDP vásárlóerő paritáson

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

Forrás: Eurostat

A rendszerváltó 8 új EU-tagország között **a felzárkózás üteme** 1995–2000-ben Magyarországon még viszonylag lassú volt, majd felgyorsult. 2000–2005-ben – Lengyelországot kivéve – a többi ország is lendületes felzárkózásba kezdett. Magyarország **fejlettségi szintje** 1995–2005-ben végig a 3. helyen volt, Szlovénia és Csehország után, de közeledett Csehországhoz, jóval maga mögött hagyva Szlovákiát és Lengyelországot. Az időszak egészét és az induló fejlettségi szinteket tekintve **a közép-európai országok között Magyarország – Szlovéniával együtt – kifejezetten dinamikus felzárkózást tudhat maga mögött.**

### 1.3. KEDVEZŐ VÁLLALATI ÉRTÉKELÉS

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

A GKI **a termelés, szolgáltatás bővítését korlátozó legfontosabb tényezőket is számba veszi.** A cégek elégedettek értékesítési áraikkal, viszont elégedetlenek értékesítési csatornáik és hálózatuk munkájával, s különösen elégedetlenek marketing és PR-tevékenységük színvonalával. A fejlett országokban is versenyképes



értékesítési hálózati munkáról beszámolók aránya 2000-ben 18%, 2003-ban 14%, a versenyképes marketingről tudósítók aránya 2000-ben és 2003-ban is 10-10%. Ezen a területeken még csak fejlődésről sem beszélhetünk.

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

A magas, 50% feletti export arányú<sup>5</sup> cégek esetében – a menedzserek értékelése alapján – a versenyképes termékek és szolgáltatások aránya kiemelkedő, 70-80% között alakult. A csak hazai piacon megjelenő gazdálkodó szervezetek is viszonylag kedvezően értékelik magukat: a versenyképes termékek, szolgáltatások aránya ezek esetében 1997-ben 40, 2000-ben 38 és 2003-ban 43%-os.

## 1.4. DIFFERENCIÁLT GAZDASÁG

A vállalati vélekedésekből is látható, hogy **a magyar gazdaság minden tekintetben – így versenyképességi szempontból is – differenciált.**

**Az élenjárók a külföldi, multinacionális cégek, a nagy exportőrök és hazai beszállítói.** Az elmúlt évtizedben a magyarországi gazdasági növekedés igen jelentős részben a cégen belüli exportcsatornán keresztül értékesítő külföldi érdekeltségű vállalatokra, az ide történt jelentős külföldi tőkebefektetésekre vezethető vissza, amelyek kedvező költségekkel működve szereztek kiváló versenypozíciót. Kiemelkedő szerepet játszanak az exportban, a beruházásokban, a humántőkébe történő befektetésekből, s növekvő a vállalati kutatás-fejlesztésben. Döntő részük magas termelékenységgű, technológiaiigényes iparágakban vagy szolgáltatásokban (járműgyártás, számítógépgyártás, híradástechnika, műszeripar, gyógyszergyártás, pénzügyi szolgáltatás, logisztika, kereskedelem, stb.) tevékenykedik. Ez a kör ugyan érzékeny az európai – különösen a német – konjunktúra alakulására, a nemzetgazdaság növekedésének rövid távú ingadozása jelentős mértékben erre vezethető vissza<sup>6</sup>, de versenyképességi előnyénél fogva jóval kisebb termelésingadozást mutat, mint anyacégeik (vagy anyaországuk).

**Nem erősödtek meg viszont tömegesen a hazai mikro, kis- és középvállalatok, főleg azok nem, amelyek csak a hazai piacra orientálódnak.** E cégek folyamatosan forráshiányosak, nagy arányban eladósodottak, alacsony technikai színvonalon és gyenge humán erőforrásokkal, gyenge vezetéssel működnek, innovációkat nem

<sup>5</sup> Itt és a továbbiakban a következő definíciót használjuk: exportorientáció = export értékesítés árbevétele / összes értékesítés árbevétele.

<sup>6</sup> A magyar gazdaság 1996–2000-ben átlagosan évi 4%-kal növekedett. A növekedés – elsősorban az európai recesszió hatására – 2002–2003-ban lassult, de 2001–2005. átlagában így is elérte a 4%-ot.

vezetnek be, kapcsolataik nemcsak a nemzetközi cégekkel, a hazaiakkal is lazák. Vannak sikeres és kiugró teljesítményt mutató kisvállalatok, de méretük jelentős növekedése nem jellemző. Nagyobb támogatottságot várnának az államtól, a források azonban szűkek, s felhasználásuk igen alacsony hatékonyságú. A leszakadás egyes ágazatokra is jellemző (cipőipar, textil- és ruházati ipar, egyes élelmiszeripari ágak, a mezőgazdaság) és területileg is tetten érhető (főként az alacsony vállalkozás-sűrűségű, rossz ágazati szerkezetű észak-magyarországi és alföldi régiókban). A **mezőgazdasági** termelés legalább 25%-a versenyképtelen üzemekben történik. Ez gazdasági súlyánál szélesebb rétegeket érint, így a szektor helyzetének alakulása társadalmi-politikai feszültségforrás, különösen azokon az országrészekben, településeken, ahol más szektorok sem fejlettek.

A kkv-szektor távolról sem egységes. A vegetáló kényszervállalkozások száma legalább félmillió: ezek vagy munkanélküliséget vagy alacsony bérű foglalkoztatást helyettesítenek. Körükben a szürke-fekete tevékenység kiterjedt, s valójában nem piacra termelnek. Fokozatos elhalásuk (kb. 10 év alatt) elkerülhetetlen. További 200 ezer mikrovállalkozás hosszú távon családi önfoglalkoztató vállalkozásként marad fenn. **Tartós piaci szereplőként kb. 200-300 ezer mikro-, kis- és középvállalkozással lehet számolni.**

A tartós piaci szereplő kkv-k gyenge növekedési képessége **az átlagnál lassabb modernizációjukkal** függ össze.<sup>7</sup> Ez ma már nemcsak a fejlesztés-bővülést jelenti: a „modern” vállalatok egyre hangosabban jelzik: **kimerült a megfelelő szakképzett-ségű munkaerőforrás és drágul a magyar munkaerő.**

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

Az Információs Társadalom Index – IDC – szerint Magyarország a középmezőnyben maradt, és a fejlett országokhoz viszonyított relatív lemaradásunk alig mérséklődött. A Világgazdasági Fórum Hálózati Felkészültségi Indexe szerint a régióból Szlovénia előttünk jár, megelőztük Csehországot, de a világrangsorban kissé hátrébb kerültünk. Az Economist Intelligence Unit e-Felkészültség rangsorában Magyarország változatlanul a 30.

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

<sup>7</sup> A 10 évre visszatekintő vállalati felmérések szerint az új terméket, technológiát megvalósító vállalatok aránya csökkenő tendenciát mutat. Az innovációs törekvések és a versenyképesség között egyértelmű a kapcsolat: a kompetitivitás önértékelésének romlásával párhuzamosan csökken az új termékek, technológiák bevezetésére irányuló törekvések intenzitása.

A gazdaság differenciálódása szemléletesen fejeződik ki a **regionális különbségekben is, a keleti országrészek leszakadása nő**. Miközben a regionális különbségek (5. táblázat) a hagyományos mutatók – GDP, foglalkoztatottak, munkanélküliség – szerint tartósak és gyakran fokozódnak, addig a település szintű infrastruktúrális rendszereket jellemző mérőszámok alapján a területi szerkezet konvergenciája figyelhető meg (Rechnitzer 2005).

5. táblázat. Területi különbségek az egy főre jutó GDP alapján, országos átlag = 100%

Megnevezés	1995		2005	
Főváros		179		198
Leggazdagabb megye	Győr-Moson-Sopron	109	Győr-Moson-Sopron	126
Legszegényebb megye	Nógrád	60	Nógrád	54
A három leggazdagabb megye átlaga	1. Győr-Moson-Sopron 2. Vas 3. Fejér	105	1. Győr-Moson-Sopron 2. Komárom-Esztergom 3. Vas	118
A három legszegényebb megye átlaga	4. Nógrád 5. Szabolcs-Szatmár-Bereg 6. Pest (Budapest nélkül)	68	4. Nógrád 5. Szabolcs-Szatmár-Bereg 6. Békés	58
A három leggazdagabb és a három legszegényebb megye átlagának hányadosa		1,56		2,04
Főváros és a leggazdagabb megye hányadosa		1,64		1,57
Főváros és a legszegényebb megye hányadosa		3,00		3,66

Forrás: KSH alapján saját számítás

Budapest és a vidék, a nyugati (Pannónia) és a keleti országrész (Alföld), Közép- és Dél-Magyarország nagyon eltérő helyzetben van. A központi és a nyugati térségekbe megkezdődött az innovatív népesség lassú átáramlása, amit tőkemozgás is kísér. A jövedelmi különbségek tartósan fennállnak a településhálózaton belül, de a térszerkezet egészében is, s mindezek regionális szinten a politikai-társadalmi feszültségeket fokozzák.

## 1.5. ÁLLAMI TEVÉKENYSÉG: PAZARLÁS ÉS REFORMNÉLKÜLI FORRÁSKIVONÁS

A magyar gazdaság differenciált abban a tekintetben is, hogy **az állami tevékenységek versenyképessége alacsony, a lényeges intézményi-szervezeti-működési reformok többnyire elmaradtak.** Az üzleti szféra rugalmasságával szemben az állami tevékenység maradi, merev és lassú. Az **államháztartás hiánya rendkívül magas** (különböző módon számolva a GDP 6-10%-a), érvényesül az állami hiteligény kiszorító hatása, a jövő generációk túlterhelése, az államadósság lassú és nem kívánt növekedése.

Gazdasági feszültségek forrása, hogy a rendszerváltás után **reformnélküli forráskivonás** történt az állami kézben maradt, infrastruktúrához köthető nagyvállalati körből (MÁV, Posta, BKV, Volán stb.), a szociális intézményekből és a kultúrából.

6. táblázat. Az államháztartás konszolidált, funkcionális kiadásai  
(pénzforgalmi szemléletben, a GDP %-ában)

	2000	2004	2006 (terv)
<b>Állami működési funkciók</b>	<b>7,3</b>	<b>6,71</b>	<b>5,61</b>
<b>Jóléti funkciók</b>	<b>26,3</b>	<b>29,13</b>	<b>28,45</b>
<i>Ebből: Oktatás</i>	4,8	5,38	5,23
<i>Egészségügy</i>	4,2	4,75	4,38
<i>Társadalombiztosítás és jóléti szolgáltatások</i>	14,4	15,33	15,84
<i>Lakás, települési és közösségi tevékenységek</i>	1,6	2,06	1,71
<i>Szórakozás, kultúra, vallás</i>	1,3	1,61	1,29
<b>Gazdasági funkciók</b>	<b>6,2</b>	<b>5,90</b>	<b>6,89</b>
<i>Ebből: Tüzelő- és üzemanyag, energiaellátás</i>		0,02	0,02
<i>Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás</i>	1,4	1,16	1,47
<i>Bányászat és ipar</i>	0,2	0,21	0,17
<i>Közlekedés és távközlés</i>	2,3	2,34	2,86
<i>ebből: Közút</i>	1,3	1,62	2,05
<i>Vasút</i>	0,6	0,33	0,35
<i>Távközlés</i>	0,1	0,21	0,11
<i>Környezetvédelem</i>	0,8	0,72	0,83
<b>Államadósság kezelés</b>	<b>6,1</b>	<b>4,35</b>	<b>3,59</b>
<b>ÖSSZES KIADÁS</b>	<b>46,0</b>	<b>46,8</b>	<b>46,4</b>
<b>ÖSSZES BEVÉTEL</b>	<b>41,4</b>	<b>40,4</b>	<b>39,6</b>
<b>EGYENLEG</b>	<b>-4,6</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,8</b>

Forrás: Pénzügyminisztérium

A jóléti kiadások relatív szintjének növelése mellett az állami működésre és adósságkezelésre fordított kiadások csökkennek (6. táblázat), a gazdasági kiadások viszont GDP-arányosan nőnek.

Bár nem egyértelműek az adatok, de a magyar költségvetés szerkezete több érzékeny ponton eltér az EU-tagországokétól. Az **állami működéssel kapcsolatos funkciókra fordított kiadások aránya** – a megvalósult csökkenés ellenére – **jóval magasabb, a jóléti funkciókra fordítottaké pedig jóval alacsonyabb, mint az EU-országok átlaga**. Az egészségügyre fordított kiadások magyarországi aránya szerényebb, s lényegesen kisebb a nyugdíjrendszert is magában foglaló társadalombiztosítási és szociális kiadások aránya is. Az oktatásra fordított kiadások aránya ugyanakkor magasabb. A gazdasági jellegű kiadásokra fordított részarány szintén magasabb, mint az EU átlaga. Ez részben a nagyobb energiaár-támogatásokkal, agrár- és vasúttámogatásokkal, de főleg a közútépítésekkel függ össze.

Az államháztartás magas hiánya és kedvezőtlen szerkezete sürgős **reformokért kiált**. Az államháztartási kiadások szintjének csökkentése és szerkezetének megváltoztatása, az adó- és járulérendszer korszerűsítése egyaránt kívánatos. A nagy elosztási rendszerek megreformálása mellett a közigazgatás versenyképességet javító funkciójának erősítése is kiemelt feladat.<sup>8</sup>

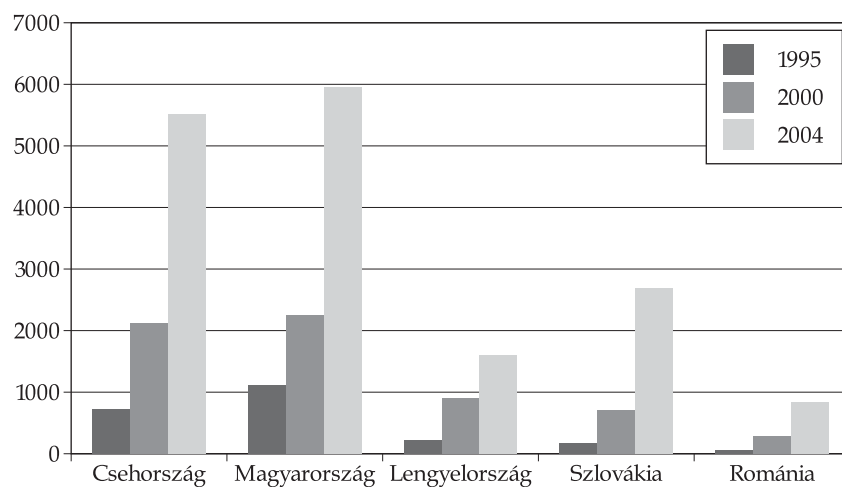
## 1.6. MAGAS TŐKEBEÁRAMLÁS, ERŐS JÖVEDELEMKIÁRAMLÁS

A 90-es évek elején elkezdődött és azóta szinte töretlen **külföldi működőtőke beáramlás makro- és mikroszinten sok mindenre gyógyírt jelentett**: megindult a növekedés, jelentős beruházások valósultak meg, munkahelyek jöttek létre, növekedett a termelékenység, bővült az export, jelentős technológia- és menedzsment-transzfer valósult meg. A külföldi működőtőke lényeges szerepet tölt be a folyó fizetési mérleg hiányának kialakulásában, de finanszírozásában is. **Az egy főre jutó működőtőke állomány a régió belül Magyarországon és Csehországban kiemelkedően magas (1. ábra).**

A már betelepült vállalatok újrabefektetett profitja tartósan meghaladja a „friss” tőkebeáramlást. A magyar tőke külhoni aktivitása is fokozódik, de az állomány lényegesen kisebb az ittlévőnél.

A külföldi tőkeállomány növekedésével **a Magyarországon realizált külföldi (nem adóssággeneráló) tőkejövedelmek elérik a GDP 5-6%-át, döntő részét képezik a folyó fizetési mérleg hiányának**. E jövedelmek kb. felét Magyarországon újrabefektetik (ez nagyon kedvező arány), másik felét – nyílt vagy rejtett formában – külföldre transzferálják (2–3. ábra).

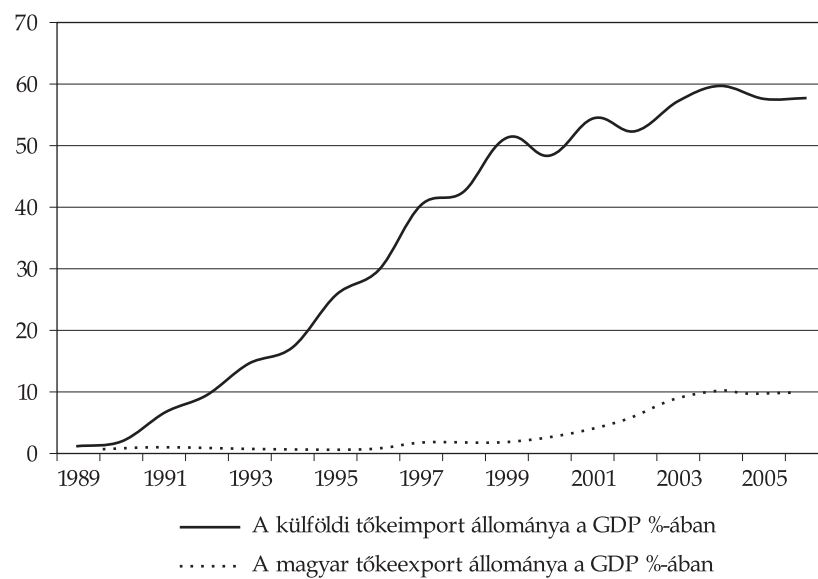
<sup>8</sup> Magyarországon a közszektorban foglalkoztatottak aránya eléri a 20%-ot, ez az EU-országok közül csak Franciaországban és Dániában magasabb (nem a köztisztviselői, hanem a közalkalmazotti létszám magas).



1. ábra. Egy főre jutó külföldi működőtőke-állomány (dollar).

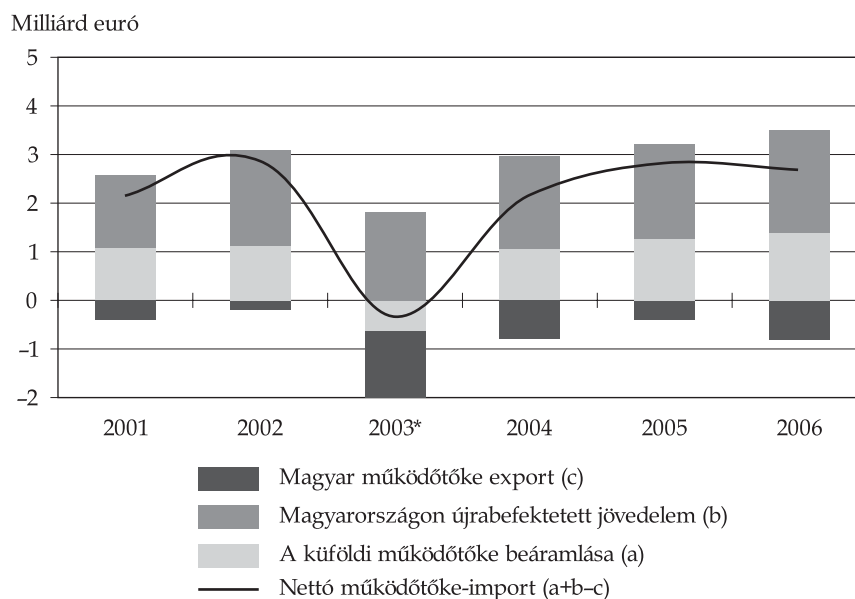
Forrás: Eurostat

Százalék



2. ábra. Magyarország tőkeimportja és tőkeexportja.

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



3. ábra. A külföldi működőtőke beáramlása, újrabefektetése és kiáramlása.

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

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

## 1.7. KONSZOLIDÁLÓDÓ VERSENY- ÉS PIACI HELYZET

**A magyar gazdaságban a rendszerváltással egyidejűleg szélsőséges (túlzott) decentralizáció történt, majd a külföldi tőkebeáramlással és a belső tőkefelhalmozással koncentrációs folyamat indult meg.** Még mindig nagyszámú élet- és piac-képtelen mikro egység létezik, miközben megfigyelhető az oligopol struktúrák felé történő elmozdulás.

A magyar versenypolitikai szabályozás megfelel az EU elvárásainak, de a kedvező versenyfeltételek nem érvényesülnek teljes körűen. Ez többek között a szabályozás érvényesítésének hiányosságaiból, néhány ágazatban az állami támogatás magas mértékéből és kedvezőtlen szerkezetéből, az országos, vagy regionális mononopol helyzetekből, valamint a verseny és piacrajutás előtt álló – főként adminisztratív – akadályokból adódik.

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

A **mezőgazdaságban**, illetve **élelmiszeriparban** a csatlakozással a termékbiztonsági követelmények szigorúbbá váltak, ez költségemelkedéshez vezetett, ugyanakkor

az agrárimport megkönnyítése a versenyt belföldön is erősítette. A **mezőgazdaságban** a támogatások ugrásszerűen javították a jövedelmezőséget. A magyar agrárszférára a legnagyobb piacvesztést a hasonlóan (nem jobban) támogatott közép-kelet európai versenytársak javára szenvedte el, ami strukturális problémákra mutat rá.

## 1.8. A TERMELÉSI TÉNYEZŐK ELLENTMONDÁSOS ÁLLAPOTA

### 1.8.1. HUMÁN ERŐFORRÁSOK: KREATIVITÁS, INAKTIVITÁS ÉS ELHANYAGOLT TUDÁS-MENEDZSMENT

**A munkaerő versenyképessége** (képzettsége, fegyelmezettsége, kreativitása és ehhez képest viszonylagos olcsósága) **eddig komoly előnynek bizonyult, ám mára a problémák felhalmozódtak és koncentráltan jelennek meg.** Ezt érzékelteti, hogy a munkaképes korú inaktívak az alacsony végzettségűekre, egyes régiókra és etnikai csoportokra koncentrálódnak, s a közoktatás folyamatos leértékelődése, a gyenge mobilitás és más problémák miatt ebben nincs változás. **Az inaktivitás magas, a hivatalos munkanélküliség és foglalkoztatás egyaránt alacsony, ami jelentős (a gazdaság kb. 20%-át kitevő) szürke-fekete gazdaságra is utal. A tudást, mint a 21. század legfontosabb termelési tényezőjét az ország nem eléggé fejleszti, ami máris hátrány.**

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

A foglalkoztatottak kb. 20-23%-a nem rendelkezett szakképzettséggel 2005-ben a munkaerő-felmérés tanúsága szerint. A helyzet nagyon lassan javul. A legelesettebb társadalmi rétegekben újratermelődik a szakképzetlenség.

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

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



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

#### 1.8.2. FIZIKAI TŐKE: MODERN ÉS ELÉGTELEN EGYMÁS MELLETT

**A fizikai tőke** (föld, ingatlanok, gépek, berendezések, számítógépek, infrastruktúrális hálózatok) **állapota a versenyhelyezethez hasonlóan differenciált.** Ahol van verseny, jó és jól kikényszerítő a szabályozás, ahol volt külföldi befektetés, ott a fizikai tőke általában megfelelő, egyes területeken (pl. távközlés, a feldolgozóipar exportképes szegmensei, a pénzügyi/gazdasági szolgáltatások esetében) kifejezetten jó állapotú. Egyebütt sajnos a vészharang kongatása sem túlzás.

A gyorsuló műszaki fejlődés és a fokozódó piaci verseny körülményei között a versenyképesség javítása érdekében mind a termelő, mind a szolgáltató ágazatokban egyre korszerűbb technológiákat kell bevezetni, így szükségszerűen gyorsul a gépek, berendezések, műszerek, eszközök cseréje. Ez mind a nagy-, mind a kisebb vállalatoknál egyre fokozódó tőkebefektetéseket igényel.

Az infrastruktúra területén – az egyes területeken igen jelentős fejlesztések ellenére – még mindig nagy a lemaradás. Egy 54 országot felölelő elemzés alapján **Magyarország relatív helyzete 2000-ig az infrastruktúra egészét tekintve nem változott (7. táblázat).**<sup>9</sup> **Az informatika-távközlés és a környezetvédelem területén javult, a többi területen romlott a helye a rangsorban.** Ami pedig a rendszerváltó országok között elfoglalt helyet illeti, éppen az informatika-távközlés és a környezetvédelem az a két terület, ahol romlott a magyar pozíció, míg az ország megőrizte helyét a közlekedési és a két humán infrastruktúra területén.

Ami a **közlekedést** illeti:

- a teljes egészében privatizált közúti árufuvarozás versenyképesnek mondható, azonban összességében a magyar árufuvarozók teljesítménye lényegesen alacsonyabb a környező országokénál;
- a menetrend szerinti autóbusz közlekedés lényegében állami tulajdonban van, az országos lefedettség jó, a szolgáltatás minősége annál kevésbé;
- az állami MÁV Rt. alig finanszírozható, nem történt meg a helyi érdekű vasút és a nagyvasút szétválasztása, csak nagy késéssel jöttek létre önálló (személyszállító-, áruszállító stb.) társaságok;
- a belvízi áruszállításból kiszorultak a hazai hajózási egységek, de a kikötők logisztikai központ szerepkörüket erősítve növelhetik versenyképességüket (Ehrlich-Ruppert-Tímár-Szigetvári, 2005).

1990 óta az **informatika-távközlés szektorban az új technológiák Magyarországon is robbanásszerűen terjedtek el.** A vezetékes telefon piac a fejlett or-

<sup>9</sup> Újabb adatokkal az országok ilyen széles körére vonatkozóan nem rendelkezünk.

7. táblázat. Magyarország infrastruktúra-pozíciója

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

Forrás: Ehrlich (2005)

szágokban jellemzőnél ugyan alacsonyabb szinten érte el a telítődést, a mobil-piac fejlődése azonban lépést tart más fejlett országok piacaival. Az internet esetében felemás a helyzet: bár számos kormányzati akció próbálkozott az internetes tartalom és hozzáférés javításán (Sulinet, teleházak), annak elterjedtsége nemzetközi összehasonlításban elmarad a kívánatostól. Ebben – a kétségtelenül más tényezőkkel is magyarázható alacsony igény mellett – nagy szerepe van az internetezés még mindig magas költségeinek. A távközlési szektor liberalizációja és privatizációja is némi csalódást okozott: **az árak nem csökkentek a várt és kívánatos mértékben, mert a piaci szereplők nem kerültek igazi versenyhelyzetbe.**

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

Az energiahordozók termelői és fogyasztói árai ugyan az inflációt meghaladó mértékben nőttek (a rendszerváltás előtti alacsony árszint, a világpiaci árnövekedés és a környezetvédelmi költségek fokozatos növekedése miatt), de – főleg a háztartások esetében – elmaradnak a világpiaci árszinttől. Nem történtek lényeges változások az energiaforrások szerkezetében. Folytatódott a földgáz felhasználásának emelkedése és a szén fokozatos visszaszorulása. Ezek a folyamatok 2000 után lelassultak, részben a földgáz árának eddigi és várható drágulása, részben a beruházási lehetőségek szűkülése miatt (Hegedűs, 2005).

Magyarország **az egy főre számított szennyezés-kibocsátásban az EU átlagánál jobban áll**, miközben a **környezetvédelem egyes területein** (szennyvízelvezetés és tisztítás, hulladék-elhelyezés és kezelés stb.) **az ország elmarad az EU előírásaitól és gyakorlatától.**

A magyar gazdaság egy része általában jobban szennyezi a környezetet, mint a fejlett ipari országok gazdasága. A szélesen értelmezett környezetet a gazdaság és a társadalom nem iga-

zán tekinti termelési tényezőnek, de ennek megváltozását sejteti, hogy a környezetvédelem egyre fontosabb szempont a cégek hosszú távú stratégiájának, imázsának kialakításában. Sok esetben a versenytársak kényszerítik ki az újfajta, környezetkímélő eljárás, technológia bevezetését, de egyértelműen látható, hogy ez többségében csak a közép- és nagyvállalatokra jellemző, a kis- és mikrovállalkozások esetében elenyésző (Bíró, 2005).

## 1.9. KEVÉS INNOVÁCIÓ, KEDVEZŐTLEN ORIENTÁCIÓJÚ K+F

A magyar **innovációs rendszer** nemzetközi összehasonlítása során rendszeresen felbukkan két probléma:

- magas az alapkutatások finanszírozási hányada, az alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés háttérbe szorul;
- a vállalati K+F kiadások mértéke rendkívül alacsony.

Az innovációs rendszerrel szemben a versenyképességi nyomás erős, ugyanakkor **a K+F eredmények iránt gyenge a piaci kereslet**. A vállalati felmérések is ezt támasztják alá: a vállalatok tudják, hogy elmaradnak versenytársaiktól a K+F ráfordításokban, de nem jelzik, hogy ezen változtatni szeretnének (Chikán-Czakó-Zoltayné, 2004). Ez azonban nemcsak a vállalatok érdeklődésének hiányát, hanem a tudásipar kínálatának gyenge vonzerejét mutatja. Mind a gyenge kínálat, mind a lanyha kereslet következménye, hogy a K+F szektor lemarad.

**A multinacionális cégek tulajdonában álló magyar vállalatok általában követik a nemzetközi trendeket.** Folyamatosan átveszik a fejlett technikai eljárásokat többek között az autóiparban, a nehézszerkezetgyártásban, az elektromos iparban, az elektronikai alkatrész gyártásban, az élelmiszeripar egy részében. Egy-egy szektorban, pl. a világítóeszköz-gyártásban, a közúti járműalkatrész-gyártásban az élvonalbeli K+F tevékenység az eredmények azonnali alkalmazásával párosul. Néhány további profilban, például a híradástechnikai fogyasztási cikk-gyártás, vagy a közúti járműgyártás néhány további cégénél, egyes műanyagipari gépkocsialkatrész-gyártóknál az anya-vállalatok (külföldi) fejlesztési eredményeinek adaptációja nemcsak sikeres, hanem esetenként növekvő hazai fejlesztést is indukál. Több rés-piacon, például az orvosi műszer-gyártás néhány ágában, a szoftver-iparban, egyes biotechnológiai szegmensekben **a hazai kkv-k is élvonalbeli teljesítményt nyújtanak**. Ugyancsak innovatív és sikeres az intenzív saját kutatásokkal rendelkező gyógyszeripar.

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

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

## 2. VILÁGPOLITIKAI ÉS VILÁGGAZDASÁGI TENDENCIÁK 2015-ÖS PERSPEKTÍVÁBAN

### 2.1. SZUPERHATALMAK

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

### 2.2. GLOBÁLIS KIHÍVÁSOK

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

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

A globalizációs folyamat intenzívebb lesz, és a totálissá formálódó világpiacra nő a **globális vállalatok** száma. A kisebbek a gyorsaságot és a rugalmasságot tudják kihasználni. Mindez fokozott követelményeket támaszt a versenyképes gazdaságok számára is. A nemzetközi átláthatósági (számveteli és ellenőrzési), illetve minőség-tanúsítási előírásoknak meg kell felelni. A közigazgatás működési módja közelít a piachoz. Bár a kultúra terén is van globalizáció, de itt erős, sőt domináns marad a lokális, nemzeti jelleg.

Az **inter-operabilitás** az egyre nagyobb méretű hálózati rendszerek világának sokoldalú kulcsszavává lett. A globálissá vált világkereskedelmi, gazdasági, tudományos és média-térben a kölcsönös előnyök az összekapcsoltságból származnak, ám ezek az előnyök nem „képződnek” automatikusan: kommunikációs folyamatok aktualizálják őket. Kétség sem férhet hozzá, hogy a 21. század elejére az **angol nyelv** ismerete elengedhetetlen a tudás és a tranzakciók nemzetközi véráramába való alkotó bekapcsolódáshoz. Ezt sok ország felismerte, és jó ideje tudatosan törekszik

arra, hogy lakossága de facto kétnyelvűvé váljon, és mihamarabb érje el a 100%-os, magas szintű angol nyelvtudást.

### 2.3. AZ EU POZÍCIÓJA A GAZDASÁGI VERSENYBEN

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

Az amerikai gazdaság súlyos egyensúlyhiánya egyfelől, de akár a kínai gazdaság túlfűtöttsége másfelől **világméretű pénzügyi-gazdasági válsághoz vagy súlyos megrázkódtatáshoz is vezethet az elkövetkező években**. Ennek valószínűsége azonban nem túl nagy, mert a szereplők valamennyien érdekeltek a fennálló feszültségek minél szolidabb bevezetésében, s ebben már szereztek is némi gyakorlatot. **Ha** azonban mégis **bekövetkezne** egy súlyos világgazdasági krízis, akkor az **az EU-t és Magyarországot is nagyon hátrányosan érintené**.

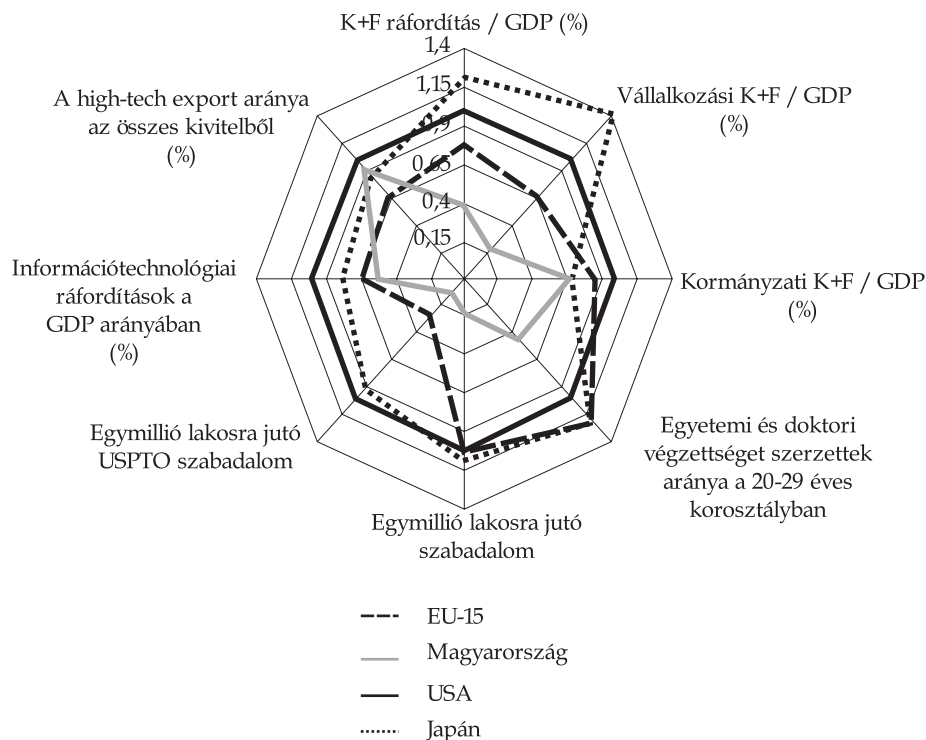
### 2.4. A VERSENYKÉPESSÉG TÉNYEZŐINEK ELTOLÓDÁSA A TUDÁSSZEKTOR FELÉ<sup>10</sup>

Egy friss OECD-tanulmány<sup>11</sup> „policy” oldalról a növekedés és termelékenység szempontjából kritikus kulcsterületekként a „*vállalkozói szellemet, az információs és kommunikációs technológiákat, az innovációt és a humán tőkét*” nevezte meg. A Világbank 2005 októberi elemzése<sup>12</sup> is hasonlóképpen foglal állást: a növekedés elsődleges „szektor” a tudásgazdaság, amelyben a növekedés az „*oktatásba, az innovációba, az információs és kommunikációs technológiákba és a segítő gazdasági és intézményi környezetbe való beruházás*” függvénye. Másképpen fogalmazva: **a versenyképesség megőrzése nem lehetséges a tudásgazdasági átmenet nélkül**, s a versenyelőnyök megszerzése is mindinkább a tudásgazdaság teljesítményén múlik.

<sup>10</sup> A fejezet Z. Karvalics-Kollányi (2005) munkáján alapszik.

<sup>11</sup> „... entrepreneurship, information and communications technology, innovation and human capital are critical policy areas for growth and productivity”. (Micro-policies 2005). A projekt kvantitatív benchmarking módszertanon alapul, az OECD 2001-es Growth projektjének folytatásaként.

<sup>12</sup> Chen-Dahlman (2005)



4. ábra. A tudásalapú gazdaságok néhány mutatója: USA = 1 (2002-2004)  
Forrás: Számítások az Eurostat adatai alapján

Az európai láttelel nem kedvező: egyértelmű a világgazdaság másik két centrumához (az USA-hoz és Ázsia csendes-óceáni térségéhez) viszonyított fokozatos térvesztés a globális oktatási, kutatási, technológiai, innovációs és tartalomipari versenyben.<sup>13</sup>

A magyarázatok sokfelé „szórnak”. Bizonyos, hogy az európai közoktatás teljesítménye csökken, a kutatás-fejlesztésre fordított összegek pedig tartósan alacsonyabbak, mint a riválisoknál; az olló az elmúlt 10-15 évben kinyílt, a távolság nőtt. A legfrissebb elemzések pedig mindehhez még azt is hozzátesszik<sup>14</sup>, hogy Európa relatíve alacsony növekedése a felsőoktatásba való beruházások alacsony voltaival is erősen összefügg (GDP-arányosan: EU: 1,1%, USA: 3%).

Az Európai Unió Oktatási Minisztereinek Tanácsa 2003 májusában hat benchmark-indikátort határozott meg „a versenyképesség és a társadalmi fejlődés kiemelt szempontjai alapján”. A kitűzött célok: 2010-re a korai iskolaelhagyók átlagos aránya az EU-ban ne legyen 10%-nál nagyobb, a ma-

<sup>13</sup> Ez még akkor is igaz, ha az EU leginnovatívabb országai, a skandinávok (elsősorban Dánia, Finnország, Svédország, s néha Izland vagy Norvégia) egyre több mutatóban előzik le az USA-t és Japánt (lásd minderre Novotny (2005)).

<sup>14</sup> Sapir (2004) és Camdessus (2004). Idézi: Aghion et al. (2005)

tematikai, természettudományos és műszaki végzettséggel rendelkezők száma legalább 15%-kal növekedjen (a nemek közti egyenlőtlen eloszlás mérséklődésével), a 22 éves korosztályba tartozó fiatalok legalább 85%-a szerezzen felső középfokú végzettséget, az olvasási készség terén alacsony szintű jártassággal rendelkező 15 évesek száma a 2000. évi szinthez viszonyítva legalább 20%-kal csökkenjen, az élethosszig tartó tanulásban résztvevők átlagos aránya a felnőtt, munkaképes korú lakosságnak (25–64 éves korosztály) legalább 12,5%-a legyen, és jelentős éves növekedést érjenek el a tagállamok a humánerőforrás-befektetések 1 főre eső szintjében.

A **kutatási beruházások** volumene emelkedik: a világ kutatás-fejlesztési kiadásai 2006-ban elérhetik az ezermilliárd dolláros nagyságrendet.<sup>15</sup> Ázsia mutatói dinamikusan emelkednek, ami az Egyesült Államok vezető szerepének csökkenését és az EU hátrányának egyidejű növekedését vetíti előre.

Úgy tűnt, a kitörés irányába az utat az Európai Kutatási Térség (European Research Area, ERA) létrehozása és az Európai Bizottság 1999 közepi manifesztuma<sup>16</sup> alapozta meg. A helyes szemléleti kiindulópontokból azonban nem fakadt valódi cselekvési program. A Hatodik Keretprogram tervezetét kommentáló ún. Caudron-jelentés ezért azt kezdeményezte, hogy az EU fogadja el kiemelt célként, hogy **az Unió 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon**. Ez utóbb „lisszaboni célok” néven vált ismertté, amikor 2000-ben, a portugál fővárosban elfogadták Európa új, ambíciózus „akciótervét”. Ez előírta, hogy a GDP 3%-os növekedése mellett a tudásalapú társadalom erősítése érdekében a K+F-re fordított összeg a GDP minimum 3 százaléka legyen,<sup>17</sup> és annak kétharmadát lehetőleg az üzleti szféra teremtsen elő. A sikert foglalkoztatási „boom”-nak is kell kísérnie (és elősegítenie), 2010-re 20 millió új munkahely teremtésével.

A terv-időszak közepére, **2005 elejére kiderült: a lisszaboni célok nem tarthatók**. A félidei értékelést (az ún. Kok Report-ot) követően **a reformprogram lényegében három témára szűkült: a versenyképességre, a tudásalapú társadalomra és a foglalkoztatásra** (Gács, 2005).

Tovább erősödött a stratégiai elkötelezettség: több dokumentum egybehangzóan jelölte meg, hogy a tudástársadalom programjának legfontosabb összetevői az európai kutatói közösség megerősítése és mobilitása, a kutatás-fejlesztés legmagasabb prioritássá tétele és az innováció elősegítése. Az alkalmazkodóbb és „befogadóbb” munkaerőpiacról szóló formulák pedig rendre külön kitértek az élethosszig tartó tanulás révén re-integrálhatóakra és az idősekre.

A humán erőforrás szempontjából a legfontosabbnak tartott terület a **közoktatás**, amely a munkaerőpiaci alapkészségeket adja: az oktatásban eltöltött időnek és az oktatás minőségének statisztikailag szignifikáns pozitív hatása van a gazdasági teljesítményre. Az innovációs teljesítményt és a magas szintű K+F kapacitást, illetve a technológiai abszorpció sikerét pedig a **felsőfokú képzés** határozza meg.

<sup>15</sup> A Battelle és az R&D magazin szeptember végén közzétett közös kutatásának eredménye. Ismerteti: INFINIT (2005)

<sup>16</sup> A tudás Európájáért (Towards a Europe of Knowledge).

<sup>17</sup> Különböző szatellit dokumentumokban és szakértői anyagokban időről időre felvetődik a 4%-os „álomhatár” megcélzása is, mint az egyetlen „offenzív” program – utolérés helyett „élre ugrás”.

## 3. MAGYAR GAZDASÁGPOLITIKAI VÍZIÓ – 2015

### 3.1. FELZÁRKÓZÁS VAGY MEGTORPANÁS

Ha azt a **pozitív scenáriót** feltételezzük, hogy Magyarország potenciális gazdasági növekedése kb. 2 százalékponttal magasabb mint az EU-é, akkor az EU jelenlegi átlagos fejlettségi szintjének elérése 10-15 éves, az EU mindenkori átlagos fejlettségi szintje 75%-ának elérése 15-20 éves folyamat.

A versenyképesség „új” illetve „módosult” (mint láttuk: főleg humán) tényezőiben csak lassan érhető el változás. Kérdés, hogy az eddigi magyar versenyelőnyök (korai politikai és gazdasági nyitás, gyors privatizáció, strukturális átalakítások és reformok, olcsó, viszonylag képzett, fegyelmezett és találgény munkaerő) mire lesznek elegendők a megváltozott világ gazdasági feltételrendszerben.

A 2010-ig tartó időszakban a gazdaságpolitika fő irányát az **egyensúlyjavítás**, az ún. **konvergencia-program** határozza meg: az **államháztartás modernizálásának, hiánya radikális csökkentésének, s ezzel az eurózóna-csatlakozásnak** nincs érdemi alternatívája. Az elkerülhetetlenül magas külső finanszírozási igény miatt a csatlakozás jelentős halasztása komoly pénzügyi kockázatokkal járna. A legsúlyosabb problémát az államháztartás magas deficitje jelenti, emiatt a **gazdaságpolitika mozgástere 2010-ig erőteljesen meghatározott**.

Az **export** növekedése a **kereslet** oldaláról lényegében az Európai Unió konjunktúrájának, **kínálati** oldalról pedig a nálunk termelő/szolgáltató, többségében külföldi vállalatok teljesítményének a függvénye. A beruházások gyorsulását **erőteljesen bővülő uniós fejlesztési források** is erősítik. Lényeges a fejlesztési irányok megtervezése és a hatékony felhasználást segítő intézményrendszer kiépítése, hiszen az innen származó beruházási források a GDP 3-4%-a között, a magyar befizetést is figyelembe vevő nettó pénzügyi transzfer a GDP 2-3%-a lesz.

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

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



### 3.2. EURÓÖVEZETI CSATLAKOZÁS ÉS EGYENSÚLY<sup>18</sup>

**Az euró bevezetése a térségünkben zajló gazdasági verseny egyik fontos tényezője.** Az eurózóna-csatlakozás **alapvető magyar érdek**, folytatása a politikai-gazdasági integrációs folyamatnak. Elsődleges indoka, hogy megszünteti a magyar gazdaság árfolyam-sebezhetőségét, csökkenti a külföldi finanszírozással kapcsolatos kockázatokat, s ezért élénkíti a tőkebeáramlást, gyorsítja a gazdasági fejlődést és az életszínvonal növekedését.

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

A legújabb fejlemények alapján úgy tűnik, hogy 2010-re az újonnan felvett EU-tagországok közül néhányan (Szlovénia bizonyosan, esetleg egyes balti országok vagy Szlovákia) az euró-zóna tagjai lehetnek. Lengyelország jelenleg 2010 utáni csatlakozással számol, Csehország hezitál, Magyarország pedig makrogazdasági egyensúlyhiánya miatt csak nagyfokú egyensúlyjavítással érhet révbbe. Ha Magyarország euró-csatlakozása elhúzódna, akkor a pénzpiacon jó néhány évig kellene együtt élni a nemzeti valutából adódó versenyhátrányokkal, egyebek mellett az árfolyamingadozások vagy az adósság-menedzselés költségeivel. Mindez **befektetéseken, foglalkoztatásban és növekedésben kimutatható hátrányokat jelentene.**

A következmények azonban még súlyosabbak is lehetnek. Ellentétben Lengyelországgal, Magyarországon a magas államháztartási hiány magas fizetési mérleg hiánnyal együtt jelentkezik. Ez a helyzet sebezhetővé teszi a nemzeti valutát. A nemzetközi likviditás szűkülése, az amerikai és európai kamatok további emelkedése, a kockázattvállalási hajlandóság változása könnyen a forint komolyabb leértékelődéséhez vezethet (az ezzel járó nagyobb inflációt, magasabb kamatokat és kényszerű költségvetési megszorításokat váltva ki). Márpedig egy ilyen kényszerű kiigazítás következményeiben igen kedvezőtlen lenne a hazai lakosság és vállalkozások számára, ami legálábbis rövid- és középtávon versenyképességükre is negatív hatással lenne.

A versenyképesség szempontja egyértelműen **az államháztartási konszolidáció mielőbbi megvalósítását indokolja.**

### 3.3. GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KOHÉZIÓ

Ha a GDP növekedése évente eleinte (kiigazítás idején) 1, de később 2 százalékponttal meghaladja az EU átlagát, akkor ugyan a kiigazítás elején a reálbérek és a fogyasztás lényegében nem emelkednek, de utána a GDP-nél mérsékeltebben, de az EU átlagánál 0,5-1,5 százalékponttal gyorsabban nőhetnek. **Ez a pálya képes finan-**

<sup>18</sup> Készült: Akar (2005) alapján.

8. táblázat. A lakosság életkörülményeinek egyes mutatói  
(éves átlagos növekedési ütem, százalék)

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

\* A GDP százalékában

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

**szírozni a társadalmi kohéziót, bár nem hoz látványos, gyors eredményeket.** Az elkövetkező évtizedben ezt a hosszú távon is érvényes, a (közgazdasági értelemben vett) **fenntartható növekedést** hangsúlyozó gazdaságpolitikát fontos előtérbe helyezni.

A **reálkeresetek** dinamikáját a versenyszférában felülről korlátozza a nemzetgazdasági termelékenység növekedési üteme, a költségvetésiben pedig az államháztartási deficit csökkentésének szükségessége. A bérek adó- és járulékterhelése 2010-ig összességében kissé nő. Az államigazgatás tervezett karcsúsítása a bértömeget a közsférában mérsékli. Így a vizsgált időszakban a reálkereset a nemzetgazdaságban átlagosan évi kb. 2%-kal nő.

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

A nyugdíjon kívüli **társadalmi juttatások** (családi, valamint jövedelempótló támogatások) emelkednek. A családi támogatások és adókedvezmény együttes reálértéke évi 2%-kal emelkedik, miközben a támogatások és adókedvezmények átrendeződnek az alacsonyabb jövedelemmel, illetve a jövedelemmel nem rendelkező családok javára. A szociális rendszerek reformjának beindulása esetén várható, hogy a legmagasabb jövedelműek nem jutnak ilyen típusú jövedelemhez.

Az elkövetkező 10 évben a **háztartások fogyasztása** dinamikusán, de a GDP-től elmaradó ütemben, évi átlagban 2-2,5%-kal bővül.

A fogyasztás szerkezete a korábbi tendenciáknak megfelelően változik: tovább nő a szolgáltatások és a tartós fogyasztási cikkek aránya, s ezzel párhuzamosan csökken az élelmiszerek és a ruházati cikkek súlya. A háztartási energia részesedése az energiaárak emelkedése következtében előbb nő, majd – igen lassan, de folyamatosan – csökken. A szolgáltatásokon belül a telekommunikáció, az informatika (valamint az ehhez kapcsolódó szolgáltatások), illetve a lassan „piacosodó” oktatás és egészségügy szerepe erősödik.

## 4. FORGATÓKÖNYVEK

A magyar gazdaság fejlődési pályáit a következő évtizedre négy forgatókönyv alapján, egy vitorlásversenyben az utolérésre törekvő hajó képében rajzoljuk fel. A „széljárást” a **világgazdasági feltételek**, azon belül Európa fejlődése, a „hajó állapotát” a **hazai, belső fejlemények** jellemzik.

9. táblázat. Versenyképességi forgatókönyvek 2015-ig

		A világgazdasági (európai) feltételek	
		kedvezőek	kedvezőtlenek
A belső fejlemények, reformok	kedvezőek	„A”	„B”
	kedvezőtlenek	„C”	„D”

Az „A” és a „C” forgatókönyv kedvező, a „B” és a „D” kedvezőtlen külső feltételekkel számol a magyar gazdaság számára. Az „A” és „B” változat esetén kedvezőek a belső feltételek, a „C” és „D” forgatókönyv kedvezőtlenebb belső feltételeket tételez fel (9. táblázat).

### 4.1. „A” FORGATÓKÖNYV: JÓ A TENGER ÉS A HAJÓT FELÚJÍTOTTÁK

Az „A” forgatókönyv a viszonylag gyors és kiegyensúlyozott növekedés variánsa, amely javuló világgazdasági környezetet tételez fel, ugyanakkor feltételezi a hazai strukturális reformok dinamikus ütemű előrehaladását.

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

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

Az **unió** kormányai **szerkezeti reformokat** indítanak el, nő a foglalkoztatás és a munkaerőpiacok rugalmassága. Az államháztartás hiánya csökken, az európai gazdaság a jelenleginél jóval élénkebben növekszik úgy, hogy a maastrichti kritériumok

is teljesülnek. Bővül az unióban azoknak az országoknak a száma, amelyek bevezetik az eurót. A lisszaboni célok elérésére kiemelt figyelmet fordítanak. A növekedés hajtóerői között mind nagyobb szerepre tesz szert a **kutatás-fejlesztés**, annak eredményei egyre több területen hasznosulnak, fokozatosan kialakul az Európai Kutatási Térség. Az **Alkotmányról** sikerül megállapodni. Kedvezően alakulnak a bővítési folyamatok, 2007-ben Románia és Bulgária EU-tag lesz és további balkáni országokkal is bővül az EU.

A **magyar gazdaság** a számára kedvező külső feltételeket kihasználja és a növekedés belső feltételeit is jelentősen erősíti azáltal, hogy a gazdaság **egyensúlyi** helyzetét radikális intézkedésekkel és reformokkal viszonylag gyorsan javítja, az államháztartás hiányát már középtávon a maastrichti kritériumnak megfelelő szintre (a GDP 3%-a alá) szorítja és tovább csökken az infláció. Ezáltal a gazdaság továbbra is vonzó marad a **külföldi befektetők** számára. Mindezek hatásaként az EU átlagánál 2%-kal gyorsabb lesz a gazdasági növekedés. Az így keletkező és az EU-támogatásokból származó források felhasználásával gyorsulnak a fejlesztések és a különösen súlyos társadalmi problémák enyhítésére is sor kerül. A fejlesztések hatékonynak bizonyulnak, mert a fejlesztési irányokat megfelelő tervező munka támasztja alá és kiépült a hatékony felhasználást segítő intézményrendszer. **A felzárkózási vízió gyorsan megvalósul!**

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

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

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

**Évi átlagban a GDP legalább 4%-át kitevő nettó EU-támogatás és friss külföldi működőtőke áramlik a gazdaságba.** A tőke számára nemcsak a feldolgozóipar, hanem az egészségügy, az oktatás, a kultúra, az ingatlanszektor, a logisztika, a telekommunikáció, az informatika és az agrárszektor is ígéretes befektetési terep. Az EU-tagság főleg a harmadik országok számára jelent tőkebefektetési vonzerőt. A már itt lévő cégek profitjuknak nagy részét itt fektetik be újra, magyarországi

aktivitásuk tovább bővül. Az üzleti és egyéb tudásalapú szolgáltatásokba történő befektetések a vállalkozások innovációs tevékenységét széles körben segítik elő. Folytatódik egyes vállalati tevékenységek (vevőszolgálat, számvitel, pénzügyi elszámolások, alkalmazott kutatás és technológiai fejlesztés) magyar (közép-európai) telephelyekre csoportosítása a multinacionális cégeknél.

A **tőkekivitel** alacsony üteme felgyorsul, néhány nagyvállalat mellett egyes közepes hazai cégek is visznek tőkét ki külföldre.

E dinamikus pálya elérését megalapozó reformok elsősorban **az állami tevékenység átfogó modernizációjára** irányulnak, amely a kiadásokon keresztül közvetlenül érinti az államháztartást. A reformok kiterjednek az önkormányzatokra, az állami adminisztrációra, az oktatásra és szakképzésre, az egészségügyre, az egyéb közszolgáltatásokra és a nyugdíjrendszerre.

A reformok mellett számos terület modernizációja is segíti az **aktív és innovatív vállalati környezet** létrejöttét. A versenyszabályozás és versenyt segítő magatartás érdekében sor kerül a verseny előtt álló akadályok minél előbbi felszámolására, a hálózatos iparágak liberalizációjának folytatására.

#### 4.2. „B” FORGATÓKÖNYV: A HAJÓT RENOVÁLTÁK, DE ROSSZ A SZÉLJÁRÁS

A „B” forgatókönyvben a **világgazdasági feltételek rosszabbak, de a hazai strukturális reformok előrehaladnak, a gazdaság növekedési és innovációs potenciálja nő, javul a versenyképesség.**

Az **USA lokomotív szerepe a világgazdaságban mérséklődik**, gazdaságának néhány akut problémája mint a magánszféra nagyfokú eladósodottsága, a költségvetés és a folyó fizetési mérleg jelentős hiánya egyelőre „kezelődik”, de középtávon e problémák kiéleződnek. Lassul az USA keresletének dinamikája, ami fékezi az európai exportot és a világkereskedelem bővülését.

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

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

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

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

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

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

A **külpiaci lehetőségek** zsugorodása mellett a magas kőolajárak is kedvezőtlenül hatnak a gazdaság külső egyensúlyi helyzetére, az energiaigényes ágazatok versenyhelyezete romlik és lakossági többletterhek is keletkeznek.

Abban az esetben, ha az euró erősödik a dollárral és a yennel szemben, ez Magyarország számára is korlátozza az euróban történő kivitelt, s így mérsékli a gazdasági növekedést.

#### 4.3. „C” FORGATÓKÖNYV: KEDVEZŐ SZÉLJÁRÁS, SZAKADT VITORLA

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

Ezzel az alternatívával azért is szembe kell nézni, mert az állami kiadásokat rövid- vagy hosszabb távon mérséklő strukturális átalakításokat és reformokat **jelen-tős szakmai és politikai erők ellenzik**, támadják és esetleg meg is akadályozzák (ami még ezek alapos szakmai előkészítését is ellehetetlenítheti).

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

#### 4.4. „D” FORGATÓKÖNYV: ELAVULT LÉLEKVESZTŐN A VIHARBAN

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

### 5. A VERSENYKÉPESSÉG NÖVELÉSÉNEK FELTÉTELEI

#### 5.1. AZ ÁLLAMI TEVÉKENYSÉG ÁTFOGÓ MODERNIZÁCIÓJA

##### 5.1.1. ÖNKORMÁNYZATOK (RÉGIÓK ÉS KISTÉRSÉGEK) INTÉZMÉNYI ÉS FINANSZÍROZÁSI REFORMJA

**Önkormányzati (közigazgatási) reformra van szükség**, melynek lényege, hogy kb. 200 valódi pénzügyi-gazdasági-társadalmi döntési pont (terület és intézményrendszer) jöjjön létre **a kistérségek, a nagyvárosok és a régiók bázisán**. Ők valódi adókból valódi bevételekhez jutnak, a költségvetésből történő normatív finanszírozás súlya csökken, a normatívák száma radikálisan mérséklődik, rendszere teljesen átalakul. Erre épül rá a közigazgatás döntő része. A változásokat támogatja a helyi adórendszer átalakítása: egyes új, eleve regionális szinten bevezetett helyi adóknál a bevételeken osztozkodik majd a település, a kistérség és a régió. Az iparüzési adó ebben a formában megszűnik.

Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításához kapcsolódó törvények elfogadásához  $\frac{2}{3}$ -os többségre van szükség a parlamentben. Ilyen döntés függvénye mindenekelőtt a választott regionális önkormányzatok létrehozása (a megyei szint ebbe való beolvasztása), illetve a kistérségi szintű feladatellátás kötelező előírása. Ugyanakkor a reform lényege  $\frac{2}{3}$  nélkül is gyakorlatiá tehető.

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

Regionális szinten célszerű megszervezni többek között az egészségügyi ellátás (különösen a kórházi hálózat optimalizálásával és fejlesztésével), a közúthálózat fenntartásával és fejlesztésével (az autópályáktól és a gyorsforgalmi utaktól eltekintve) a helyközi autóbusz közlekedés működtetésével kapcsolatos feladatokat. Kistérségi szintre indokolt viszont helyezni a közoktatás megszervezését, illetve a települési önkormányzati testületeket támogató hivatali tevékenységek

elvégzését. A kistérségek valódi integrációjához meg kell teremteni a helyközi közlekedést és más szolgáltatásokhoz való hozzájutás feltételeit is.

A **régiók** a versenyképesség optimális egységeiként kell, hogy funkcionáljanak (nem az ország, hanem a multifunkcionális régió a nemzetközi versenyképesség alapegysége). Földrajzilag-fizikailag is össze kell kapcsolni a fejlett informatikai bázisra épített humán szolgáltatásokat, az üzleti ICT-bázisú központokat, stb.

A régiók tudatos kialakítását meg kell sürgősen **tervezni**, figyelemmel az EU-források felszívásához szükséges fejlesztésekre is, hogy 2015-ig az elmaradott régiókban is kiépülhessenek a szükséges regionális kapacitások.

#### 5.1.2. A KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁS ÉS HÁTTÉRSZERVEZETEINEK INTÉZMÉNYI ÉS MŰKÖDÉSI REFORMJA

**A központi államigazgatásban jóval kevesebb és racionálisabban szervezett tevékenységet folytató intézményre van szükség.** Ennek az átalakulásnak a mellékhatásaként csökken a szférában való foglalkoztatás is. A kisebb létszám ellenére felkészültebb állományra és sokkal nagyobb hatékonyságra van szükség. A javasolt változtatások irányai a következők:

- Szervezés/menedzsment: a minisztériumok számának a csökkentése, a háttér-intézmények koncentrálása és racionalizálása. Az államigazgatási folyamatok újraszabályozása, kevesebb hierarchikus lépcső, több koordinációs csapatmunka és közös eredményben (probléma-megoldásban) való érdekelttség. A feladatok (részbeni) decentralizálása, delegálása (központi állami feladtból regionális/önkormányzati feladattá tenni).

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

- Monitoring és értékelés, teljesítmény-kritériumok, mérés, honorálás.

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

#### 5.1.3. AZ OKTATÁS ÉS KÉPZÉS REFORMJA: TÖBB ÉS JOBBAN MEGTÉRÜLŐ BERUHÁZÁS AZ EMBERBE

Az oktatást és képzést érzékenyebbé kell tenni a gazdaság szükségleteire. A **köz-oktatásban** a csökkenő tanuló létszám lehetőséget nyit a minőségi fejlesztésre, a szakmai szelekcióra, a pedagógusokkal szembeni követelmények emelésére. Az igazi minőségi változást az iskolák, illetve a pedagógusok szemléletének és tevékeny-



ségének átalakulása jelentheti. Az általános iskolában a gyerekeket olvasni, írni és számolni, számítástechnikát (informatikát) használni és nyelvet tanulni kell megtanítani. A gyerekek (és a tanárok) ez irányú teljesítményét kell nézni, illetve díjazni. Középfokon a munkaerőpiaci igényekkel összhangban levő szakképzésre és/vagy továbbtanulási felkészítésre van szükség.

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

A **kormányzati K+F** (Akadémia) jelentős része hosszú távon a felsőoktatás részévé válik, egyúttal a finanszírozás teljesítmény-orientáltabb rendszere is kialakul.<sup>19</sup> A vállalkozások és a „tudomány” közötti átjárhatóság erősödik.<sup>20</sup> A tudományos és kutatói pályán a kétirányú (Magyarországról külföldre, illetve külföldről Magyarországra) és szektorok (vállalatok-kutatóhelyek) közötti mobilitás ösztönzése is fontos feladat. A felsőfokú végzettségűek bevándorlásának támogatása egyes szakmákban gazdaságpolitikai prioritássá emelhető.

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

#### 5.1.4. AZ EGÉSZSÉGÜGY REFORMJA

Az egészségügyi költségek világszerte emelkednek: reformok nélkül ez a hazai demográfiai folyamatokkal együtt kezelhetetlenné válik. Megkerülhetetlen a **biztosítási elv érvényesítése**, illetve a **rászorultsági fokozatok** kialakítása. Szét kell választani a szociálpolitikát és az egészségügyet, nagyobb teret kell biztosítani az öngondoskodás intézményrendszerének. A magántőke bevonása – szigorú jogi szabályozás mellett – kedvező konjunkturális pályára állíthatja az ágazatot.

A regionális fejlesztési tervek alapján várhatóan megkezdődik az igények és a kapacitások összhangba hozása regionális szinten. A többszorosított finanszírozás (az intézményesített magánfinanszírozás bővülése) és a magántőke beáramlása az egészségügyi intézményrendszer működtetését biztosító szervezetekbe várhatóan előrehalad. A rendszerbe való magánbefektetések a jogi környezet bizonytalansága miatt azonban eleinte csak lassan nőnek.

<sup>19</sup> A kormányzati K+F-nek – kevés kivételtől, pl. a kulturális, történelmi stb. kutatásoktól eltekintve – alapvetően gazdasági és jóléti célokat kell szolgálnia

<sup>20</sup> Pl. a tudomány és technológiapolitika irányításában, a közfinanszírozású tudományos folyóiratok szerkesztőbizottságaiban, a PhD-követelményeknél, stb.

A működtetés privatizálása, a szolgáltatási verseny lehetőséget nyit a hatékonyság javítása előtt, s így a költségkímélő, innovatív kezelési és vizsgálati eljárások és eszközök alkalmazásának esélye nő. Ennek eredményeként a betegek minőségi ellátása összességében javul, miközben az alapellátás (amely mindenki számára elérhető marad) és a legmagasabb szintű magán-egészségügyi szolgáltatások közötti szintkülönbség tovább nő. Az EU-tagság piaci lehetőségeket teremt a hazai (külföldiek részére nyújtott) jó minőségű és viszonylag olcsó kórházi ellátások számára is.

#### 5.1.5. EGYES ÁLLAMI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MEGÚJÍTÁSA

A **közlekedési infrastruktúra** területén a PPP (public-private partnership) modell terjedését egy előre megfontolt stratégia mentén szabad ösztönözni, problémák esetén lehetőséget adva a későbbi korrekciókra.

A hálózati infrastruktúra működtetésénél nemzetközi példákat figyelembe véve kell gondoskodni az irányításról („governance”). Az infrastrukturális fejlesztéseket a kedvezőtlen elérési, más (pl. foglalkoztatási) szempontból problémásabb régiók irányába szükséges intenzívebbé tenni. Ezen belül is kiemelt figyelmet érdemel a szélessávú telekommunikációs infrastruktúrának az elmaradott régiókban való továbbépítése.

Az állam nem vonulhat ki az **energiagazdaságból**, különösen ami a hosszú távra szóló fejlesztéseket illeti. A villamosenergia területén az alaperőművek építése csak a kormányzat és a befektetők szoros együttműködésével képzelhető el. Az ellátásbiztonság és a gazdaságosság érdekében a határokon átnyúló nagyobb régiók energetikai együttműködése is kormányzati szerepvállalást feltételez. Az állam szerepe tartalmilag nagyon megváltozik: a tulajdonosi, ármeghatározó szerepet a társadalmi-gazdasági környezet befolyásolása váltja fel (az ellátásbiztonság, a reális árak érvényesülésének felügyelete). Fontos, hogy az állam a valóságos piaci érték- és árviszonyokat a tulajdonában lévő cégeken keresztül ne torzítsa szociális szempontokkal (mint ahogy ezt a hibát eddig minden kormány elkövette).

Nem stratégiai kérdés az energiaszektor egyes cégeiben még meglévő állami tulajdon megtartása, értékesítésük pénzügyi megfontolások függvénye.

A **megújuló energiaforrások** a nyílt piaci versenyben költséghátrányban vannak a nem megújuló (fosszilis) energiahordozókhoz képest. Magyarországon a biomassza és a geotermikus energia látszik ígéretesnek. Hasznosításuk települési, kistérségi, esetleg regionális szinten tűnik gazdaságosnak.

Az **energiatakarékosság** támogatása érdekeltség teremtését (gyorsított leírást, kamattámogatásokat, esetleg adókedvezményeket) jelentheti.

## 5.2. AZ AKTÍV ÉS INNOVATÍV VÁLLALATI MŰKÖDÉS KÖRNYEZETI FELTÉTELEINEK ERŐSÍTÉSE

### 5.2.1. VERSENYSZABÁLYOZÁS ÉS VERSENYSEGÍTŐ MAGATARTÁS<sup>21</sup>

Az uniós jogharmonizáció és a versenyt erősíteni kívánó lisszaboni stratégia ellenére Magyarországon az **üzleti környezet** szabályozási feltételei és egyes (részben állami tulajdonú) vállalatok sokszor korlátozzák a versenyt. Ezt enyhítheti, ha:

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

A **verseny élénkítése** érdekében a versenytörvény betartatása erősödik, a közbeszerzés egyszerűsítése és ugyanakkor szigorúbb ellenőrzése is elkerülhetetlen.<sup>22</sup> A gazdaság kis méretéből adódó oligopol helyzetek megítélésénél, a fúziókontrollnál előtérbe kerül a hatékonyság.

### 5.2.2. ADÓRENDSZER

A versenyképesség szempontjából az összesített (GDP-arányos) **adózási szint** önmagában nem kulcskérdés: a skandináv országok a magas közterhek ellenére a versenyképességi rangsorok élén találhatók.<sup>23</sup> Az így számított hazai adózási szint egyébként is nagyjából megfelel az EU-átlagnak.

A közteherviselés rendszere több mechanizmuson keresztül hat a vállalatok versenyképességére (az élőmunka terheinek magas szintje például a munkaigényes szektorokat jobban sújtja, a kedvezményezett térségekben a beruházási adókedvezményeknek „terelő” hatása van, stb). A régió országainak hasonló fejlettségi szintje miatt az adózás mértéke a térségünkben a befektetésekért folyó verseny egyik (de nem a leglényegesebb!) tényezője lett; kis különbségek esetében képes

<sup>21</sup> Valentiny (2005) alapján.

<sup>22</sup> A közbeszerzések GDP-aránya nemzetközi összehasonlításban igen magas, 30%, míg az OECD átlag 20% körüli.

<sup>23</sup> A magyar államháztartás egyensúlyi helyzetét ismerve jelentős adócsökkentés – a kiadások még nagyobb mérséklése nélkül – egyébként sem igazán tehető. Az az álláspont felelőtlen, amely arra épít, hogy a költségvetés kiadási oldalának átalakítását majd az adócsökkentés kedvezőtlen hatásai kényszerítik ki (Gács-Halpern, 2005).

lehet a befektetői döntések befolyásolására. Az adóztatás gyakorlata a szürke és fekete gazdaság, illetve foglalkoztatás mértékét is befolyásolja.

Az állami feladatok ellátásának **ésszerűsítésével párhuzamosan** valószínűleg 2010 után lehet:

- a közterheket mérsékelni a foglalkoztatás közterheinél (elsősorban a TB-járu-léknál);
- célszerű a különböző beruházásokat, innovációt, szakképzést ösztönző adó-kedvezmények rendszerének egységesítése (különösen az innovációs folyamatokkal kapcsolatos megoldások kidolgozása sürgető);
- az adókkal kapcsolatos adminisztrációt, az átláthatóságot egyszerűsíteni indokolt;
- környezetvédelmi elemeket is tartalmazó adózást szükséges bevezetni.

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

Tény, hogy ez – különösen a túl bonyolult adórendszerrel rendelkező országokban – átlátha-tóbbá és kiszámíthatóbbá tudja tenni az adórendszert. Ugyanakkor feladja a szolidaritáson ala-puló közteherviselés fontos elvét, mely szerint a gazdagabbaknak viszonylag nagyobb terhet kell viselniük a közkiadásokból. Adótechnikai szempontból is kritizálható, hiszen a szükségszerűen viszonylag magas értéknél belépő egyetlen adórata marginálisan elég nagy, és így meglehetősen erősen ösztönöz az adóelkerülésre és adócsalásra. Emellett az egységes adóval kísérletező or-szágok adóbeszedési eredményei nem igazolják egyértelműen az egységes adónak tulajdonított pozitív tulajdonságokat.<sup>24</sup>

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

### 5.2.3. A KÖRNYEZETTUDATOS GAZDÁLKODÁS TÁMOGATÁSA

A **környezettudatos gazdálkodás** versenyképesség-formáló tényezővé válása nem megy egyik napról a másikra. A következő évtizedben a vállalati szektor előtt álló legjelentősebb feladatok a következők:

<sup>24</sup> Oroszországban és Szlovákiában is az egységes adó bevezetését követő időszakban nőttek, vagy legalábbis nem csökkentek az adóbevételek. Ennek oka azonban valójában nem az adó-rendszer változtatása. Oroszországban az adóbevételek növekedését részben azon adóalanyok jövedelmének növekedése okozta, akiket egyáltalán nem érintett az adóreform, részben pedig az adóellenőrzés általános szigorítása. Szlovákiában az adóreformot összekapcsolták egyfelől az áfa emelésével, másfelől a nem foglalkoztatottak szociális ellátásának szűkítésével, s ez utóbbi hatá-sára növekedett a foglalkoztatottság és az adóbevétel is. (Lásd Ivanovna és társai, 2005, valamint Moore, 2005).

- A hulladékkezeléssel kapcsolatos eljárások betartása még ma is problémákat jelent a hazai kis- és középvállalatok számára, hatósági ellenőrzésük pedig, nagy számuk miatt szinte lehetetlen feladat. Jelentős problémát jelent az összegyűjtött veszélyes hulladék megfelelő kezelése, ártalmatlanítása.

- A vízbázis-védelem során nemcsak a felszín alatti vizek védelme, de a kárelhárítási feladatok és a mérőhálózat fejlesztése is jelentős feladatot ró a hatóságokra és a gazdálkodó szervezetekre.

- A levegőtisztaság-védelem során nemcsak a vállalati emisszió szigorítását, az égetőművek és a nagyobb tüzelő-berendezések kibocsátását szigorítja, de külön programban foglalkoznak a VOC és más, kiemelten jelentős szennyező anyagok csökkentésével is.

A fenti feladatok csak abban az esetben valósíthatók meg, ha a **megelőző**, a legjobb környezeti hatékonyságot biztosító beruházások nyernek teret. A hazai, jelenlegi termékdíj-alapú szabályozás nem az üzemek alaptchnológiájának javítását állítja a középpontba, de remélhető, hogy (részben EU-forrásból) rendelkezésre fog állni az a pénzalap, amely ezeket a jelentős beruházásokat biztosítja.

Jelenleg nem tudjuk, hogy pontosan mekkora a **kis és közepes vállalkozásoknak** a hozzájárulása a környezetszennyezéshez. Valószínűleg nem tévedünk, ha azt állítjuk, hogy jóval nagyobb, mint a GDP-hez való hozzájárulásuk, tehát egyértelműen rontják az ország átlagos környezeti hatékonyságát. A kisvállalkozások támogatása mind az EU, mind a hazai kormányzat fejlesztési stratégiájában az első számú prioritások közé tartozik.

### 5.3. BEFEKTETÉS A KUTATÁS-FEJLESZTÉSBE ÉS INNOVÁCIÓBA

A tudásalapú gazdaság fontos területein, a kutatás-fejlesztésben és az innovációs tevékenységben mind mennyiségileg, mind minőségileg jelentős előrelépésre, sőt **áttörésre van szükség**.<sup>25</sup>

**Keresleti oldalon** a vállalati kutatás-fejlesztési ráfordítások növekedését segíti az Innovációs Alap remélhetően tovább fejlődő finanszírozási mechanizmusa: az a vállalkozás, amelyik K+F-et folytat illetve K+F-et vásárol állami vagy non-profit intézménytől, kevesebb járulékot fizet.<sup>26</sup> A szabályozást érdemes kiterjeszteni az üzleti K+F szolgáltatókra is. A kormányzati szektorban rendszeres technológia-beszerzési (PTP – public technology procurement) programok készülnek.<sup>27</sup> Ennek keretében

<sup>25</sup> Számszerű célok helyett valójában az lenne fontos, hogy az innovációs **rendszerben** gondolkodás épüljön be a közgondolkodásba, legyen egy rugalmas, a világban gyorsan zajló változásokra rugalmasan reagálni képes „tudásalapú” rendszerünk (Borsi (2005)).

<sup>26</sup> „Én örülnék a legjobban, ha az Innovációs Alapba nem folya be pénz, az azt jelentené, hogy nincsen szükség erre a típusú ösztönzésre”. Idézet Boda Miklóstól, az NKTH elnökétől (TÉT attaséi konferencia, 2005. november 9.). Ugyanakkor az is nagyon fontos, hogy az Innovációs Alap forrásai ne csak a statisztikákat javítsák, hanem mélyreható változásokat indukáljanak a rendszerben, valóban növeljék a vállalkozások innovációs aktivitását.

<sup>27</sup> Ilyen programokra – a nemzetközi példák szerint – elsősorban az egészségügy és a (köz)biztonság területei kínálnak lehetőséget, de valójában minden műszaki tartalmú közbeszer-

a kormányzatok technológiai-innovációs terveket készítenek, vagyis megfogalmazzák, hogy a közbeszerzésekben mekkora technológiai (innovációs illetve K+F) tartalom van.

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

Az eddigi tapasztalatok szerint a K+F-et támogató politikák nem igazán befolyásolják a nemzetközi K+F befektetési döntéseket, ugyanakkor a kevésbé fejlett régiókban – így Magyarországon is – a meglévő technológiák transzferére is nagy hangsúlyt kell fektetni.<sup>28</sup>

A hazai kutatási-fejlesztési szektor versenyképtelen méretű egységei nagyobb kutatói közösségekbe tömörülnek: az azonos témán dolgozó kutatói közösségek kevésszámú hálózat (akár virtuális közösség) tagjai lesznek. A GDP arányos K+F növelését össze kellene kapcsolni a tudásipar hatékonyságát javító intézményi reformokkal, s nem kerülhető meg a szelekció. Nem lehetünk minden területen versenyképesek, de néhány területen a legjobbak között lehetünk.

Az elindult Kooperációs Kutatóközpontok illetve Regionális Egyetemi Tudásközpontok program „az elit” K+F tevékenységét ösztönzi ily módon, azonban a szétaprózódás valamennyi további felsőoktatási egységre jellemző, s a vállalkozások kisebb kutatási-fejlesztési igényeinek kielégítésére csak kevés – és főleg vállalati – kutatóhely vállalkozik.

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

- magasan képzett kutatók-mérnökök kritikus tömegben való jelenléte a gazdaságban (ehhez az ipari háttér is szükséges, ezért a befektetés-ösztönzés közvetetten ugyan, de erőteljesen hat erre a folyamatra);
- külső-belső, illetve kutatóhely-vállalat közötti intenzív mobilitás<sup>29</sup> (mindkét irányú nemzetközi mobilitás, a tudomány- és technológiapolitika érdemi irányításában részt vevő vállalkozások);
- az innovációs statisztikai adatgyűjtés javítása (az EU-val harmonizált mérésen túlmenően az egyes programok hatásának tényleges mérhetőségét is biztosítva – pl. kutatási célokra összevezetni a K+F, az APEH és a cégbírósági vállalati adatokat);

zésnél el lehet gondolkodni a K+F komponensen. Ausztriában például az autópálya-építések kapcsán már olyan aszfaltokat „fejlesztnek”, amelyek zajszintje 8-10%-kal alacsonyabb a szokásosnál. Mérések szerint – ha sikerül az „ipari” megvalósítás – akár 40-50%-kal is csökkenhet a zajterhelés, ami jelentős életminőség-javító tényező.

<sup>28</sup> A 2005. májusában indult INNOCSEKK programban is fellelhetők segítő elemek.

<sup>29</sup> Az MTA Szociológiai Kutatóintézetének felmérése szerint 2000–2004 között a megkérdezett kutatók 92%-a nem változtatott munkahelyet a természettudományi és műszaki tudományi K+F helyeken.

- a versenyeztetés reformja e témakörben sem megkerülhető (transzparens döntéshozatal, független bírálatok, értékelés; a teljes közszektorban szűnjön meg a „kézből etetés”, vagyis amikor célirányosan egy-egy kutatóhelyre írnak ki egyébként sokszor nevetséges összegű és csak a bürokráciát duzzasztó pályázatot);
- a nagy K+F programok hatásvizsgálata (az innovációs-versenyképességi statisztikák már említett rendszeres gyűjtése ebben nagy segítséget jelent);
- intézményi szintű értékelés (a kormányzat fennhatósága alá tartozó kutatóhelyek küldetésének aktualizálása, stratégiai és rövid távú célok utólag nyilvánosan ellenőrizhető mérőpontokkal, az intézmények esetében lényegesen csökkenteni kell a publikációk, mint teljesítménymérő indikátorok súlyát, helyette az innovációs céloknak, a vállalat-kutatóhely kooperációban zajló K+F-nek való megfelelést kell ellenőrizni);
- a szellemi tulajdon (szabadalmak, márkák, stb.) védelme megújul, érdemben növekszik a (szellemi) tulajdonbitorlással kapcsolatos büntetőeljárások, igazságszolgáltatási, végrehajtási folyamatok hatékonysága;
- az egyetemi (akadémiai) kutatóhelyek vezetői tényleges szerződéskötési, pénzügyi, személyzeti stb. jogokkal rendelkeznek, az adott intézmények üzleti működéséért személyesen felelnek;
- a regionális különbségek enyhítésére a főváros-vidék együttműködésében zajló kutatások is hangsúlyt kapnak és a források elköltése, valamint a programmenedzsment a régiók felelőssége lesz;
- hatékony innovációs „policy koordináció” valósul meg az érintett intézményi szereplők között.

Az innovációval kapcsolatos feladatok irányítására (sőt, már a feladatok kifizetésére) jelenleg az NKTH, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium és az Oktatási Minisztérium egyaránt igényt tart, és a helyzetből való továbblépés egyelőre bizonytalan.

## 6. VÁRHATÓ TENDENCIÁK ÉS KÖLCSONHATÁSAIK A „B” FORGATÓKÖNYV ALAPJÁN

A magyar gazdaság versenyképességének fenntartásához a belső feltételek nagyobbik részének megvalósulására okvetlenül szükség van, ugyanakkor a külső feltételek tekintetében az EU 10 év alatt várhatóan nem lesz képes átütő sikerű szerkezeti reformokra. **Ezért a versenyképesség tekintetében leginkább a „B” forgatókönyv megvalósulását tartjuk valószínűnek.**

A gazdaság autonóm szereplőinek várakozásai a versenyképesség alakulását nagyban determinálják. A **GKI Rt. 2006. első felében felmérést végzett a vállalatvezetők 10 éves jövőképeiről**, a versenyképesség tényezőire és a versenyképességre

vonatkozó várakozásaikról, a várható kockázatokról és veszélyekről.<sup>30</sup> A következőkben erre a felmérésre is nagyban támaszkodunk.

## 6.1. VERSENY, PIACI HELYZET

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

A **központi és helyi önkormányzati beruházások** – amelyek a növekvő EU-forrásokkal lényegesen növekednek – a hazai vállalkozók széles körének jelentenek megrendelést a következő években. Az élénkülés az építő-szerelő tevékenységet folytatók, a kapcsolódó szolgáltatásokban dolgozók, sőt a hazai gép- és berendezésgyártók számára jelent bővülő piacokat.

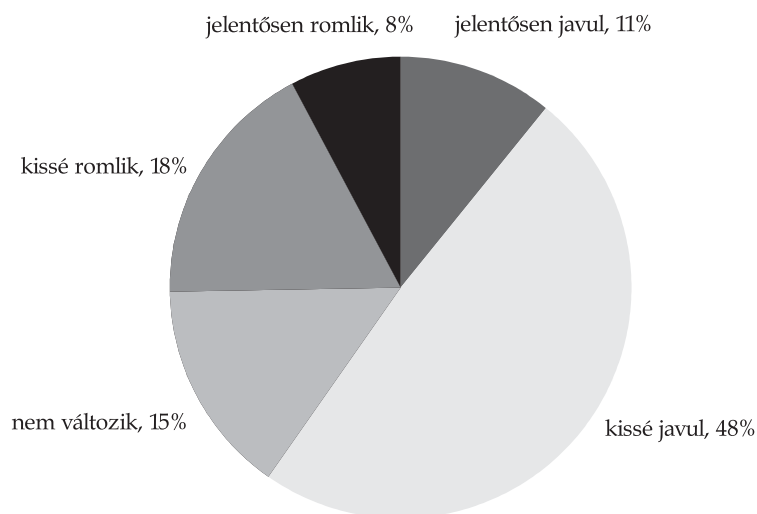
Az államháztartási hiány várt mérséklése miatt a nem EU-programokhoz kötődő, **jelenleg költségvetési forrásokból finanszírozott piacok szűkülnek**, vagy piaci (esetleg vegyes) finanszírozásúvá alakulnak. A **ma költségvetési intézmények által ellátott funkciók egy részét az üzleti szektor veszi át**.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

A GKI Rt. felmérése szerint a **vállalatvezetők következő évtizedre szóló várakozásai és kilátásai összességében derűlátóak**, a külföldi többségűeké pedig sokkal kedvezőbbek. A legtöbb borúlátó vállalat az állami többségi tulajdonúak körében van. A nagyobb vállalatok perspektívái jobbak, mint a kis- és középvállalatoké és a csak hazai piacon megjelenők jövőképe valamivel kevésbé optimista, mint az exportban is érdekelt cégeké.

2006–2015 között nemcsak a piac bővül, de a **piaci verseny** erősödésére is számítani lehet, elsősorban azokon a területeken, ahol a csatlakozás kereskedelmi gátakat bontott le, vagy megkönnyítette a határok átjárását (pl. az élelmiszeriparban és a kis- és középvállalati körben). A csatlakozás után számos magyar vállalatot sok-

<sup>30</sup> A vállalatvezetők hosszabb távú, 2015-ig szóló jövőképeinek feltérképezése céljából a GKI Gazdaságkutató Rt. 2006 tavaszán vállalati, vállalkozói felmérést szervezett. Postai, önkitöltős kérdőívekkel 7500 vállalkozást kerestek meg, amelyből 714 db értékelhető kérdőív érkezett vissza. A válaszadási arány tehát csaknem 10%, ami a hasonló felmérések gyakorlatában jónak mondható. A felmérésben résztvevő cégek – a foglalkoztatott létszám alapján – a gazdálkodói szféra mintegy 12%-át fedik le, ami megfelelő kereteket biztosít a vizsgálatához.





5. ábra. Várhatóan hogyan alakul az Önök cégének piaci helyzete 2015-ig a jelenlegihez képest? (megoszlás, százalék)

Forrás: GKI Rt. felmérése 2006. február

kolt, hogy – az előrejelzéseknek megfelelően – hazai piacain megjelentek az EU-beli versenytársak, azonban az idő multával egyre több magyar cég szerez tapasztalatot az uniós piacon folytatott üzletelésben. A következő években a versenyhez történt alkalmazkodás következményei meg fognak jelenni nemcsak a nagy-, de a kisebb vállalatok eredményeiben is. A felmérés résztvevői a cégük fejlődését veszélyeztető **kockázatok** közül elsősorban a kereslet csökkenésétől, új versenytársak megjelenésétől és a régiók erősödésétől tartanak. Az Európai Unión belüli versenytársak feltűnésétől jóval nagyobb arányban tartanak a cégvezetők (44%-uk), mint az EU-n kívüli konkurenszektől (26%).

Bár az uniós támogatásokkal indított fejlesztések közbeszerzéssel valósulnak meg, de valószínűleg csak a nagyobb, országos projekteknél kapnak valós uniós konkurenciát. A határmenti magyar vállalkozások viszont jó eséllyel indulhatnak a szomszédos országok kistérségi pályázatainak alacsonyabb költség szintjük, speciális szaktudásuk, technológiájuk miatt.

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

Az élesedő versenyben és a globalizálódó piacokon azok a vállalkozások érhetnek el sikereket, amelyek egyszerre tudnak alkalmazkodni a világgazdaságban

végbemenő folyamatokhoz és a helyi körülményekhez. Ezt a hazai vállalkozások legelőnyösebben úgy tehetik meg, ha valamilyen módon **csatlakoznak azokhoz a nemzetközi hálózatokhoz**, amelyek saját tagjaik számára előnyöket nyújtanak a beszállítás és az értékesítés megszervezésében, együttműködnek a fejlesztési célok és a stratégia alakításában.

Az élesedő verseny mind erősebben fogja ösztönözni a vállalkozók **innovációs aktivitását**. Fontos stratégiai kérdés, hogy a külföldi tulajdonú vállalatok a kutatási fejlesztési és innovációs (K+F+I) folyamatokban mennyire intenzíven vesznek részt, milyen mély és szerteágazó beszállítói és értékesítési kapcsolatot alakítanak ki belföldi partnereikkel, amelyek révén ezek a belföldi vállalatok közvetlenül, vagy akár közvetve a számukra is fontos nemzetközi hálózatok részévé válhatnak. Az együttműködés kutatáson, fejlesztésen és innováción keresztüli elmélyülése az egyik eszköz arra, hogy mind szervezettebb kapcsolat alakuljon ki a magyar gazdaság különböző helyzetben lévő szereplői között.

A hazai **regionális nagyvállalatok** elsősorban az üzleti, kereskedelmi és logisztikai szolgáltatások területén juthatnak jelentős szerephez. Az erősen helyhez kötött hálózati szolgáltatások versenyében a régióhoz való közelség komolyan segítheti a hatékony terjeszkedést (Gács-Halpern, 2005).

## 6.2. FELHALMOZÁS, TŐKEÁRAMLÁS

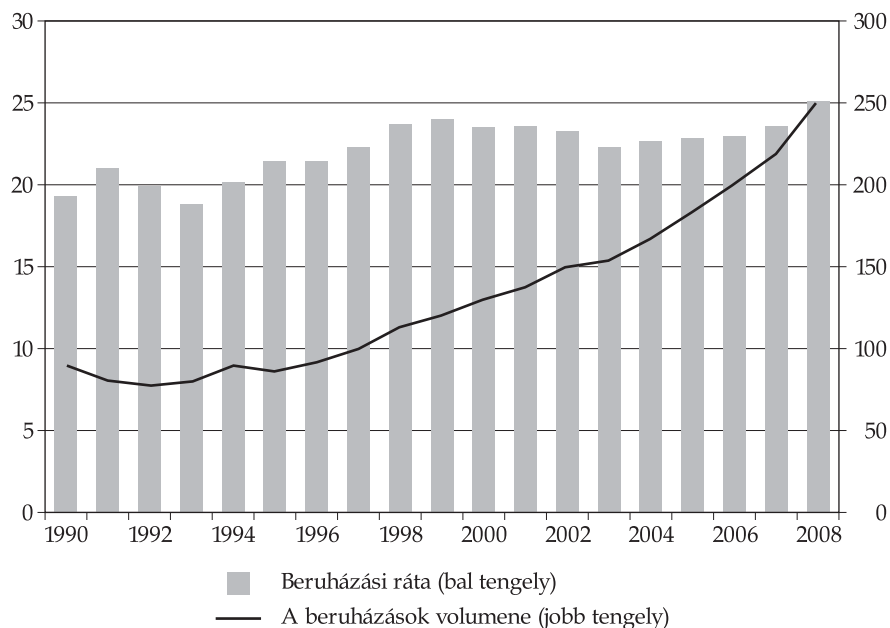
2005–2015 között a **beruházások** várt dinamikus bővülése két forrásból táplálkozik: a kedvező export lehetőségek miatt a **vállalkozói beruházások** gyorsan emelkednek és az **EU-tól érkező fejlesztési források** is megnőnek.

Az Európai Unió tagjaként Magyarország jogosulttá vált az unió fejlesztési támogatásainak igénybevételére, amelyeket a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap nyújtanak. A támogatások fogadásának és a pályázatok lebonyolításának intézményrendszere felállt és működőképes. Egyes témákban a tömeges igények miatt az első tervezési időszak (2004–2006) végéig szóló keretek már most kimerültek. 2007-től az új tervezési időszakban a támogatási keretek nagyságrendileg emelkednek.

Az állami-önkormányzati területek közül elsősorban a **környezetvédelmi és infrastrukturális** jellegű beruházások felfutása várható (6. ábra).

Az üzleti szektorban a **külföldi tőke beáramlása** a gazdaság finanszírozásában kiemelten fontos marad, ugyanakkor a globalizáció miatt a tőkevonzásban jelentős szerepet játszó tényezők folyamatosan változnak. A rendszerváltás óta mérséklődő országhelyzet mellett a hazai bérelőny is csökkent, megfelelő szakképzettségű munkaerő pedig csak a képzési rendszer fejlesztése esetén fog kellő mértékben rendelkezésre állni.

Mindemellett a tőkebehozatal alakulását befolyásolni fogja az ország gazdasági helyzete és annak külföldi megítélése, a politikai és a gazdasági viszonyok stabilitási foka, az új és a közeljövőben belépő EU-tagok, valamint a kelet-európai és ázsiai országok részéről a tőkéért folyó versenyben történő helytállási képességünk (ezen belül „felajánlott”, illetve bemutatható előnyeink). Nagy szerepet játszik az ország tőkevonzó képességének alakulásában (különösen a nagy befektetések



6. ábra. A beruházási ráta, 1990-2008 (százalék)

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

esetében) a kormányzat ez irányú elkötelezettsége és aktivitása. EU-tagságunk főleg harmadik országok számára jelenthet tőkebefektetési vonzerőt.

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

A külföldi működőtőke-befektetések **szerkezeti összetétele** átalakul: a nagyobb tranzakciók kisebb termelési-szolgáltatási célú befektetésekkel karöltve jelennek meg. A gazdaságpolitikai lobbizás egy-egy kiemelt óriás-beruházást is hazánkba vonzhat.

Mindezek alapján a külföldi működőtőke-állomány kedvező esetben 2015-ig 30-35 milliárd euróval, 60-70%-kal emelkedhet, a GDP-hez mért aránya viszont kissé, kb. 50%-ra csökken.

A **tőke kivitel** a behozatalnál lényegesen alacsonyabb szintű. Néhány nagyvállalat mellett egyes közepes hazai cégek is fognak tőkét kivinni külföldre. Míg a nagyvállalatok tőkekihelyezéseikkel elsősorban regionális szerepre törnek, a közepes cégek a komparatív előnyöket keresik a környező országokban.

**Ágazati bontásban** a működőtőke a feldolgozóipar és a kereskedelem / logisztika /, a tudásalapú szolgáltatások mellett a szabályozás függvényében megjelenik

pl. az egészségügyben, az oktatásban-kultúrában és a mezőgazdaságban is. Megtelepedik továbbá egy sor európai kis- és közepes vállalkozás is.

**A tőkebeáramlásra vonatkozó vállalati várakozások elég mérsékeltek.** A GKI felmérése szerint jelentős növekedést, vagy csökkenést a cégeknek csak a kisebb hányada vár. A mezőgazdaság és élelmiszeripar cégei a leginkább optimisták a tőkebeáramlást tekintve, a mezőgazdaságban várhatóan ez valóban a következő évtized meghatározó, új folyamata lesz. Azok a cégek, amelyek a magyar gazdaság felzárkózását remélik a következő évtizedben, sokkal nagyobb arányban várják azt, hogy intenzívebb lesz a tőkebeáramlás, mint azok a cégek, ahol nem számítanak arra.

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

### 6.3 . FOGLALKOZTATÁS, MUNKAERŐPIAC

2006–2015 között hozzávetőlegesen 6%-os növekedés várható a **foglalkoztatottak** számában, ez **230 ezer fős bővülésnek** felel meg. Az elkövetkező évek munkaerő-keresletének évi átlagosan 0,5%-os növekedése gyorsabb az elmúlt évekénél, de **nem vezet a foglalkoztatás szintjének áhított mértékű emelkedéséhez.**

A 15–64 évesekre számított foglalkoztatási ráta 2015-re csak 63% körül lesz, jelentősen elmaradva az EU ambíciózus célkitűzéseitől (2010-re 70%).

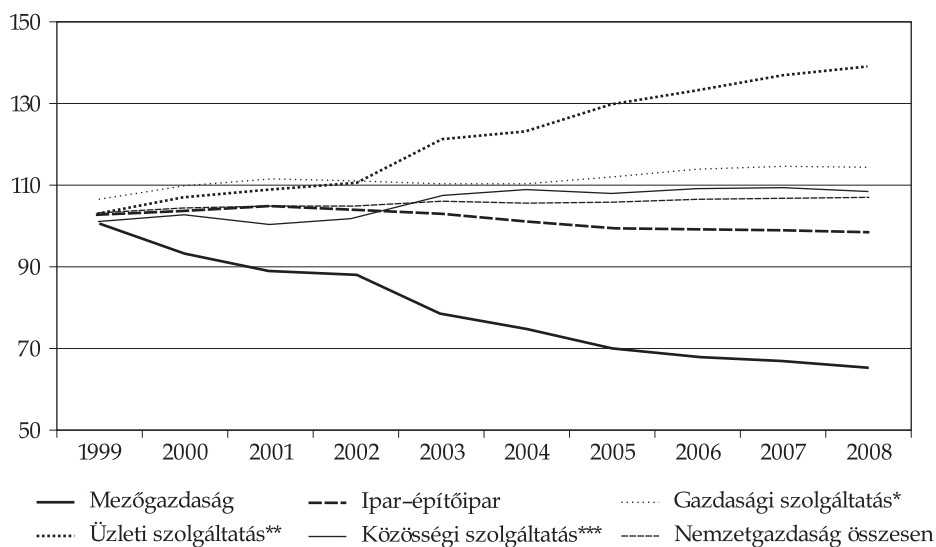
**A vállalatvezetők jövőképek szerint is a foglalkoztatás 2015-ig kissé nőni fog.** A foglalkoztatás növekedését váró cégekre jellemző, hogy legalább 250 főt foglalkoztatnak, amiből arra következtethetünk, hogy a közép- és nagyvállalatok létszámfelvevő képessége javul elsősorban. Sokkal kevesebb cég vár növekedést a kisebb vállalatok körében, s a válaszok közel fele szerint nem fog megváltozni alapvetően a foglalkoztatás jelenlegi képe. Kifejezett csökkenésre számítanak a posta és a távközlés vállalatai, valamint azok, amelyeknek várhatóan romlik a helyzete, vagy amelyek szerint a magyar gazdaság nem zárkózik fel. Ami a 45 év felettieket illeti, foglalkoztatási esélyeik a válaszadók szerint összességében romlanak, irántuk a vállalkozások kisebb arányában nő, mint amilyenben csökken a kereslet. A lemaradó régiókban ez a vélemény még hangsúlyosabban érvényesül. Nem látnak esélyt összességében a cégek a nők foglalkoztatásának növelésére sem.

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

A vállalatvezetők szerint fontos versenyképességet korlátozó tényező már most az elérhető képzett munkaerő hiánya, ami a következő évtizedben még fel is erősödik, s a gyenge belső mobilitás miatt gyorsítja a külföldi munkaerő beáramlását. A vállalati hosszú távú várakozások azonban a hazai munkaerőpiac területi rugalmasságának némi oldódását is jelzik, 45%-uk a mobilitás erősödését várja

**A foglalkoztatási szerkezet lassú módosulása folytatódik (7. ábra).** Az agrár-szektorban foglalkoztatottak részaránya 2015-re 4% alá mérséklődik, az ipar foglalkoztatási súlya valamelyest csökken, 23% körüli lesz, az építőiparé 8,5%-ra nő. Együttesen a foglalkoztatottak szűk egyharmada talál megélhetést az iparban és az építőiparban. Az egyes szolgáltató és infrastrukturális ágazatok foglalkoztatási képessége differenciáltan alakul, karakterisztikus bővülés a logisztikai szektorban és az ingatlanügyletek, gazdasági tevékenységet segítő szolgáltatások ágban várható. A döntően költségvetésből gazdálkodó közösségi szolgáltatóknál alkalmazottak foglalkoztatási súlya számottevően mérséklődik. A magánszektor jelentősége az oktatásban és az egészségügyben folyamatosan nő, de a közösségi szféra meghatározó jellege fennmarad.

**A foglalkoztatás területi anomáliái, s a munkanélküliség strukturális feszültségei valamelyest mérséklődnek.** Továbbra is a központi és a dunántúli régiók létszámfelvevő képessége lesz a legerősebb, bár a munkáltatók cseréje felgyorsul



\* Gazdasági szolgáltatások: kereskedelem, közúti jármű és közszükségleti cikkek javítása, karbantartása; szálláshely szolgáltatás és vendéglátás; szállítás, raktározás, posta és távközlés

\*\* Pénzügyi tevékenység és kiegészítő szolgáltatásai; ingatlanügyletek, bérbeadás és gazdasági tevékenységet segítő szolgáltatás; egyéb szolgáltatások

\*\*\* Egészségügyi, szociális ellátás; oktatás; közigazgatás, kötelező társadalombiztosítás

7. ábra. A foglalkoztatottak számának változása (1998=100)

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

a külföldi működő tőke kétirányú mozgásának hatására. A keleti és déli országrészekben a munkanélküliség némileg csökken. Erősödik a képzett munkaerő nemzetközi vándorlása, részben átmeneti, részben hosszabb távú munkavállalása és várható a külföldiek szerepének erősödése. Az **időszak második felében** várható, hogy **a régi uniós tagállamok sorozatosan feloldják az újakkal szembeni munkaerő-piaci korlátozásokat**, így a magyar munkaerőt fogadó országok köre is bővül.

## 6.4. TUDÁSGAZDASÁG, INNOVÁCIÓ

A következő időszakban a különösen alacsony szintű **vállalati K+F ráfordítások** – az elmúlt évek csökkenését követően, részben az innovációs járulék-fizetési kötelezettség ösztönző hatására – valószínűleg növekedésnek indulnak, s erre számítani lehet a kis- és középvállalkozások egyre növekvő hányadánál is. A költségvetési korlátok miatt az állami K+F ráfordítások csak igen lassan bővülnek. A minimálisan szükséges – de dinamikus műszaki fejlődéshez hosszabb távon nem elégséges – a GDP 1,6%-át kitevő K+F ráfordítási szint elérése legkorábban az évtized végére várható.

**Igen erős a cégek várakozása a K+F és innovációs tevékenység élénkülése iránt.** Azok a cégek, amelyek a gazdaság felzárkózását vetítik előre, intenzívebben jelzik az innováció fontosságát, azok aránya pedig, amelyek az innováció csökkenését jelölték meg, csak töredéke a válaszadóknak. Ha a vállalatok várakozásainak megfelelően alakulnának ezek a folyamatok, végre megtörhetne az eddigi kedvezőtlen trend. Itt is elsősorban a nagyobb méretű vállalatok voksoltak elsősorban a K+F és az innovációs folyamatok felerősödése mellett, mindenek előtt a feldolgozóiparban, de kiemelkedően erős ez a vélemény (igény) a posta és távközlés ágazatban is.

A K+F szektorban a következő időszakban is **folytatódik a differenciálódás**. A nemzetközi szinten is versenyképes, az üzleti szférával szoros munkakapcsolatokat kiépített néhány kutatóhely egyre sikeresebben fog beilleszkedni mind régiójának innovációs folyamataiba, mind az európai kutatási térségbe. A biotechnológia színvonalas hazai kutatóhelyei sikeresek maradnak (tudásuk közvetlen értékesítése segítségével). Az igen kis létszámú, reális teljesítmények nélküli intézmények körében viszont a lehetőségek további beszűkülése, a kutatószférából vagy az országból való kivonulás a valószínű.

## 6.5. REGIONÁLIS ÉS KÖRNYEZETI HATÁSOK, INFRASTRUKTÚRA

### 6.5.1. A REGIONÁLIS FEJLŐDÉS FŐ TENDENCIÁI

**Nem enyhül látványosan az ország területi megosztottsága:** Budapest és vidék, nyugati és keleti országrész, Közép- és Dél-Magyarország továbbra is eltérő fejlődési sebességgel és pályán halad. Folytatódó tendencia az innovatív emberek lassú átáramlása is az ország középső és nyugati térségeibe. A jövedelemkülönbségek tartósan fennmaradnak a térszerkezet egészében és a településhálózaton belül is, ami

fokozhatja a jövőben a politikai-társadalmi feszültségeket. Várható a területi lobbik erősödése az EU-támogatások megjelenésével.

A saját helyzetüket és a nemzetgazdaság fejlődését negatívan megítélő vállalkozások nagyobb része erősebb területi differenciálódásra számít, míg az optimistábbak csoportjában valamivel kisebb ez ilyen vállalatok aránya. Eltérés mutatkozik a régiók szerint: sokkal optimistábbak a fejlettebb régiók, mint az alacsonyabb fejlettségűk, tükrözve, hogy a válaszokat nagymértékben befolyásolta a cégek, a régió saját helyzete. Közép-Magyarországon a válaszadók 40, a Dél-Alföldön 18% várja a területi különbségek mérséklődését a következő évtizedben

A főváros egyedurialma, a valódi nagyvárosok hiánya a következő tíz évben várhatóan nem változik meg alapvetően. A **főváros** várható szerepe ellentmondásos: Bécs nagy pénzügyi és szervezési erejével valószínűleg a térség központja lesz, Budapest mérsékeltebb erőforrásai, gyenge fejlesztési elképzelései, elmaradott infrastruktúrája miatt marad el.

A külföldi befektetők nagy fantáziát látnak Budapestben. Segítene, ha Budapest jobban "ki lenne találva", milyen szerepet töltsön be a közép-európai településhálózatban.

**Vidéken** – a magyarországi települések 61%-át, a népesség 30%-át érintően – továbbra is hiány van munkahelyekben, a lakosság elvándorol és elöregszik. Ez jelentős feszültségpontja a magyar térszerkezetnek, s bár lesznek sikeres fejlesztések, összességében alig lesz elmozdulás.

A **határ menti együttműködések** (köztük három EU-orsszággal) új dimenziókat nyithatnak a magyar területi fejlődésben. Jól látszik, hogy Komáromtól Szentgótthárdig egy új fejlesztési és egyben kommunikációs városövezet jön létre, korábbi periférikus helyzete felértékelődik. A külső és a belső határmenti együttműködések az EU a jövőben is támogatni fogja.

#### 6.5.2. FŐ KÖRNYEZETI TENDENCIÁK

A 2006–2015 közötti időszakra viszonylag gyors gazdasági fejlődés és az anyagi fogyasztás növekedése lesz a jellemző, a környezetszennyezés hagyományos formáinak (por, kén-dioxid, veszélyes hulladékok kibocsátása) további visszaszorulásával. A globális problémák (üvegházhatású gázok kibocsátása, biodiverzitás-csökkenés stb.) vonatkozásában mi is a nettó „környezetrombolók” közé fogunk felsorakozni, miközben **környezeti teljesítményünk nemzetközi, mindenekelőtt EU-s megítélése javulni fog.**

**Meglehetősen optimisták a vállalatok a környezet jövőbeni állapotáról.** A cégek több mint a fele szerint kissé, vagy jelentősen javul a helyzet, igaz, egynegyedük a további romlásra tippel. A nagyvállalatok válaszai a javulás felé húznak jobban, mint a minta átlaga, derűlátó a posta, a mezőgazdaság, az élelmiszeripar, a fa-, papír- és nyomdaipar, a vegyipar, az építőanyagipar, azaz olyan ágazatokhoz tartozó vállalatok is, amelyeknek különös gonddal kell figyelni a környezetvédelmi előírások betartására. Ami a régiókat illeti, a válaszok eléggé hasonlóak, a Központi Régióban és Észak-Alföldön található vállalkozások kissé bizakodóbbak.

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

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

#### 6.5.3. AZ INFRASTRUKTÚRA VÁRHATÓ VÁLTOZÁSAI

Indokolt lenne számos EU-tagország mintáit követve az infrastruktúra több területén 5-10 évre, sőt hosszabb időszakra szóló **stratégiák**, fejlesztési tervek kidolgozása.

Az infrastruktúra ágazatainak **egy részében** (vasút, légitölekedés, posta stb.) **igen jelentős veszteségek vannak, amelyek finanszírozása jelenleg az állami költségvetést terheli.** A **vasút** racionalizálásánál társadalmilag és politikailag nehezen kezelhető súlyos foglalkoztatási problémák vannak, amelyek egyébként nemcsak Magyarországon, hanem az EU országainak vasutjai tekintetében is jellemzőek. Ma Magyarországon mintegy 42 ezer vasúti alkalmazott van, miközben a vasút hatékonysága (termelékenysége) jóval alacsonyabb, mint az EU tagországaiban, ahol a vasútvonalak hossza 1970 és 2000 között 10%-kal csökkent, miközben a fővasutaknál lévő foglalkoztatottak száma – ugyanezen időszakban – a felére csökkent. **Magyarországon is mindinkább megkerülhetetlen a racionalizálás, azaz a foglalkoztatottak számának további 15-20%-os csökkentése.** A vasútnál a munkaerő mintegy 60-70%-a képzetlen-betanított munkás és a foglalkoztatottak mindössze 1-2%-ának van felsőfokú végzettsége. A **postánál** erőteljesebb a modernizáció, de ott is jelentős további létszám mérséklés kívánatos. Másfelől az említett infrastrukturális területeken a tevékenységek körének és szervezetének korszerűsítéséhez új, szakmailag magasan képzett munkaerő megszerzésére lenne szükség.

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



## 6.6. NÉHÁNY ÁGAZAT PERSPEKTÍVÁJA

A GRI Rt. felmérése szerint a 2015-ig terjedő időszakban a leggyorsabb fejlődési lehetőségek harmada termelő ágazatokban, kétharmada viszont a szolgáltató ágazatokban realizálódhat. A rendszerváltás utáni gazdasági növekedés hordozói inkább a termelő szektorok voltak. **A válaszadók a magyar gazdaság előtt a következő évtizedben várható fejlődés szerkezetében eltolódást valószínűsítenek a szolgáltató szféra javára.**

Elég nagy különbséggel a **turizmus** végzett az élen. Ezen belül sokan említették a gyógy- és wellness-turizmust, mint jelentős növekedési potenciállal bíró területet. Ezt követi az **informatika** (azaz a számítástechnikai és ehhez kapcsolódó, valamint a távközlési szolgáltatások). Az **építőipar** az elkövetkező időszakban is rendkívül dinamikusan fejlődik, ez az ágazat az uniós csatlakozás egyik legnagyobb nyertese lehet. A **közlekedési, vízügyi, hulladékkezelési és vezetékes infrastruktúra** fejlesztése az elkövetkező évtizedben „napirenden” lévő feladat, s az erre irányuló projektek jó részéhez uniós támogatások is járulhatnak. A **logisztikai** szektor fejlődésének folytatódására számítanak a válaszadók. Az **agrár** szférában a vállalatvezetők **az ágazat javuló perspektíváira** számítanak, de **saját cégük** várható piaci kilátásait illetően azonban **jóval kevésbé derűlátóak.**

### 6.6.1. TÁVKÖZLÉS

Az alapvető szolgáltatások maradnak továbbra is a dominánsak a távközlésben, ugyanakkor a nagyobb hozzáadott értékű szolgáltatások egyre nagyobb szerephez jutnak. A **szélessávú vezetékes adatkommunikáció** lesz egyre inkább a vezetékes szektor számára a húzóerő. A **mobil adatkommunikációs** szolgáltatások is egyre érzékelhetőbben megjelennek a piacon, tovább folytatódik a hangszolgáltatásokon belül a **mobil platform térnyerése** a vezetékes szolgáltatás rovására. Érzékelhetővé válik a **vezetékes és a mobil platform konvergenciája.**

Magyarország továbbra is a felzárkózó ország-csoport egyik tagja marad, ahol az új szolgáltatások bevezetésében tovább csökken az elmaradás, az innovációk elterjedésében azonban továbbra is a relatív – egy-két évben mérhető – lemaradás lesz az uralkodó. A verseny, a piacra lépési korlátok lebontása tovább fokozódik, a **szolgáltatók konszolidációja az időszak vége felé lesz jelentősebb.**

A **vezetékes penetráció a tíz évvel korábbi szint alá kerül**, bár a szolgáltatások összetételét tekintve a fogyasztók számára lényegesen magasabb hozzáadott értéken és lényegesen kedvezőbb relatív árszínvonalon. **Az egy fővonalra jutó árbevétel** összességében **stagnálni fog.** A hangszolgáltatásban a vezetékes hang fokozatos háttérbe szorulása folytatódik, de a hívásidőt tekintve továbbra is domináns marad. Az **alternatív szektor részesedésének folyamatos növekedése**, a szolgáltatások konvergenciája, a szélessáv, az egyre intelligensebb, nagyobb hozzáadott értékű – internet alapú – szolgáltatások előretörése tendencia marad.

A **mobil szolgáltatásokban kissé tovább nő a penetráció.** A távközlési szolgáltatásoknál a hang szerepe domináns, de visszahúzódó marad, a **mobil hang**

**árszínvonal csökkenésének néhány százalékos mértéke meghaladja a vezetékes hangszolgáltatásokét.** A hangszolgáltatásban folytatódik a mobil előretörés. Valójában a mobiltechnika teljes használata szélesedik. A magyar mobiltelefon piacon a szolgáltatók száma az időszak második felében növekedhet.

A **kábeltelevíziós társaságok fő profilját** és egyben jelentős bevételi forrásait még mindig a **tévécatorna** csomagok jelentik, de nagy ütemben jön fel mellé az internet-szolgáltatásokból eredeztethető bevétel is. A **szolgáltatók a vezetékes telefonszolgáltatások piacára is** elkezdtek belépni.

A **gyors internet** használatának terjedését hazánkban nagymértékben befolyásolja a szolgáltatás magas díja. Az internet-szolgáltatás tekintetében **áresés, a piac tisztulása** és az IP-technológia alkalmazásának újabb és újabb megjelenése várható.

#### 6.6.2. LOGISZTIKA

Az országos logisztikai szolgáltató központok hálózatának fejlődése felgyorsult, s ez a tevékenység Magyarország földrajzi helyzetéből következően **perspektivikusan is igen előnyös.**

A logisztikai tevékenység nemzetközi versenyképességét az biztosítja, hogy Magyarország medence jellegű fekvéséből adódóan számos fontos közlekedési folyosó találkozik területén. Három pán-európai közúti, vasúti és vízi- folyosó szeli át és három további közlekedési folyosó tartozik a rendszerhez. E nemzetközi folyosók létfontosságú szerepet töltenek be az ország bel-földi és nemzetközi kapcsolataiban, továbbá nagy jelentőségűek az Európai Unió közlekedése szempontjából is.

A logisztikai áruszállítási rendszerek megvalósításának igénye – az EU bővítésével összefüggésben – fokozatosan növekszik. Ennek okai:

- a beszerzések földrajzi távolsága növekszik,
- a termelési folyamatok további korszerűsítésével a termelékenység csak szerényen javítható, de jelentős tartalékok vannak a szállítás és a raktározás területén,
- a szállítás minőségével és a rugalmasságával kapcsolatos elvárások nőnek, kívánatos az áru (termék) útjának folyamatos nyomon követése, a szükség szerinti beavatkozás lehetőségének megteremtése,
- a dél-német, valamint az ezzel határos svájci és osztrák területek dinamikusan fejlődnek, ami a földrajzi közelség és a meglévő kapcsolatok miatt előnyös Magyarország számára,
- a prognózisok azzal számolnak, hogy Európában több regionális együttműködés is kialakulhat, amelyek geometriai középpontjában van Magyarország,
- a kiépült logisztikai szolgáltató központokba betelepülnek a multinacionális cégek, amelyek igénylik a korszerű logisztikai szolgáltatásokat

Működő logisztikai szolgáltató központ van Budapesten, Debrecenben, Székesfehérvárott és jelentős a fejlődési perspektíva Szegeden, Nagykanizsán, Záhonyban és Sopronban. A működő és a tervezett központok kombi-terminállal, illetve ki-

kötővel vannak ellátva, biztosítják az EU-ban egyre jobban igényelt és támogatott vasúti- és vízi szállítást.

A logisztikai szolgáltató központok száma szaporodhat, a tevékenység erősödhet, melynek néhány további feltétele a következő:

- fel kell gyorsítani a kijelölt városokban az országos jelentőségű logisztikai szolgáltató központok létesítését,
- azok külső infrastruktúrával történő ellátását kiemelten kell kezelni. A kijelölt területet infrastrukturális vagy egyéb hátránya (szennyezett talaj) esetén (az EU szabályok szerint) állami és/vagy önkormányzati támogatással versenyhelyzetbe kell hozni,
- a logisztikai szolgáltató központok létesítésének felgyorsításához szükséges tőke mielőbbi megszerzése érdekében intenzív marketing tevékenységet kell folytatni,
- az országos hálózat gyorsabb fejlesztése érdekében nagyobb rugalmasságot kell biztosítani: nevezetesen, ha egy város nem kellően támogatja a megvalósítást, meg kell próbálni helyette hasonló, esetleg valamivel szerényebb adottságú olyan települést találni, amely vállalja a létesítés támogatását,
- a logisztikai szolgáltató központok országos rendszerének megteremtése egy olyan közös információ rendszert igényel, amely az országos hálózathoz tartozó központok mellett képes segíteni a kisebb regionális központokat, az egyéb logisztikai szolgáltatókat, az ipari parkokat, a szállítókat, stb. Ez nehezen megy állami támogatás nélkül,
- az üzemelő logisztikai szolgáltató központok esetében hirdetni kell a különböző szolgáltatók betelepülési lehetőségét,
- ahol az úthálózat korlátozza a működést, azt minél előbb meg kell oldani.

### 6.6.3. TURIZMUS

Világviszonylatban az utazás és turizmus ágazat tovaryűrűző hatásokat is tartalmazó GDP-je várhatóan az összes GDP dinamikájához hasonló, vagy inkább azt meghaladó ütemben fog bővülni. Ez azt jelenti, hogy **a világgazdasági növekedés lényeges tényezője és hajtóereje lesz az utazás és idegenforgalom**. Az utazással és idegenforgalommal kapcsolatban prognosztizált állami promóciós kiadások növekedése arra enged következtetni, hogy a kormányok nagy súlyt fektetnek az ágazat fejlesztésének ösztönzésére.

Ha Európa és azon belül Magyarország is megmarad a világ békésebb, nyugodtabb, biztonságosabb és egészségesebb részének, akkor továbbra is fennmarad a jelentős vonzerő az idegenforgalom számára, s **Magyarország is részesül a turisták számának, áru- és szolgáltatásvásárlási hajlandóságának dinamikus növekedéséből**. Valószínűsíthető, hogy az ide érkezők országok szerinti összetétele fokozatosan színesedik, egyre több kis ország állampolgára jön Magyarországra.

**A magyarországi turizmusban várhatóan csökken a belföldi turizmus aránya, bár volumene jelentősen emelkedik.** A belföldi turizmus előnyei kétségtelenek: a hazaiak kevésbé reagálnak költségeik során a világpolitikai hírekre, ezért stabilabb

kört jelentenek a szolgáltatók számára. Másrészt az itthon elköltött jövedelem nagy része a magyar GDP iránt támaszt keresletet.

A **magyar lakossági kiutazó turizmus alakulásában előbb lassulás, majd gyors növekedés várható**, de ez nagyban függ a reáljövedelmektől és kisebb mértékben a forint/euró árfolyamától.

Az **üzleti turizmus jól prosperáló tényezője az idegenforgalomnak**. A vállalkozások alkalmazottjaként utazók jóval többet költenek egy nap alatt, mint a magánszemélyek. Az üzleti turizmus kedvező hatással van a szezonális ingadozásra is. A hivatalos turizmus további növekedése várható, s ez egyben hosszabb távon a magánturizmus növekedésének is alapja lehet. (A konferencia-turizmusban hazánk előkelő helyet foglal el nemzetközi szinten. 2005-ben a Nemzetközi Kongresszusi és Konferencia Szövetség Budapestet a tizedik legkedveltebb konferenciahelyszínnek közé sorolta.)

A **gyógyturizmus az idegenforgalom sikerágazata volt az elmúlt években**. A verseny növekvő, mert egyre több európai ország törekszik az egészségturizmusban rejlő lehetőségek kiaknázására. Kulcskérdés a létesítmények marketingjének erősítése.

A turizmus további fejlődése érdekében a **megközelíthetőség** javítása elengedhetetlen. Az autópálya-fejlesztési program csak részben oldja meg a problémát, mert csak a frekvenciát, nagyobb települések megközelíthetősége javul. Kedvezően hatna a beutazó turizmusra a fő célállomások közelében lévő repülőterek üzembe állítása. Az új igényeknek megfelelően vizsgálni szükséges a vasúti közlekedés nagyobb arányú bevonásának lehetőségét az idegenforgalomba. Feltétlenül szükséges a vasút fejlesztése is középtávon, ha a közelmúltban tapasztalt piacvesztést a személyszállításban meg akarják állítani.

A **környezeti szennyezettség** nem segíti az idegenforgalom bővítését. Az idegenforgalmi **infrastruktúra** fejlesztésének azt is elő kellene mozdítania, hogy a turizmus **időjárás-függőségét** mérsékelje. (A balatoni szezon hosszabbítása elképzelhetetlen fedett uszodák, fedetté tehető teniszpályák és hideg időben is kikapcsolódást biztosító létesítmények nélkül.)

Várható, hogy Magyarországon a következő években összességében túlkínálat lesz szálláshely-kapacitásból, s ez időnként árleszorító hatással és kihasználtsági gondokkal jár. **Miközben a főváros időnként kapacitáshiánnyal küzd, vidéken jelentős a túlkínálat**. Középtávon Budapesten indokoltak a további szállodafejlesztések, azonban vidéken gazdagabb programkínálattal, jobb marketing munkával kell harcolni a vendégek megszerzéséért.

#### 6.6.4. AGRÁRGAZDASÁG<sup>31</sup>

A következő évek során – a kíváncsnál ugyan lassabban és több szociális megrázódtatástól terhelten – fokozatosan és erőteljesen **letisztul a magyar mezőgazdaság vállalati struktúrája: a versenyképes méretű egyéni és társas vállalkozások művelik a területnek legalább 75-80%-át**. Emellett tartósan megmarad néhány

<sup>31</sup> Készítette: Varga Gyula (2006)

százezer, **önellátásra berendezkedő kisgazdaság** is, amelyek méretük miatt kívül maradnak az EU agrártámogatási rendszerén.

A magyar termelőknek az EU régi tagországainak direkt támogatási rendszeréhez viszonyított hátránya 2011-től megszűnik, és bizonyos mértékű, de pontosan nem ismert növekedés várható a vidékfejlesztési forrásokban is.

A **termőterület mintegy kétharmadán várhatóan az eddiginél intenzívebb, s egyértelműen árutermelő mezőgazdasági művelés, egyötödén pedig extenzív, de ugyancsak piacra termelő gazdálkodás várható.** A maradék területen folytatott tevékenységet táj- és környezetápoló-fenntartó mezőgazdálkodásnak minősíthetjük.

A **vízgazdálkodás** szerepe rohamosan fölértékelődik. Célja az ár- és belvízvédelem, amely nagykapacitású tározók létesítését igényli, s egyben megteremti az öntözés fejlesztését is. A hazai öntözőkapacitás elmúlt évtizedes csökkenése, e lecsökkent kapacitásnak is csak részleges kihasználása teljesen ellentétben áll az agrárgazdaság érdekeivel.

A szántóterület mintegy kétharmad-háromnegyed részét lekötő magyar **gabona- és olajnövény-termelés továbbra is a mezőgazdaság leginkább versenyképes, a mainál 25-30%-kal is nagyobb volumenű, s jövedelmezőbb kibocsátásra képes, tartósan exportra orientált ágazata marad.** A földterület ésszerű hasznosításában nincs igazi (100-150 ezer ha-t meghaladó igényű) alternatívája.

Zavartalan és főként gazdaságos működéséhez feltétlenül bővíteni kell a **tárolóhely-kapacitást**, illetve meg kell teremteni a szükséges **logisztikai feltételrendszereket** (pl. kikötőépítés).

A kedvező gabonatermelési lehetőségek fölkinálják a lehetőséget az **iparszerű sertés- és baromfihús-termelés** fejlesztésére, s reális közelségbe kerül a gabona és más termékek **energiatermelésben való hasznosítása**. Ennek az opciónak akkor van realitása, ha a fejlesztésbe, még a 7 éves derogáció letelte előtt, bevonjuk (beengedjük) a **külföldi tőkét**.

Súlyos és nyitott kérdés a magyar **állattenyésztés** jövője, versenyképességének javítása. Az állathiány okozza a takarmányfölösleg nagy részét és a szervesanyag-utánpótlás hiányát a növénytermelésben. A házkörüli állattartás – a hatékonysági és az urbanizációs korlátok miatt – erőteljesen visszaszorul. Meggátlására nincs, legfeljebb lassítására vannak eszközeink. Ez tovább csökkenti a vidéken élők esélyeit mezőgazdasági kiegészítő jövedelmek megszerzésében.

A vidék mai elszegényedésének meggátolását célzó EU-s agrárpolitika gyökereiben új „**vidéki szociálpolitika**” kidolgozását és működtetését teszi szükségessé. Az igazi és tartós orvosság a munkahelyteremtés, de mivel ez lassú és bonyolult feladat, az átmeneti időre is megfelelő megoldást kell lelteni. Az EU forrásai – a korábbiakban remélnél – várhatóan szűkösebbek lesznek.

A **földpiac** átmeneti korlátozásáról kötött megállapodás 2011-ben lejár. Fokozatos fölkészülés – ezen belül a magyar jogi személyek földvásárlási tilalmának föloldása – nélkül, akár robbanásszerű változás is bekövetkezhet. Indokolt máris megoldásokat keresni a föld- és a bérleti piac konszolidálására.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Adler Judit (2005): A foglalkoztatás növelése – a lisszaboni stratégia és a tudásalapú gazdaság magyarországi perspektívái. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Aghion, P.–Howitt, P. (2005): Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework (August 9, 2005) The 2005 Joseph Schumpeter Lecture, to be delivered to the 20th Annual Congress of the European Economic Association, Amsterdam, Aug. 25.
- Akar László (2005): Az euró bevezetésének feltételei, folyamata és hatásai a versenyképességre. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Benyó Balázs (2005): Önkormányzatok és versenyképesség. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Bíró Péter (2005): Környezetvédelem, fenntarthatóság és versenyképesség. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Borsi Balázs (2005): Kapcsolatok és tudásáramlás a magyar innovációs rendszerben. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Borsi Balázs–Vértes András–Viszt Erzsébet (2005): A magyar gazdaság illeszkedése a globális folyamatokhoz. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Buzás Norbert (2005) (szerk.): Tudásmenedzsment és tudásalapú gazdaságfejlesztés. JATEPress, Szeged
- Camdessus, M. (2004): Vers un Nouvelle Croissance pour le France
- Chen, D. H. C.–Dahlman, C. J. (2005): The Knowledge Economy, the KAM
- Chikán Attila–Czakó Erzsébet–Zoltayné Paprika Zita (2004): Fókuszban a verseny. Gyorsjelentés a 2004. évi kérdőíves felmérés eredményeiről. Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Tanszék Versenyképességi Kutató Központ. 2004. szeptember
- Chikán Attila–Czakó Erzsébet–Lesi Mária (2005): Az állami szerepvállalás értékelése a vállalati versenyképesség szempontjából Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Czakó Erzsébet–Chikán Attila–Lesi Mária (2005): A vállalati versenyképesség a struktúra – magatartás – teljesítmény (SCP) paradigma tükrében. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Doing Business in 2005. Worldbank, 2005. Washington
- EC (2000): Presidency conclusions. Lisbon European Council 23–24 March 2000
- EC (2002): Presidency conclusions. Barcelona European Council 15–16 March 2002
- EC (2005): Presidency conclusions. Brussels European Council 22–23 March 2005
- Ehrlich Éva (2005): Magyar infrastruktúra: tények, értékelések, feladatok. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Gács János és Halpern László (2005): Magyarország 2015: a versenyképesség növekedésének makrogazdasági feltételei. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Gács, János (2005): Versenyképesség: Kudarcs és perspektíva (Sebők Orsolya interjúja. Piac és Profit, 2005/5)
- Hegedűs Miklós (2005): Az EU-csatlakozás hatásai a logisztikai tevékenységre. Tanulmány GKI Rt. Készült az Integrációs Fejlesztési Munkacsoport Versenyképesség projekt keretében.
- Hegedűs Miklós (2005): Az energiaszektor szerepe versenyképességünk alakításában. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- IMD World Competitiveness Yearbook 2000–2005. Lausanne
- INFINIT: Intelligence (2005): Növekszik Ázsia K+F teljesítménye. Koiné Hírlevél, 2005. október
- Ivanovna, A., Keen, M. és Klemm, A. (2005): The Russian 'flat tax' reform, Economic Policy, July 2005, pp. 397–444.
- Kok Report (2004): Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Luxembourg, November 2004
- Micro-Policies for Growth and Productivity (2005): Final Report. OECD
- Moore, D. (2005) Slovakia's Tax and Welfare Reforms 2005, IMF Working Paper WP/05/133, International Monetary Fund, Washington DC. July 2005
- Novotny Ádám (2005): Tudásalapú Európa – Elérhető? In: Buzás, 2005: 34–49. o.

- Papanek Gábor (2005): A regionális, illetve nemzetgazdasági fejlesztések összefüggései. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Rechnitzer János (2005): A gazdaság térbeli sűrűsödési pontjai. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Ruppert László (2005): A közlekedési ágazat helyzetének elemzése, az EU fejlődési tendenciája. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Sapir A. et al (2004): An Agenda for a Growing Europe. Oxford University Press
- Szalavetz Andrea (2005): Egy feltörekvő ugyanakkor a gazdaság duális jellegét mérsékelni képes szektor: a tudásalapú üzleti szolgáltatások. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Szigetvári Tamás (2005): Hálózati közszolgáltatások Magyarországon. A távközlés, a víz- és csatornahálózat és az energetika aktuális kérdései. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Távközlési középtávú jelentés (2006): GKI Rt. 2006. január
- Török Ádám (2004): Mit mivel mérünk? A versenyképesség értelmezéséről és mérési problémáiról. In: EU-tanulmányok I. kötet TAS-11 Kft. Budapest
- Valentiny Pál (2005): Versenyképesség és versenypolitika: változások Magyarország és az Európai Unió versenyszabályozásában. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 kutatási program keretében.
- Varga Gyula (2006): Magyarország agrárgazdasága és a jövő kihívásai. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Viszt Erzsébet-Borsi Balázs-Némethné Pál Katalin-Papanek Gábor-Petz Rajmund (2005): Sűrűsödési pontok, versenyképességi szigetek: a Lisszaboni Stratégia megvalósításának esélyei a magyar gazdaságban. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Viszt Erzsébet (2005): A nemzetközi munkaerővándorlás és a versenyképesség összefüggései. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.
- Z. Karvalics László-Kollányi Bence (2005): Humán tőke és versenyképesség. Tanulmány. Készült a Magyarország 2015 projekt keretében.

# A TUDÁSALAPÚ TÁRSADALOM KÖRVONALAI – 2015

TÉZISEK

*Tamás Pál*

Policy ajánlásokat megfogalmazni meglehetősen kockázatos feladat. A következőkben mégis a tudásgazdaság 2015-béli lehetséges és kívánatos állapota kialakításának néhány irányát rajzoljuk fel. Idealizált elképzelésünk szerint igen kedvező esetben akkorra a tudásgazdaság rendszerében leképezhetné a mai ausztriai. Az oktatási hatékonyságában s eredményességében és néhány más paraméterben a különbséget még erősebben ledolgozhatnánk. A tennivalók:

1. A közoktatásban a rendszer általános átalakításának irányát három ponton hangsúlyoznánk. 1) Az óvodai oktatás kiterjesztésével s az előiskolai képzés bevezetésével döntő ponton javítanánk a képzés tehetség-merítési bázisát. 2) Iskolai, pedagógusi s tanulói teljesítménymérési pontokat vezetnénk be, amelyek a különbözőképpen finanszírozott s eltérő fenntartású iskolákban [állami, egyházi, közösségi] a különbségek megőrzésével is egységes és nemzetközi merésekkel is értelmezhető követelményrendszert jelenítenének meg. 3) A felsőoktatást is egyre inkább közoktatási formaként fognánk fel és befogadóképességét – nem az elit egyetemi szakokon, hanem a különböző szakmai programoknál – lényegében tovább terjesztenénk.

2. Az ország kutatás-fejlesztési ráfordításaiban egyfelől közismerten szerények a rendelkezésre álló források a GDP részarányában, másfelől indokolatlanul alacsony a versenyszféra részesedése. Felfogásunk szerint, bár egészében is szükség van a K+F országos ráfordítások növelésére (éves átlagban azok mintegy 10-11%-ával, hogy az EU gyengébben fejlett részeivel lépést tarthassunk). Azonban az abszolút növekedésnél fontosabbnak tartjuk a ráfordítások belső arányának átalakítását, s azon belül is elsősorban az ipari hányad növelését. 2015-re ebből következően a magyar K+F ráfordításnak 40-50%-a a versenyszférából származna. Egy ilyen arány eléréséhez nagyjából egyébként is szükséges lenne a fenti növekedési ütem tartása.

3. Sürgősen neki kellene látni a nemzeti stratégia néhány [az eddigiektől eltérően kevés!] prioritásának kidolgozásához. Ezeknek egyszerre kellene tekintettel lenniük



a magyar ipar lehetőségeire, a hazai K+F meglévő erősségeire és különbözniük kellene általánosításaikban, a nemzetközi mintákban mindenütt előbukkanó „info + bio + nano-technológiák” prioritási hármásának semmit mondásától. Az ezek alapján is folyó igazgatáshoz létre kell hozni egy szakpolitikai fórumot – egyfajta Nemzeti Kutatási Tanácsot, ahol az állami szektorok képviselői és K+F-szakemberek együtt döntenek prioritásokról, vitatkoznak a részpolitikák integrációjáról. Ez nem miniszterek fóruma s nem tanácsadó testület, hanem szakpolitikai fórum lehetne mandátumokkal – tehát egy köztes képződmény. Bizonyos mandátumokkal a Tanács felügyelné az állam által finanszírozott kutatóhelyeket is- legyenek azok bármilyen szervezeti keretekben [Akadémia, felsőoktatási hálózaton belüli, megmaradt ágazati intézetek]

4. Az egész felsőoktatásban jelentősen meg kellene emelni a műszaki, agrár- és természettudományi szakokon tanuló hallgatók összlétszámát. Ezek aránya jelenleg alacsonyabb, mint más telepítési pontonként kínálkozó nemzetközi versenytársainknál. Különösen sok problémával kísért a természettudományi karok fejlődési pályáinak kijelölése. Ha itt nem következik be fordulat, aligha tarthatóak akár jelenlegi pozícióink is az alapkutatás nemzetközi világában. Külön programokkal és állami alapokkal kellene elősegíteni a nagyvállalatok bevonását és rész-felelősségvállalását a felnőttoktatásban (mind a képzési profilt illetően, mind a technológiai társfinanszírozás különböző módjainak kialakításával).

5. A tömegegyetem jelenségét a következő 10 évben is kezelni kell. 2015-re a hallgatók 10%-a tartozhatna elkülönülő, a rendszeren belül autonóm elit szervezetekhez. Az állami fenntartású kutatási hálózatban foglalkoztatás rendjét – nem közalkalmazotti szabályok szerint – de egységesíteni kell, az akadémiai reformban kialakuló alkalmazási megoldásokat más szektoroknak, mindennek előtt a felsőoktatásnak is értelmezhetően követnie kellene [teljesítmény evaluáció, rugalmas alkalmazás, stb.]. Ezeknek végül egy kompromisszumos, de egységes rendbe kellene összeállniuk. A személyzetáramlást az állami fenntartású hálózatban maximálisan elő kellene segíteni [jelenleg ez igazán nem létezik].

6. 2015-re a gazdaság megfelelő szakemberellátásnak biztosítására a legrosszabb esetben is meg kell duplázni a TTK és műszaki doktori iskolák jelenlegi kibocsátási képességét (vagy azt esetleg még ennél is nagyobb arányban kell növelni). Törekedni kellene arra, hogy az ezekről kikerülő friss disszertánsok 35-40%-a a versenyszférában helyezkedhessen el [jelenleg onnan gyakorlatilag hiányzik]. Az elitképzés műhelyeinek kialakításához lehetne igazán az egyetemeken működő akadémiai kutatócsoportok hálózatát kapcsolni – a jelszavaktól függetlenül jelenleg erről a valóságban még szó sincs. Külön elitképzési műhelytámogatások rendszerét is ki lehetne építeni [a szakkollégiumi rendszer ehhez jó bázist jelenthetne]. És az állami elszántság demonstrációjára, hogy attraktívabbá tegyük a jelenleg kellően nem vonzó innováció és fejlesztés közeli életpályákat, a jelenlegi rendszerben műszaki s természettudományos szakokon néhány évre ki kellene tolni a tandíj bevezetését azzal, hogy esetleg ez tovább is így marad.

7. A felsőoktatás gyors ütemű európaizálásából, illetve nemzetközivé válásából következően 2015 környékén az éppen akkori 18-22 év körüli magyar ifjúsági korcsoportok egyre nagyobb hányada külföldi képzésbe, vagy részképzésbe is be-

kapcsolódna. A megszerezhető diplomák 8-10%-a más külföldről, elsősorban az EU más tagállamaiból származna. Ugyanakkor a hazai hallgatók 10-15%-a is ekkor már külföldi lehet és/vagy idegen nyelvű kurzusokon tanul.

Tudatában annak, hogy a munkaerő pályagörbéje most és a következő években nem válik széjjel befejezett oktatási, aktív munkavállalási és nyugállományi időszakra, hanem ezek folyamatosan egymásba csúsznak és átfedik egymást, a képző intézetek tanrendjét és felvételi politikáját is ezeknek az új modelleknek megfelelően kellene átalakítani. Ily módon ugyanazok a képzési (sőt új tudást előállító intézmények) a legkülönbözőbb formában vennének különböző időpontokban részt a munkaerő ki- és átképzésében. A high tech munkaerő így (de talán más csoportok is) konkrét termelési feladataiktól függetlenül is lényegében folyamatos kapcsolatban maradna a tudástermelés és tanulás intézményeivel.

8. Kialakítható lenne 2010-re néhány új kutatási intézményi forma, megoldás is. Egyik ezek közül a nagy műszerközpont lehet. Metodológiai, mérési, laboratóriumi központ, ahol különböző változó teamek kibonthatják munkájukat. A műszerközpont állandó, az azt használó emberek, teamek változhatnak. Ők elvben a sajátos infrastruktúrától függetlenül szerveződhetnek, léphetnek be s ki a hálózatba. A csoportok tagjai – a műszerközpontok működtetőitől függetlenül – lehetnek hazaiak s külföldiek. A képzés, továbbképzés, módszertani tanácsadás kritikus tömege maga is képezhet ilyen infrastrukturális csomópontot. A magyar akadémiai intézet egyelőre csak igen gyengén, a nemzetközi mintákhoz képest igen puhán választja csak szét e két szervezeti rendet.

9. Ezen hálózatok különösen fontos részeit alkotnák a regionális clusterok. Ilyenekből szektorálisan eltérő hangsúlyokkal 2-3-at lehetne magántőke bekapcsolásával is nemzetközileg versenyképessé tenni. A nemzetközi mérésekben legjobban szereplő hazai egyetem, a szegedi köré a létező kapacitások kihasználásával élettudományi clustert lehetne telepíteni. És a közép-dunántúli feldolgozóipari háromszög (Győr-Veszprém-Székesfehérvár) nemzetközi versenyképességének fokozása is elképzelhetetlen itt egy gépipari-járműipari-informatikai cluster kiépítése nélkül. A regionális clusterok megerősítésére valószínűleg az állami felsőoktatás új PhD munkahelyeinek 60%-át a vidéki központokba kellene telepíteni.

10. Célszerű lesz 2-3 területre, Magyarországra is közös közép-európai fejlesztési központokat telepíteni. Ilyenekből a közép-európai EU-tagállamok együttes kezdeményezésére és közös lobbizásának eredményeként talán együtt a szélesebb régióban 8-10 is létrejöhetne (és értelemszerűen ezek egy arányos része kerülhetne egyébként is meglévő hazai tudásközpontok mellé). Ezek kutatószemélyzete, irányítása és gazdasági „vevőköre” is meghatározó módon az érintett 4-5 országból közösen kerülne ki.

11. A szakértő, magas kompetenciájú szakmunkaerő biztosításában a külföldről meghívható, vagy letelepíthető csoportok egyre nagyobb szerepet kapnak. Kialakul egy európai verseny az ilyen szakemberek megszerzésére, „átcsábítására”. Ebben más európai versenytársaink laboratóriumaik felszereltségével, magas fizetésekkel tűnhetnek majd elsősorban csábítóknak. Mi ezzel szemben előremeneteli lehetőségeket és az érintettek családjai számára megfelelő életminőséget kínálhatunk al-

ternatívaként. Ezek biztosításához minden bizonnyal specializált állami alapok is szükségessé lesznek.

12. A tervezők dilemmája. A hosszabb távú tervezés is a napi politika eszköze. Ha az bemutat egy felül összerakott jövővíziót, mindenki csak azt fogja nézni benne, hogy milyen kuckót és mozgási lehetőséget szántak neki a politikai műhelyekben. Ha legalább néhány ponton énképükkel egybevágnak, minden rendben van. Ha bármilyen okból nem találják a megszokott helyen magukat, ellenfelekké válnak. Ha fent meghirdetik a „tervezünk csak, vagy főleg alulról” programot, a tervezési körzetek határán az épített utak sem fognak találkozni. Elindulhatunk elvben másképp is. Két opciónk van. Az elsőben megpróbáljuk megtanulni a világban hogyan gondolkodtak a sikeresek. Nem tudunk mit kezdeni más történelmével, nem másolhatók a konkrét szervezeti sémák, nekünk szükségszerűen mások lesznek a külföldi partnereink. De a stratégiai elvekből, mások gondolatmenetéből tanulhatunk. De akkor, persze hagyva valamennyi pénzt a helyi álmok álmodóinak is, egy átfogó nagyobb programnak mégis neki kell vágni. Úgy, hogy közben nagyjából néhány fontosabb metszetben végig tudjuk, milyen Magyarországot akarunk. S ezekhez a központi ideákhoz megpróbálunk ragaszkodni. Amennyire tudjuk, tartjuk az irányt. A másodikban úgy hisszük, túl sok mindentől függ, milyen lesz a jövő. Nem gondolunk konkrét fordulatra. Legyenek valamivel jobb útjaink, kórházaink, iskoláink, könyvtáraink mint ma. Tőlünk most ez telik.

Ha a második menetet követjük, a mainál kicsit emberibb, valamivel kisimultabb arcú provinciában fogunk élni. Amely egészében nem került közelebb a nagy nemzetközi központokhoz. Nem váltunk pályát. Arra, csak az első változatnál lehet valamilyen esélyünk.

# A TUDÁSALAPÚ TÁRSADALOM KÖRVONALAI – 2015\*

## ÖSSZEFOGLALÓ

*Összeállította: Tamás Pál\*\**

### I. „A TUDÁS TÁRSADALMA”, „INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM”: FOGALMI KERETEK

Az utolsó években a társadalom tudáshasznosításával kapcsolatos vitákat fogalmi zűrzavar jellemezte. Voltak, akik „információs társadalomról” beszéltek. Itt is több-fajta megfogalmazást láthattunk, de ezek közös eleme azért az információs technológiák változásából következő hatások és formák kiemelése volt. Eszerint, miután a társadalmi és gazdasági változások ma erősen függenek meghatározó technológiáktól, az informatika tudatos és erőteljes fejlesztését kiemelt eszközként használva közvetlenül is fontos szerkezeti átalakulásokat indíthatunk el. A közgazdászok ezeknél a pontoknál inkább a humántőkéről beszéltek és jelezték, hogy a gazdasági növekedésben a hatótényezők között a tudás és a munkaerő képességei felértékelődnek. A szociológusok ugyanebben az időszakban a társadalom modernizálódásánál az emberi cselekvés motívumaként elsősorban a racionalitás erősödését érzékelték. Végül, sokan, talán iskolai élményeik reformkori retorikájával a „kiművelt emberfők” fontosságáról beszéltek és egyszerűen oktatási reformokat kívántak. E megközelítések közötti azonosságokat és különbségeket nem ebben a dolgozatban kell vizsgálnunk.

Beérjük annak jelezésével, hogy **tudás** alatt a következőkben **nem tényyszerű ismeretek meglétét, hanem képességek, készségek, tájékozódási gyakorlottság, és tanulási képesség valamilyen hálóját** értjük. Ennek vannak leírt, **rögzített** formái, s ezeket könyvek is tartalmazhatják. És ezek mellett létezik a **tapasztalati** tudás, amelyek számunkra itt most **helyzetek megoldásával, technológiák üzemeltetésével kapcsolatos felhalmozott és összerendezett gyakorlatot** fog jelenteni. Ez utóbbit azonban nem írják le. Terjedése így igazán csak egyfajtaképpen lehetséges:

\* A tudásalapú társadalom munkacsoport tagjai: Tamás Pál, Csizmady Adrienne, Farkas János, Ferencz Zoltán, Havas Attila, Illésy Lajos, Kováts Ildikó, Kozma Tamás, Lukács Péter, Makó Csaba, Mosoniné Fried Judit, Nyíri Lajos.

\*\* A VI. részfejezet Kozma Tamás és szerzőtársai munkája alapján készült.

ha hordozójuk, az ezekkel rendelkező ember munkahelyet, szervezetet, vagy szélsőséges esetben, országot változtat.

Az ismert kutatások szerint a gazdasági növekedésben ez a tudás kétfajtaképpen is hasznosulhat. Bizonyított a közvetlen kapcsolat. Az adott gyártási módokról, vagy szolgáltatások működéséről konkrét ismeretekkel rendelkező munkaerő értékesebb lesz mint az, amely erről kevesebb információval bír. Ugyanez érvényes a működtetési képességek szintjén is. Számos szerző ezek mellett jelez egyfajta **közvetett hatást** is. A magasabb iskolázottság, a társadalomban elterjedt korszerű tudás valamilyen mértékben átalakítja a társadalomban meghatározó problémamegoldó, véleményegyeztető módokat is. Eszerint, ilyenkor nőne a tolerancia, terjed a különbözőségek elviselésének képessége, inkább konszenzuálissá válik a különböző érdekek ütköztetése, illetve egyeztetése.

A 2015-ös magyar társadalomról megfogalmazott téziseinkben azonban elsősorban az első, közvetlen hatásokat feltételező megközelítésre koncentrálunk, és abból is mindenekelőtt azokból a pontokból érintünk néhányat, ahol az állami beavatkozás kikerülhetetlen, s ahol remélhetőleg viszonylag átlátható nagyságú beruházások és intézményi reformok is szembetűnő eredményekhez vezethetnek.

## II. TUDÁSTÁRSADALOM A FÉLPERIFÉRIÁN

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

A globalizációs hatásokhoz és a tudástermelés felértékelődéséhez a közép-európai gazdaságok különböző formákban jó 30 éve próbálnak alkalmazkodni. 1989–90-ig ennek az alkalmazkodásnak a geopolitikai keretei adottak voltak, az államszocializmus az alkalmazkodás egyes formáit szükségszerűen elrejtette, mások kipróbálására pedig nem kerülhetett sor. A rendszerváltást követően azonban a gazdaság- és társadalompolitika itt kipróbálta mindazokat az eszközöket, ame-

lyeket a vilárendszer más fél-perifériáin nemzeti kormányok már alkalmaztak. Deregulációs, privatizációs programok indultak, a munkaerő és pénzügyi piacokat felszabadították, a nagy állami vállalatokat (ha azok eleve nem mentek csődbe) és később a szolgáltatások nagy részét az állam és az önkormányzatok eladták, a különböző kereskedelmi rezsimeket liberalizálták. A Washingtoni Konszenzus gazdaságfilozófiájából következően az ipar szakosodottsága és a munkaerő mozgósítása elmozdult a nagyobb versenyelőnyt kínáló területekre. Az alkalmazkodó országok, például Latin-Amerikában már korábban is ugyanezekkel az eszközökkel sok vonatkozásban csalódottak voltak. A gazdaság és mögötte a társadalom fragmentált lett, a kohéziós kötések fellazultak, számos hosszabb távú oktatási és humántőke beruházás kitolódott a jövőbe és a reformok terhei az előre feltételezettnél is egyenlőtlenebbül oszlottak meg a különböző társadalmi csoportok között. Kelet- és Közép-Európába már a „tisztá piaci” megközelítések finomítottabb változatai érkeztek és az államszocializmus idején kiépült ellátó- és képzési rendszerek romjaikban is akadályozták a Latin-Amerikában kipróbált változatok maradéktalan itteni alkalmazását. A reformok célja azonban változatlan maradt: a különböző piaci erőket akadályozó intézkedések és korlátok eltávolításával egy gyorsuló fejlődési modell automatizmusainak kiépítése maradt az elsődleges feladat. Az így a régióban kialakult rendszert az aszimmetrikus globalizáció egy eseteként értelmezhetjük. Ily módon a növekedés ingadozásai, az innovációs lánc szakadásai, az erőforrások elosztásánál jelentkező egyensúly-zavarok és a növekvő jövedelem egyenlőtlenségek is modellbe rendezhetőek.

1989–90 után Magyarország egyértelműen az export-orientált iparosítást választotta fejlődéspolitikája központi elemének, és bár az államszocialista szakasz sem volt egyszerűen importhelyettesítő iparosításként értelmezhető, bizonyos értelemben mégis párhuzamba állítható a latin-amerikaiak „import-helyettesítési” fázisával. Mindenesetre ugyanúgy eladósodással végződött, mint az, ugyanúgy kikényszerített egy reformperiódust a 80-as években, mint az és ugyanúgy egy új nyitott modell bevezetésébe torkolt a 90-es években. A közép-kelet-európai régió egészét tekintve az export-teljesítmények javultak, de az országok nagy részében a behozatal a kivitelnél gyorsabban nőtt, a növekedési ütemek ugyan meghaladták a nyugat-európaiakat, de nem közelítették meg a kelet-ázsiai versenytársakét és a szegénységprobléma súlya növekedett, s nem csökkent. A nemzeti jövedelem a 90-es években – a kezdeti zuhanás után – mindenütt növekedett, de a szegénységhatár alatti csoportok létszáma mindez idő alatt nem csökkent, hanem egyes számítások szerint inkább növekedett. A munkanélküliség és az informális gazdaság működése egyre inkább összekapcsolódott és egyes régiókban az új foglalkoztatás, vagy inkább pénzkereseti lehetőségek talán többsége is az informális szektorban jelentkezett. A liberalizáció feltételezte, hogy a képzetlen munkaerő iránti igény is növekedni fog, és hogy egyszerre nőhet a foglalkoztatottság és a jövedelemszint, de az oktatási rendszer hamar kibukkanó belső szerkezeti problémái és az információs technológiák szerepének általános felértékelése elsősorban a képzett munkaerő iránti igényeket emelték. Eből következően nőttek a bérkülönbségek és az új munkahelyek igen nagy része is alacsony minőségű (abban az értelemben, hogy alacsony bérű, rövid távú feladatokat jelent romló munkakörülményekkel és a társadalmi védelem és szolidaritás

fellazulásával). Ez visszahat Közép-Európa innovációs potenciáljára is, hiszen az ideiglenes és informális munkakörök felduzzadása nem készíti a vállalatokat arra, hogy beruházzanak a képzésbe, vagy hogy növeljék a termelékenységet.

A 90-es évek közepétől az EU meghatározó policy elképzeléseinek: mind a rövidebb távú versenyképességi, mind a hosszabb távú stratégiai programoknak kulcs-elemeivé válik a „tudásalapú-társadalom” koncepciója. Ennek különböző elemeiben azonban az EU mandátumai eltérőek és a problematika brüsszeli szabályozása is más-más hivatali keretekben folyik. Külön DG foglalkozik a kutatás-fejlesztéssel, máshol foglalkoznak a skillekkel, s egy harmadik helyen a médiaszabályozással, egy negyedik hivatalban az infokommunikációs szektor társadalmi környezetét vizsgálják. Mindegyik területen használják a tudásgazdaság és tudás-alapú társadalom terminusokat, de sokszor mást értenek alatta. Talán a legnagyobb apparátusok és leg-sokoldalúbb EU-s programok legkorábban, a kutatáspolitikában és az „információs társadalom” programok kapcsán alakultak ki. E programok egyébként már igen korán intenzíven foglalkozni kezdtek a tagjelölt országokkal is. Így a 90-es évek közép-európai policy modernizációjában e két területen a nemzeti politikákat – sok-szor konkrét programok szintjén – szinte a reformok kezdetétől nagymértékben a brüsszeli akarát formálta, alakította. Az oktatás elsősorban nemzeti kompetencia maradt, de az un. bolognai folyamat az utolsó években a felsőoktatás reformját valamennyi tagállamban napirendre tűzte. A különböző un. lisszaboni célok között – a változó hangsúlyú EU-dokumentumokban a tudásgazdaság, különösen annak közvetlenül az innovációhoz és a kutatás-fejlesztéshez kapcsolódó clusterei – kiemelkedő fontosságúként határozódnak meg.

### III. KIINDULÓ KÉRDÉSEINK

Három elem tisztázását alapkérdésnek tartjuk:

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

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

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

A 90-es években a nagy nemzetközi szervezetek elkezdtek átfogó jelentéseket gyártani a tudásgazdaságról, vagy a tudásalapú társadalomról (OECD, 1996; World Bank, 1998, 1999). Később lényegében ezek kérdésfeltevéseire kezdtek reagálni a kormányok és nemzeti igazgatási rendszerek a maguk programjaival. Mi ezt nevez-

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

A kurrens irodalomban a tudástermelés két fő modelljével találkozhatunk. Az első a „Mode 2” tudományos tudástermelési felfogás (GIBBONS et al., 1994). A második a kutatás-ipar-kormány kapcsolatok „hármasspirálja” („Triple Helix, ETZKOWITZ–LEYES-DORFF, 1997). A „Mode 2” tudástermelés alkalmazásközpontú, folyamatosan kereslet-kínálati erőterben mozog, és az első pillanattól kezdve hasznosnak tűnik (vagy hasznot kínál) valamilyen meghatározó társadalmi szereplőknek. A „Hármasspirál” modell az intézményközi együttműködést hangsúlyozza és jelzi, hogy a tudástermelés újonnan az akadémia, az ipar és a kormányzat közötti olyan új, hibrid szervezetek kialakulásához vezet, amelyek az innováció és a tudáshasznosítás láncszerű intézményi együttműködése helyett hálózati formák előtérbe kerülését kényszerítik ki.

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

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



2015-ben, a 90-es években kezdődött oktatási reformok következményei a munkaerőpiacon jelentkező új csoportok összetételében [és talán felkészültségének szerkezetében] már jelentkezni fognak. Ennek értelmezéséhez – például a felsőoktatásban és talán a felnőttoktatásban is az oktatási rendszerek növekedésével és inflációjával kapcsolatos oktatáspolitikai-történeti analógiákkal is élhetünk.

Itt többek között megkíséreljük tisztázni, hogy

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

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

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

d) Milyen formákat ölthet az ily módon kitágult kapacitású oktatási rendszerben az intézményi, vagy alágazati verseny? Hol segíti a minőségnövelést, hol megy elébe a diplomagyártás iránti igényeknek a következő tíz évben? Van-e képünk arról, milyen intézményi konstrukciók, vagy képzési formák lehetnek a nyertesek és a vesztesek ebben a folyamatban?

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

f) Az oktatási rendszer expanziójának 20. századi történetében három motívum, vagy meghatározó altípus látszik [Margaret Archer]. (a) külső tranzakció [amikor külső érdekcsoportok tárgyalnak az oktatási rendszer valamelyik részével, hogy az valamilyen rendelkezésére bocsátott forrásokért cserébe konkrét szolgáltatásokat építsen ki]. (b) Belső kezdeményezések [amikor a növekedési program magán a rendszeren belül jelentkezik, és az ott keletkező különleges szakértelemnek keres új piacokat]. Végül (c) politikai beavatkozás, amikor valamilyen általánosabb a tudás-gazdaságon kívüli társadalompolitikai megfontolásból az állam válik az expanzió meghatározójává.

g) Sor kerülhet-e arra, hogy fontos érdekcsoportok – akár a diplomásokat alkalmazó vállalatok, akár a diplomák megszerzésében érdekelt családok közül valamilyen formában megvonják bizalmukat az államtól, mint hatékony oktatásszolgáltatótól [ilyesmire jó továbbtanulási esélyeket kínáló egyházi gimnáziumok esetében

már korábbról is vannak példák]? S elsősorban a tömegoktatás számukra nem ki-elégítő voltára hivatkozva megpróbálnak saját elitképző intézményeket létrehozni [s ott, ahol ez laboratóriumi igények miatt nem lehetséges, tömegesen kezdik a külországbeli európai felsőoktatást használni]. Milyen formákban indulhat el az esetleges „kivonulás” az állami oktatási rendszerből? Melyek azok az érzékenyebb területek, ahol ez tömeges formát is ölthet?

h) Mi történik a szakképzéssel? Ennek kívánatos formáiról és az azok működtetéséhez szükséges szervezeti felelősségről és forrásbiztosításról Európában minde-nütt viták folynak. A korábbi magyar szakoktatási rendszer nagyjából összeomlott és e területen nálunk még a komolyabb viták sem kezdődtek el, nem hogy a kormányzat már kívánatos, vagy követendő modellt választott volna. Mennyi terhelhe-tő rá itt a vállalatokra? Milyen az a kívánatos kompetencia [skill] szerkezet, amely a következő évtizedben a lehető legtöbb munkahelyet teremtő legnagyobb számú külföldi befektetett képes idevonzani? S hogyan értelmezhető ugyanez a szerkezet más olyan szempontokból, mint az életminőség, vagy a társadalmi kohézió?

## IV. A FENNTARTHATÓ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM

A jelenleg használatos információs társadalom mérőszámok túlságosan vagy techni-kaiak, vagy az információtermelés [tartalom előállítás és forgalmazás] paramétereit akarják megragadni. A magyar gazdaság és társadalom e tekintetbeli képességeit jobban leíró és a különböző fejlesztési programok iránti szükségletet, illetve azok eredményeinek számbavételét jobban megközelítő indikátorrendszer kidolgozása mindenképpen a közeljövő kutatási feladatai közé tartozik. Ilyen rendszerek mintá-jául szolgálhatna például az UNCSTD INEXSK megközelítése [INfratructure, EX-perience, Skills, Knowledge]. Az így gyűjtött jelzőszámokkal fel lehet vázolni, hogy a különböző országokban a technikai infrastruktúra, a felhalmozott alkalmazói és fejlesztői tapasztalatok és készségek milyen módon határozzák meg az IT alkal-mazásait, illetve miben és mennyire „felelősek” az információs társadalom érett-ségéért. Az INEXSK egyúttal az aránytalanságokat is jelzi a különböző szegmen-

1. táblázat

INDIKÁTOR	KÉPESSÉG, POTENCIÁL
Matematikai és műszaki oktatás látogatottsága	Új alkalmazások felhasználói és producer design képességei
Internet host-ok száma	Új szolgáltatások kialakításának képessége
Elektronikai, IT és adatfeldolgozási output	Producer termelési képességek új eszközök, rendszerek előállítására
Olvasni tudási arányok, TV elterjedtsége	Felhasználói készségek új szolgáltatások és technológiák igénybevétele
Elektronikai eszközhasználat, telefónia szerkezete	Új technológiák és szolgáltatások iránti potenciális igények

sek, rendszeralkotó-elemek fejlettségi szintjei között. Példaszerűen a kapcsolatokat az indikátorok és a képességek, vagy potenciák között néhány kulcsdimenzióban [MANSELL-WEHN, 1998 után] az 1. táblázat összesíti.

Az így kialakítandó rendszer az infrastrukturális, termelési és felhasználási mutatókat rendszerbe kapcsolja. Tulajdonképpen így kaphatnánk igazán képet arról, hogy a magyar gazdaságban [és persze mögötte a társadalomban] hol s mekkorák az egyensúlyi zavarok a termelés és a fogyasztás között. Hol erőlködik a termelés anélkül, hogy képes lenne a fogyasztást igazán maga után húzni s fordítva, hol szaladtak előre – akár az általános képzettségi szintből következően, akár külföldi fogyasztási minták hatására úgy az alkalmazási potenciák, hogy jelenleg velük szemben igazi termelési kapacitások lényegében még nem léteznek. Persze, nem feltétlenül a termelési output növelése lesz a cél ott, ahol további behozható technológiák adaptációjával, „domesztikálásával” célhoz lehet érni. És esetünkben feltehetően számos területen a jelenlegi technológiákat is hatékonyabban lehet[ne] alkalmazni, ha a jobb alkalmazástámogató rendszerek és szolgálatok működnének. Az INEXSK adatok számos országra, rendelkezésre állnak s így esetleges nemzeti stratégiák kidolgozásánál végül is tisztázni lehetne, hogy – akárcsak inspiráló, s nem másolandó – külső minták keresésénél melyek lesznek azok az országok, amelyek „információtársadalmi környezete” a legközelebb van a miénkhöz. Ez az egyensúlyzavarokat kereső módszer – a saját indikátor-kapacitás térképpel és a külső szoba jöhető analógiákkal- alkalmas lehet az nemzeti IT termelési-alkalmazási rendszer egésze szűk keresztmetszetei sorba állítására is.

Itt Magyarországot célszerű lehet osztrák-magyar párokban, esetleg a cseh-magyar-román triad mentén mérni.

A hozzánk hasonlóan „utolérő” gazdaságok körében érdekes kérdésnek tűnik a tudásberuházások (s ott is az informatikai ipar krízisállósága helyi vagy nagyobb regionális válságok idején. Az újabb időkben szinte egyetlen releváns példának e tekintetben az 1997-98-as délkelet-ázsiai válságot tekinthetjük. Más krízisek nem voltak ennyire átfogóak és/vagy az IT nem volt abban a fejlődési szakaszban, hogy ez most releváns lehessen. Egészében, úgy tűnik, hogy a kelet-ázsiai krízis az informatikai ipart és különösen az Internet piacot csak kevésbé érintette. Ez valószínűleg azzal [is?] összefügghet, hogy az IT egésze jelenleg egy „S-formájú” diffúziós görbe nagyon gyors növekedési szakaszában van és maga az Internet, talán csak most kerülhetett a gyors növekedési periódus kezdetére. A 90-es évek elejétől egyébként a kelet-ázsiai térségben is már – mint a szakmában talán közismert – viszonylag széleskörű kormányzati „információs társadalom” programok indultak.

Mindenesetre a válság a nemzeti IT programokat nem roppantotta meg, s ha némi megtorpanással, de a programok folytatódtak.

A fenntartható infotársadalom koncepciók megvalósítása aligha képzelhető el az érdekelt ipari és közszereplők valamilyen stratégiai szövetsége nélkül. Ebben ipari érdekvédelmi szövetségek, nagyvállalatok, kutatószervezetek, érintett társadalmi mozgalmak, egyesületek, sőt egyes polgárok is részt vehetnének. Egyik oldalról nálunk értelemszerűen egyetlen szakmai testület önmagában reprezentálja önmagában ezt a sokféleséget, bár kezdeményezője lehetne egy ilyen koalíció létrejöttének. Másik oldalról az is nyilvánvaló, hogy a mindenkori csak egyik, de nem meghatá-

rozó alkotóeleme és/vagy kezdeményezője lehet egy ilyen formációnak. Hasonló konstrukciók létrejöttét egyébként egy speciális EU-program, az ASIS támogatja. Ilyen ASIS forgatókönyvekből egyébként négy van [de ezek, persze kiválthatóak a piacon található, sok viszonylag könnyen „magyarosítható” hasonló rendszerrel is]:

a) Eco-Cyber Lifestyle Scenario, vagy a „terjeszkedő agy”[expanding mind]. A kibertér és a fenntarthatóság kapcsolata jelenik meg itt és a [b]ben. [a]nál a kibertér lehetőségei az innovációs folyamatokban interakcióban, növekedésben, tanulásban instrumentálisak, anélkül hogy szükségszerűen több forrást kellene hozzájuk megnyitni. A tanulás során változnak a célok is. A hatás az effentiveness-sel értelmezhető.

b) „Going down slow”, [vagy minimalista] Scenario – a lehetőségek a kibertérben adottak és adott célok és aspirációk elérésére szolgálnak. Itt a hatás az efficiency-nél jelentkezik.

c) Telegentsia Scenario – az egyének és kisvállalkozások aktivitására épít és abból indul ki, hogy a teljesen materialista mechanizmusokat e területen részben felülírhatják értékirányított polgári akciók és a korai adoptációban résztvevő poszt-materialista világképének elemei is valahogy bár a programokba beépülve jelentkeznek a következő fázisokban.

d) „European Way” Scenario – a mozgási irányokat néhány kiválasztott, a fenntarthatóság általános elemeihez kapcsolódó [népességi dinamika, dematerializáció, stb.] makro-indikátor mentén határozza meg. Más, eredetileg amerikai policy vízióktól befolyásolt programokhoz képest itt nagyobb hangsúlyt fektetnek a harmonizálásra a társadalmi célokkal.

## V. ÁLLAMI ÉS MAGÁN ELEMEEK A FEJLESZTÉSI PROGRAMOKBAN

Az utolsó években a vállalati technológiai kapacitások fejlesztésénél az állami jelenlétre vonatkozó felfogások közül talán az additivitás tűnik a legéletrevalóbb, vagy legalább is dolgozatunk szempontjából leginkább figyelemreméltó koncepciónak. Az állami hozzájárulás az innováció [elsősorban a K+F] finanszírozásában nem feltétlenül közvetlen magángazdasági jellegűeket vált ki, hanem additív; hozzáadódik az egyébként ott megjelenő, más forrásokból származó ráfordításokhoz. Az additionalitás ilyen felfogásának eredetét abban a neo-klasszikus piaci failure értelmezésben kereshetjük, mely szerint a vállalatok, ha magukra hagyjuk őket, az innovációs tevékenységi körben „alá-invesztálnak”, mert képtelenek az összes onnan származó hasznot felszívni. Az additionalitás itt a feltételezett „alá-beruházás” és az aktuális együttes [vállalati és állami] beruházás közötti összeg adja majd ki.

Az additionalitás és a közpénzek bekapcsolásával folyó K+F stratégiai értéke közötti kapcsolatok könnyen tipizálhatóak. Az adott policy eredmények szempontjából egy 2 x 2-es mátrixot rajzolhatunk fel (2. táblázat).

HELYETTESÍTÉSESNek azt a stratégiaileg fontos K+F-t nevezzük, amelyre a vállalat mindenképpen sort kerített volna, de most hogy az állami pénz rendelkezés-

2. táblázat

Stratégiai érték	Additionalitás	
	magas	alacsony
Magas	IDEÁLIS	HELYETTESÍTÉSES
Alacsony	TRIVIÁLIS	MARGINÁLIS

re állt, végül is megvalósította. TRIVIÁLISnak ezzel szemben azt a nem-stratégiai K+F-t nevezzük, amelyet, ha az állami pénz nincs jelen a vállalat nem végzett volna el. Az IDEÁLIS esetben a fejlesztés stratégiai jelentőségű, de különböző okokból [költségek, magas bizonytalanság, kockázatok] a vállalat maga mégsem végezte volna el azokat. Így azután az állami [rész]vállalás jelentősége igen nagy. Igen gyakran a vállalatvezetés farkasvakságának [?] következtében e feladatok egyébként egyszerű K+F programoknak tűnnek, stratégiai jelentőségüket általában nem ismerik fel. Végül MARGINÁLISnak itt mindenképpen elvégzendő, de csak szerényebb stratégiai értékkel bíró, talán rutinszerű feladatokat nevezünk. Az aktuális EU-projektekben különösen a távközlésben gyakoriak az IDEÁLIS és HELYETTESÍTÉSES additionalitáсу projektek [pl. szabványok kidolgozásánál, vagy -egyébként igen erős versenypiacon- kooperatív szerződéses kapcsolatok kialakításánál.

## VI. KÖZ- ÉS SZAKOKTATÁS: HELYZETKÉP 1.

Az 1968–1998 között készült oktatási helyzetrajzok és jövőképek (Magyarország) vezérmotívuma az expanzió volt. Ez még akkor is igaz, ha egy-egy helyzetrajz vagy jövőkép szerzői megkérdőjelezték az expanzió várható kimenetét, illetve rámutattak a túguló oktatás (a növekvő igények, illetve a túguló oktatási rendszerek) fenyegetéseire. Az expanzió vízióit a következő tényezők támasztották alá:

- az 1960–90 között folyó gazdasági, társadalmi és politikai átalakulások („modernizáció”) által keltett lakossági várakozások;
- az 1953–55, illetve az 1973–76 közötti demográfiai hullámok átvonulása a magyarországi oktatási rendszeren;
- a nemzetközi környezet és tudományos diskurzus (az 1960–80 közötti két évtizedben az oktatáskutatások uralkodó narratívája az oktatási expanzió és annak gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális stb. következményei voltak).

Az 1990-es évtizedben ezt a narratívát új szakmai közbeszéd váltotta föl (a változás egybeesik a neoliberalizmus által kezdeményezett és befolyásolt oktatáspolitikával). Ez a narratíva fejeződik ki pl. a Világbank jelentéseiben. Az új narratívában a kiindulás nem az oktatási rendszerek és az azokat változtató társadalmi igények, hanem az egyes társadalmi csoportok tudásvagyona és e csoportok társadalmi pozíciója, amelyet egyre inkább a tudásvagyonuk határoz meg. E tudásvagyon megszerzésének elsődleges terepe továbbra is az iskola (oktatási rendszer) marad; de

a lehetséges terepek, következésképp a szükséges stratégiák is diverzifikálódnak (állami mellett magánoktatás, a nem kormányzati szervezetek egyre erőteljesebb szerepe, beleértve mindennek előtt a gazdasági szervezeteket és az általuk folytatott, illetve az ő révükön megszerezhető képzéseket).

Az 1968-1998 között készült oktatási helyzetrajzok és jövőképek (Magyarország) vezérmotívuma az expanzió volt. Ez még akkor is igaz, ha egy-egy helyzetrajz vagy jövőkép szerzői megkérdőjelezték az expanzió várható kimenetét, illetve rámutattak a táguló oktatás (a növekvő igények, illetve a táguló oktatási rendszerek) fenyegetéseire. Az expanzió vízióit a következő tényezők támasztották alá:

- az 1960-90 között folyó gazdasági, társadalmi és politikai átalakulások („modernizáció”) által keltett lakossági várakozások;
- az 1953-55, illetve az 1973-76 közötti demográfiai hullámok átvonulása a magyarországi oktatási rendszeren;
- a nemzetközi környezet és tudományos diskurzus (az 1960-80 közötti két évtizedben az oktatáskutatások uralkodó narratívája az oktatási expanzió és annak gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális stb. következményei voltak).

A rendszerváltozás egyik eredményeképpen a korábbi, centralizálásra hajló oktatáspolitikát szabadelvű oktatáspolitikára váltotta föl. Tizenöt évvel később világosan kirajzolódik ennek néhány alapidilemmája:

1. A kormányzati oktatáspolitikai a középfokú oktatás általánossá tételt szorgalmazza, és arra törekszik, hogy a különbségeket (társadalmi vagy esélyegyenlőtlenségek) fokozatosan általános középiskolázásban oldja föl. Eközben azonban szembeülnie kell a társadalom nagy mértékű szétszakadásával és az ebből következő iskolai szerkezetváltásokkal (az egységes iskolázás elképzelésének csődjé).

2. A kormányzati oktatáspolitikai a liberalizálás jegyében engedte az (állami, nemzeti) oktatási rendszer szétzilálódását. Elfogadta, sőt támogatta négy, hat és nyolc évfolyamos középiskolák létesítését. Most azonban központi vizsgarendszerrel törekszik a középfokú oktatás kiegyensúlyozására. A sztenderdizált érettségi vizsga a középiskola utolsó két évfolyamát érettségire fölkészítő szakasszá alakítja. Arra is törekszenek, hogy az érettségi mellett ne legyen további fölvételi vizsga a felsőoktatásban; vagyis hogy a felsőoktatást valamiképp a közoktatáshoz kapcsolják.

3. A kormányzati oktatáspolitikai EU-s vállalása egy „nemzeti képesítési keretrendszer” (EKKR) kialakítása, amely helyettesíteni volna hivatott az egységes oktatási rendszerben megszerezhető végzettségeket. Ez nélkülözhetetlen akkor, ha - bármely forgatókönyv szerint - az oktatásügyet illeszteni kívánjuk az EU-hoz.

A szakképzési politika - mint szakmapolitika - mozgásterét három változás határozza be:

- a választás korévének a kitolódása: a megváltozott szakképzési rendszerben egyre később kerül a fiatal a szakmaválasztás (pályaválasztás) lehetősége, illetve kényszere elé.

- az iskola és a képzési hely (munkahely) új viszonya: hogyan működik együtt - vagy kerül szembe egymással - az általános képzés (a benne érdekelt csoportok), meg a szakképzés (az abban érdekelt).

– azoknak a konfliktusoknak a kiéleződése, amelyek a szakképzési rendszerben jelennek. Ezek a konfliktusok korlátozzák a szakképzési politika mozgásterét.

**Expanzió.** Az expanzió (az oktatás tömeges látogatása, valamint az oktatási rendszerek kiterjedése) elérte a szakképzést is. Ez alapvetően korlátozza egy szak-képzés is politika mozgásterét (már csak részben szakképzés, részben azonban köz-oktatássá válik). Mert:

4. Egyre idősebb korban kerülnek a fiatalok a pályaválasztás elé. A szakiroda-lomban ezt a „választás korévének” nevezik.

A szakképzésben való részvétel egyes esetekben a tankötelezettség után követ-kezik, más esetekben viszont a tankötelezettségnek is része (mint pl. 1961-96 között Magyarországon, illetve az 1945 utáni oktatási reformok eredményeképpen Kelet-Európa más országaiban is). Ez annak a függvénye, hogy milyen viszony alakul ki iskola és munkahely (képzési hely) között. Az ezredforduló után azonban egyre több oktatási rendszerben a szakképzés a középfokú képzés után következik. Így alakultak ki mind több helyen a harmadfokú, érettségi utáni, diplomát nem adó („félfelsőfokú”) képzések.

5. Az általános képzés egyre hosszabb ideig tart, minthogy a szakképzés mind később kezdődik. Ez azt jelenti, hogy a tantervek és tananyagok, amelyeket az azo-nos korú fiatalok tanulnak egyik vagy másik intézménytípusban, egyre jobban ha-sonlítnak egymáshoz; előbb-utóbb egymás variációi lesznek. Az egymáshoz mind jobban közelítő, általánossá váló tantervek középpontjába néhány nemzetközileg egységesülő készség kerül. Ilyenek a kommunikációs készség, vagy a számítógép használatának készsége (*computer literacy*). Európában újabban szabványosított vizs-gákat is tartanak, különösen az utóbbi tárgykörben.

Az ún. „világbanki modell” (a magyarországi szakképzésben 1995-től ismert) a tantervek olyan kísérleti átalakítását jelentette, hogy a szakközépiskolák 1.-2. év-folyamán – vagyis a 9.-10. évfolyamon – elsősorban általánosan képző, illetve „szak-mai alapozó” tárgyakat tanuljanak a fiatalok. A világbanki modell szerint a szakmai képzés majd csak ez után, a szakközépiskolák 3.-5. évfolyamán (11-13. évfolyam) következik.

6. Egyre újabb intézménytípusok alakulnak ki. Céljuk, hogy a fiatalok újabb cso-portjait vonják be az intézményes oktatásba.

Az 1980-as évektől kezdve, ahogy a tankötelezettség fokozatosan a közoktatási rendszer végéig tolódott ki (kb. a 19 éves korra), a szakmai képzés is később kezdő-dik, és kikerül a közoktatási rendszerből. A felsőoktatás egyre növekvő részben már nem más, mint szakképzés. A szakképzés azonban piacosodik, vállalkozásokká vá-lik, integrálódik a felnőttoktatásba, illetve a szociális ellátásba.

A leginkább ismert változat az amerikai „népi kollégiumok” vagy „közösségi fő-iskolák” (*community college*). Európai változata regionális egyetemként (főiskolaként) vált ismertté az 1990-es években, elsősorban az Európai Unió peremvidékein vagy leszakadó térségeiben. Előképeik az ún. „közös (komprehenzív) főiskolák” (Német-ország, Nagy-Britannia, Svédország). A „szakfőiskolák” (*Fachhochschule*) német min-tára terjedtek el, elsősorban Közép-Európa országaiban. Az 1980-90-es években ott is megszervezték őket, ahol azelőtt nem voltak (Ausztria, Finnország, Csehország).

Magyarországon 1998 óta szervezték meg az „akkreditált iskolarendszerű felsőfokú szakképzést” (AIFSZ, 2003-tól egyszerűen felsőfokú szakképzés). Különösen azokban a kisvárosokban, kistérségi központokban szerveztek ilyeneket, ahol a középfokú oktatás – demográfiai okokból – tanulóhiánnyal küzd. Egyben a városi fejlődés hajtóerőinek is szánják őket.

7. A szakképzés fokozatosan felnőttek képzésévé válik. A felnőttképzés elveszti eredeti fölvilágosító-főlszabadító jellegét, és azonossá válik a felnőttkori szakképzésekkel.

A felsőoktatásban ma az alapkérdésnek a létszámnövekedés: meddig tartson, meddig tarthat? Kérdés megválaszolása tűnik.

A Nyugaton a II. világháború után kezdődött meg, a hatvanas évektől pedig felgyorsult a felsőoktatásba járók számának ugrásszerű növekedése. Nálunk ez a folyamat megkésve, csak a rendszerváltást követően bontakozhatott ki. 1990-hez képest 2003-ra az egyetemeinkre, főiskoláinkra járó hallgatók száma több, mint háromszorosára nőtt. Ezen belül a nappali tagozaton a növekedés mintegy két és félszeres, a levelező tagozaton ennél jóval nagyobb. Az utóbbi másfél évtized rapid létszámnövekedése következtében így ma nálunk a 18-23 éves korosztálynak már mintegy 17-18 százaléka tanul a szorosan vett felsőoktatásban. Ez ugyan még mindig elmaradást jelez a legfejlettebb országokhoz képest, de nem lehet kétségünk afelől, hogy a felsőfokon tanulók aránya tovább nő majd, és 2015-re 25-35 százalékra is nőhet. Legalábbis, a nemzetközi statisztikák szerint, ha némely országokban időnként lassul is némileg a felsőfokra járók számának, vagy arányának növekedése, megállni nem látszik. (Nálunk ráadásul az arányok a főiskolás korú népesség létszámának csökkenésével hamarosan „maguktól is” nőni fognak.)

Az autark nemzeti felsőoktatások gyakorlatilag végnapjaikat élik. Nemzetközi sztenderdek vannak kialakulóban és ezek újfajta sztenderdek. Egy Oxford, vagy MIT márkanévű, vagy egy amerikai nagy egyetem által szervezett *hálózathoz* tartozó felsőoktatási, távoktatási intézménnyel szemben a csak magyar diplomát kiadó *cég* (egyetem) versenyképtelenné válhat. De ha ez igaz, akkor a magyar egyetemeknek, főiskoláknak mihamarabb vagy a most alakuló multikhoz *kell* csatlakozniuk, vagy maguknak *kell* multikat alakítaniuk. *Az ehhez szükséges új koncepció alighanem az állami pénzeszközöknek néhány versenyképes magyar állami intézményhálózat kiemelt támogatására való koncentrálását és a magán-felsőoktatás piaci versenykereteinek kialakítását, a magyar tudásipar exportjának-importjának okszerű támogatását fogja majd közép-pontba állítani.*

A következő 10 évben évről évre kevesebb „hallgató-korú” fiatalunk lesz. Ha feltesszük is, hogy közülük mind nagyobb arányban végeznek majd továbbtanulásra jogosító középiskolát, a felsőoktatásba jelentkezők száma akkor is inkább stagnálni, vagy csökkenni fog. Ugyanakkor – minden nemzetközi statisztika szerint – feltételezhető, hogy a felsőoktatás egyéb klienseinek (munka mellett tanulók, továbbképzésre jelentkezők, tanfolyami képzést igénylők) aránya továbbra is növekszik. Megjegyzendő, hogy már most is a hallgatóink nagyobbik fele vesz részt a munka melletti tanulási formákban, az esti, távoktatási, levelező képzésben, a nappalisok aránya évről évre csökken.



A nyolcvanas évek oktatáspolitikájának nemzetközileg uralkodó áramlata szerint a cél a „szolgáltató”, a kilencvenes években a „gazdálkodó egyetem” létrehozása volt, ma pedig a kormányzatok már a „vállalkozó egyetem” módjára történő működést sürgetik. Nem az állami intézmények teljes piacosítását, sőt, *nem a valóságos privatizációját*, hanem azt, hogy ezek az intézmények állami támogatásuk növelésének lefékezésével párhuzamosan, költségvetésük mainál jóval nagyobb részét szerezzék meg a piacon tandíjából, diákimportból, kutatási szerződésekből, vállalkozói bevételekből, projektekből.

Alkalmazkodjunk hozzá. Vegyük tudomásul, hogy ez a hullám is alapvető változásokat diktál az intézmények külső kapcsolatrendszerében és belső életében egyaránt. Ha a Mode 2 teoretikusainak igazuk van, akkor a felsőoktatásban, még az undergraduate diákokkal foglalkozó szinteken is, hosszú távon legfeljebb bizonyos területeken, a *nem* piacképes szakmákban és szakokon, vagy a *nem* nagyvolumenű, üzemszerűen művelt kutatásokkal foglalkozók esetében, tehát inkább szigetszerűen maradhat fenn az oktatás-kutatás hagyományos egysége. Pedig ez az egység a magyar intézményekben intézményszervező logika. Márpedig ennek a logikának nyilván át kell adnia a helyét egy másik, a relitásokkal számot vető logikának, vagy, ha tetszik, ideológiának arról, hogy miért és hogyan van, mi a dolga az egyetemnek, a főiskolának, a felsőoktatásnak.

*A versenyképes felsőoktatás a következő évtizedben többnyelvűvé válik.*

Igazán piacképesek csakis olyan egyetemek, főiskolák lehetnek, amelyekben az oktatás legalább részben angol, vagy a mi esetünkben esetleg németül folyik majd. Legalábbis, ami a nemzetközi versenyt illeti, mert a „helyi piacokra” képző intézményekre, community college jellegű képzésekre, illetve számos szakon az undergraduate képzésekre ez a megállapításunk természetesen nem vonatkozik

## VII. A KUTATÁSI RENDSZER ÁLLAPOTA. HELYZETKÉP 2.

1. 1989–90-ben és az azt követő években a rendszerváltó értelmiség az új Magyarországgal kapcsolatos terveiben, vágyaiban, vagy reményeiben az ország tudományos és technológiafejlesztési kapacitásaival és lehetőségeivel kapcsolatos elképzeléseknek kitüntetett szerep jutott. Az nyilvánvaló volt, hogy az ország akkori gazdasági fejlettségéhez és geopolitikai pozíciójához képest kutatási intézményhálózata és kutató-fejlesztői létszámai rövidebb távon túlfejlesztettnek, vagy túlságosan kiépítettnek tűnhetnek. De a szakelitek és a politika egyaránt úgy vélte, hogy a rendszer két gyenge pontján: nem kellően szerves nemzetközi kötődésén és a foglalkoztatott K+F létszámokhoz képest összehasonlíthatóan gyengébb ráfordításokon könnyen segíteni lehet. A hidegháború vége kivételesen kedvező lehetőséget kínál a kapacitások nemzetközsítésére, és mert a világban tulajdonképpen hiány van csúcstechnológiákhoz köthető munkaerőben, a magyar kapacitásokat – amíg az országban belüli, erre, rendelkezésre álló erőforrások nem lesznek ismét elegendők,

a nagy nemzetközi fejlesztési központok megrendeléseivel életben lehet majd tartani [vagyis bizonyos értelemben bérbe lehet adni].

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

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

4. A gazdaságpolitika 90-es évekbeli irányítóinak legmélyebb meggyőződése szerint a gazdaság intézményi átrendezésénél, ha a piac logikáját érvényesülni hagyják, az majd úgyis eldönti, kinek milyen innovációra van szüksége, következésképpen az is kiderül, milyen technológia kapacitások léte indokolt s melyeké nem. Az állami dirigizmus ezen a ponton sem indokolt. Így azután különösebb markáns technológiapolitikára sincs szükség. A vállalati logika itt szükségszerűen úgyis mindent felülír. Az állami technológiapolitika feladata itt mindössze azoknak a máshol kipróbált policy eszközök alkalmazása és elengedhetetlen helyi adaptációja lehet, amelyeket a piaci hatások hatékonyabb érvényesülése érdekében máshol már rutinszerűen alkalmaznak [fejlesztési parkok, innovációs inkubátorok, továbbképzési ösztöndíjak, közvetítő hálózatok]. A kialakuló új ipari rendszer a gazdasági válságban, a nemzetközi rendszer félperifériáin természetesen nem kutatásintenzív területeken kereste a maga számára a kitörési pontokat. Néhány ellenpélda a gyógyszeriparban, elektronikában, mezőgazdaságban az általános trendet nem változtatta meg. Így a K+F rendszer talán legnagyobb problémája nem is a GDP K+F-re fordított arányának [az ún. GERD] tartósan alacsony volta, hanem az, hogy azon belül is, a versenyszférából érkező támogatás aránya is legfeljebb fele-egyharmada a Nyugat-Európában szokásosnak.

5. A 90-es évek e scenáriókat szükségszerűen korrigálták. Az akadémiai kutatóhálózatot – bár a korábbi létszámoknál egyharmaddal alacsonyabb szinten, de sikerült stabilizálni. A kibontakozó felsőoktatási reformok peremfeltételeiből követ-

kezően az egyetemi kutatás lehetőségei igen egyenlőtlennek váltak. A reformok első szakaszában – lényegében két évtizeddel korábbi nyugat-európai mintákat követve a beiskolázási létszámok radikális bővítéséről volt szó. Míg azonban erre ott kezdetben egy tartósabbnak látszó általános gazdasági fellendülés farvizén került sor, s a reformok részeként a rendszerbe átfogó beruházások érkeztek s egyáltalán nagyfokú forrásbővülésre került sor, itt a helyzet tulajdonképpen fordított volt. A kilencvenes évek elejének gazdasági összeomlása az állami források komolyabb bővítését illuzórikussá tette, a lakosság nagy része a felsőoktatási szolgáltatásokért fizetni nem tudott és még potenciálisan munkanélküli fiatal korcsoportokat is valahogy kezelni kellett. Ebből következően a hallgatói létszámokon radikális bővítését nagyjából a rendelkezésre álló oktatószemélyzet létszámát nem emelve, a már rendelkezésre álló helyiségekben, laboratóriumokban kellett megoldani. Mindebből következően az egyetemi kutatások feltételei – bár kétségtelenül nem mindenütt azonos mértékben – de radikálisan romlottak. S mert a felsőoktatás-politika, egyébként érthetően, a radikálisan új oktatásszervezési feladatokra összpontosított, a kutatás egyetemi súlya, evaluációs, teljesítményindikatori értéke drámaian csökkent. A 90-es évek végétől kezdve minderről viták indultak, néhány helyen és vonatkozásban a romlás talán megállt, de fordulatról e tekintetben egyelőre szó sincsen.

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

7. Az új EU-tagállamok csoportjában a magyarországi innovációs és technológia-fejlesztési kapacitások a felső harmadba tartoznak, de a legtöbb metszetben nem kerülnek az első három közé [a metszetek többségében Csehország, Észtország és Szlovénia is jobb nálunk]. A rendszer összteljesítményét illetően így azokat a hiedelmeket, melyek szerint az ország innovációs teljesítményei általános gazdasági teljesítőképességénél jobbak és a régióban kimagaslóak, a mérések egyszerűen nem támasztják alá. A teljesítmények azonban nem egy egyszerű kelet-nyugati tengely mentén változnak, hanem a felzárkózási, vagy utolérési potenciál más lesz az innovációs rendszer kutatási képességeit, technológiafelszívó képességét, diffúziós kapacitásait, illetve keresletének élénkségét illetően. A felszívóképességet illetően Magyarország az új tagországok középmezőnyébe csúszik le, míg a kutatási kapacitásokban viszonylag jobb és a sorrendben a harmadik. Úgyszintén az első háromba kerül a diffúziót illetően is.

8. A 90-es években lényegében nem változtak, sőt talán inkább még markánsabbá váltak a K+F rendszer regionális egyenlőtlenségei. Komolyabb nemzetközi-

leg is jegyzett alap kutatás [nem egyéni produktumként, hanem intézményi eredményként] Budapesten és néhány nagy vidéki egyetemi központban [mindenekelőtt Szegeden és Debrecenben] létezik. Az új egyetemek és főiskolák jelentős részénél a felsőoktatási teljesítményt egyelőre nem kísérik azzal arányos tudományos eredmények. Az oktatók igen nagy hányada Budapestről, vagy máshonnan jár le tanítani a helyi intézmény székhelyén, az ahhoz elengedhetetlenül szükséges minimális időt tölti csak el. Ez a helyi kutatási készséget, képességet kétségtelenül korlátozza. Jelentősebb vállalati fejlesztőreszlegek, különösen nemzetközi kötődéssel is rendelkezők, ismét néhány kivételtől eltekintve, szinte csak Budapesten működnek. Helyi nemzetközi kisugárzású kutatásintenzív innovációs clusterek tulajdonképpen nincsenek. A Nyugat- és Közép-Dunántúl új technológiai körzetei lényegében helyi fejlesztésektől, új technológiai tudás-előállítási képességektől függetlenek, a régió új felsőoktatási gócai egyelőre komolyabb mértékben, e vonatkozásban még nincsenek jelen. A kelet-magyarországi hagyományos tudományos központok köre pedig, mindezidáig nem szerveződött érdemleges helyi adaptációs, diffúziós kapacitás, alkalmazó vállalatok komolyabb hálózata.

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

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

11. Valóban működő kutatáspolitikai prioritások a rendszerben nem léteznek, vagy esetleg csak papír hivatkozásként szolgálnak kutatási tervek beadásánál. Az, hogy nem ismernek magyar prioritásokat, végül is nem véletlen. Hiszen ilyenek, valóban évek óta nincsenek is. De érdekes módon az európai prioritások is, csak a kutatási tervek előszavában megemlítendő kulcsfogalmak kapcsán buknak elő. Világos támogatási célokat, kemény szelekciós elveket a megkérdezettek jó része ott sem lát. S mert valódi prioritásokra (bár azok sem voltak igazán azok) a mai kutatói elit

elsősorban az államszocialista időkből emlékszik, ha prioritásokról van szó, ma is elsősorban azokra gondol. Az egykori prioritások működés módja és policy környezete, persze már a ködbe vész és különben sem feleltethető meg mai kutatási környezetünknek. A kutatói elit tulajdonképpen itthon még valódi „misszió-orientált” kutatást nem látott, s azt ezért, mint az állami szerepvállalás világos célokhoz kötött szcénáját nehezen is tudja elképzelni.

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

13. Nincsenek olyan forradalmian új ötleteket igen jelentős forrásokkal támogató programok, amelyek ha sikeresek lesznek, a beruházásokhoz képest aránytalanul nagy anyagi és erkölcsi hasznot hoznak. De amelyekbe bele is lehet látványosan bukni. A magyarországi projektek elsöprő többségének (finanszírozzák azt itthonról, vagy az EU-ból), tulajdonképpen majdnem nincs bizonytalansági tényezője. Ezekbe (messzire láthatóan?) intellektuálisan nem lehet belebukni. Mindebből következően magában az innovációs rendszerben, de akár saját kutatási körülményeik újrendezésében a megkérdezettek az államtól stratégiailag egyre kevesebbet várnak. S mert nem léteznek komoly misszióorientált programok, de ugyanakkor nem jöttek létre nagy ívű adaptációs programok, vagy hálózatok sem, végül is az egyik irányban sem elmozduló rendszer igyekszik lehetőségein belül kielégíteni tucatnyi nagy kutatószervezet elitjének pillanatnyi, lassú felzárkózási projektekből levezethető igényeit.

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

15. Az európai programokban a kinti koordinátorok szintjén az elmúlt években oligopolisztikus tendenciák erősödnek fel. Kialakul az intézmények és kutatási vállalkozások azon köre, amely megtanulta az euro-bürokrácia nyelvét, azzal amúgy is különböző jellegű kooperációs kapcsolatokban létezik. Ezek a kutatási vállalkozók a legkülönbözőbb területeken képesek közös projektek felépítésére és működtetésére, s ha nem is egy szűk területet monopolizálva, de szinte folyamatosan ott van a működő projektek környezetében. Lényegében szinte kizárólag EU-forrásokat használ és inkább a pillanatnyi pályázati divatoknak megfelelően integrál, de integrál mellék-

szereplőket, ha ezzel komoly szakmai versenytársakat távol tarthat a területtől. Igen sok témacsoportban az EU-projektek ilyen összekapcsolódó vállalkozások által vannak lefedve, és minden jelszó ellenére sem szabad-versenyben kerülnek egyik vagy másik konzorcium kezébe. Következésképpen, a hazai projektrészvevők számára az igazi kérdés, hogyan szerezhetik meg azt a bizalmi tőkét, amelynek segítségével (egyelőre alvállalkozóként), de ezekbe az oligopol hálózatokba beléphetnek.

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

## VIII. KUTATÓ-FEJLESZTŐI MUNKAHELYEK NEMZETKÖZI MOZGÁSA

A kutatói-fejlesztői munkahelyek nemzetközi mozgását illetően négy momentumra hívjuk fel a figyelmet:

1. Az előző évtizedekben világosan látható volt nemcsak a kutatási teljesítmény, hanem mögötte a kutatói-fejlesztői munkaerő koncentrációja az USA-ban. Itt működött a világ kutatóinak majdnem egyharmada, itt használták fel a K+F-re együttesen rendelkezésre álló összegek 40%-át, itt termelték a tudományos cikkek 35%-át és ide esett a K+F hivatkozások 44%-a is a 90-es évek végén. A világ 20 vezető egyeteme közül 17 ekkor amerikai volt. Következésképpen, nem volt kétséges, hogy egyfelől, aki valamilyen részterületen igen nagyot alkotott, annak valamilyen módon – állandó alkalmazottként, vendégoktatóként, szerződéses viszonyban, vagy másképp, de kapcsolatba kellett kerülnie az amerikai kutatással. Korábban ez szinte kizárólag odavándorlást jelentett. Az utóbbi években az érintettek egy kisebb része számára azonban már lehetővé vált a kétlakosság, az ide-oda vándorlás is. Elsőrangú alapkutatásba Amerikától függetlenül, nehezen vágtak bele a kutatópolitikusok és az, hogy az adott perifériának milyen képviselői váltak emblemikus alakjává az amerikai tudománynak, az az egész otthoni kutatási rendszer minőségét valahogy jellemezte. A 90-es években – bár az eredményeket tekintve ez az időszak Amerika legjobb évtizedei közé tartozik – ez a trend változni látszik. Új tudományos kapacitások jönnek igen gyorsan létre olyan országokban (pl. Kelet-Ázsiában), ahol ilyenekből korábban csak kevés volt. Amerikán belül is egyre nagyobb a kutatókapacitáson belül a külföldön születettek aránya. Mindennek, mintegy mellékhatásaként, Közép-Európa, s benne Magyarország tudományos kapacitása viszonylag leértékelődött. Az Amerikán kívül kiépülő jelentős kapacitások, miközben a mi régióink kutatási intézményei lényegében nem nőnek, viszonylagosan kisebbé teszi a mi potenciálunkat nemzet-

közi összemérésben. Ha Amerikán kívül is már sok gyorsan növekvő pólus létezik, és a mi rendszerünk mennyiségi értelemben még egy helyben áll, akkor viszonylagos jelentősége minden bizonnyal csökkenni fog.

2. A kutató-fejlesztői munkaerőpiac ugyan a vizsgált időszakban az ipari országokban növekedett, de a növekedés üteme mégis kisebb volt, mint amilyennek láttuk azt más csúcstechnológiai, vagy tudásintenzív területeken. Ebből a sajátos „konjunktúrán belüli de-konjunktúrából” következően a magas képzettségűek számára más, nem kutatói munkakörök attraktívabbak lesznek, vonzerejük erősebbnek tűnik majd. Így a kutató-fejlesztői pályák vonzóereje még akkor is csökken, ha egyébként itt a létszámok emelkednek. Ennek minden bizonnyal következményei lesznek az alkalmazottak minőségére.

3. A legfontosabb növekvő új „tudományos nagyhatalmak”, mint Kína, vagy India, lassan olyan területeken is versenyképessé válnak, amelyeken eddig kizárólagos volt az amerikai, vagy atlanti dominancia. Kutatási kapacitásaik fokozatosan csúcstechnológiai iparokat is odavonzanak majd. Ebből következően esetleg, miközben ezek az országok megmaradnak viszonylagosan alulfejletteknek, fontos csúcsetektorokban nemzetközileg versenyképessé válnak. Ez két új kapcsolódási pontot is jelenthet a magyar kapacitások kezelésénél. Egyrészt, ugyan nem tudjuk, hogy ezeknek az új kutatóközpontoknak milyenek lesznek a kulturális kommunikációs mintáik és hogy mindez hogyan jelenik meg a mi régiókban? De az biztos, hogy az amerikai aszimmetriát újfajta kapcsolatok váltják majd fel. Ezeket inkább esélyként, mint további fenyegető kiszorulásként élhetjük meg. Az biztos, hogy a „tehetséges, de olcsó” mérnöki munkaerő az ázsiaiakat itt érdekelni nem fogja, mert abból nekik sokkal több és egyelőre olcsóbban áll rendelkezésre. De különböző kapcsolódások EU-kapacitásokhoz, interface-k Európa peremén azonban úgy látszik, már ma is érdekessé válnak. Ebből következően a kapacitások nem feltétlenül árukkal (olcsóságukkal), hanem nyitottságukkal, képességükkel, a kulturális sokféleség kezelésére, különböző irányú kommunikációs lehetőségeikkel válnak elsősorban piacképessé. Ezeknek a változásoknak a hazai oktatásban és a szellemi munkaerő kondicionálásában is valamilyen módon markánsan meg kellene jelennie. A fokozatosan kibontakozó nemzetközi kutatási verseny a hagyományos központok szemében is felértékelheti az egyébként nem túl jelentős hazai kapacitásokat. Ez jelentheti bizonyos részterületeken EU-s fejlesztő központok idetelepítését, jelentheti amerikai központú multik növekvő érdeklődését az itteni kapacitások helyben igénybe vétele iránt. Végül a verseny olyan teret alakít ki, amelyben, elvben önálló közép-európai fejlesztési vállalkozások is megjelenhetnek.

4. A technológiai fejlesztő központok nemzetközi bérversenyében mindebből következően pozícióink már most romlanak (viszonylag egyre drágábbak leszünk). Ezen csak akkor segíthetünk, ha egy pontnál tovább az árral nem lefelé tartva, logisztikai és állami tudástermelési háttér intézményekkel maradunk igazán versenyképesek. Miután ez azonban növekvő beruházásokat feltételez a kommunikációba és a kutatási infrastruktúrába, az egész K+F-et viszonylag drágábbá teszi. A romló ráfordítás/eredményhányados kezelése azonban külön problémákat fog jelenteni.

Az 1980-90-es évek rohamosan bővülő nemzetközi kutatói munkaerőpiaccal kapcsolatos – láthatóan részletes számításokra épülő – előrejelzéseinek pontatlanságából következően érdemesnek tűnt annak a vizsgálata is, vajon milyenek lesznek az akadémiai munkaerő kereslet, illetve kínálat túlsúlyából következő additív költségek a foglalkoztatás rendszerében?

Természetesen, az is látszik, hogy az eddigi modellkísérletek fontos változásokat nem kezeltek és így az azokban megjelenő számok is leértékelődtek. Így például a 80-as évek végének NSF előrejelzései nem számítottak a következő évek recessziójára, vagy a K+F szférát is sok helyütt érintő visszafogásokra. S természetesen a kor egyetlen egy kutatói létszámmodellje sem számíthatott a hidegháború végére, s a katonai kutatások eddigi rendjének ebből következő összeomlására. Hiszen a hidegháború végén, amikor hirtelen sokkal kevesebb új fegyverrendszerre lett szükség, a kutatói és fejlesztőmérnöki munkaerőpiac – ha különböző mértékben is – mindenütt összezsugorodott. Nyugat-Európában talán egy fokkal kevésbé, az USA-ban és Közép-Európában meglehetősen nagymértékben és az egykori Szovjetunió mag területin pedig drámaian csökkent. De mindezek a nehézségek nem a modell hibáira vezethetők vissza. Több és frissebb adattal, a pontosság korlátaira jobban odafigyelve a hibák is kisebbek lehetnek. Sőt, elvben ilyeneket fel lehetne használni változások esetleges előrejelzésére is. Érdekes módon, például a részletesen is vizsgált amerikai esetben elvben a kutatópolitikában mindenki tudta, hogy nő az élettudományok jelentősége, de meglepte őket, hogy az ezen ernyő alá sorolható szakmák és kutatási területek milyen gyorsan váltak igen vonzóvá és jelent meg azokon hirtelen nagytömegű PhD-hallgató. És csak ezután fogalmaztak meg ajánlásokat az érintett területek doktoranduszképzésének átszervezésére. Nagyjából ebben az időben születtek azért olyan szimulációs modellek is, amelyek – legalább is az amerikai munkaerőpiacon – jelentős túlkínálatot jeleztek. A legkézenfekvőbb magyarázatnak akkor és ott az tűnt, hogy a területre hirtelen beáramló kutatási pénz lekötését az érintett szakterületek leginkább doktoranduszokkal és poszt-doc-okkal próbálták lekötni (ezek a csoportok elvben a többieknél rugalmasabban reagálnak a szakember keresletre-kínálatra). De a sok alkalmi munkaerőként foglalkoztatott PhD-aspiráns előbb vagy utóbb végzett és ott akart maradni a számára értelmezhető munkaerőpiacon, miközben ott a kutatási projektpénzek nagyságrendje lényegesen meghaladta az állandó állások bővülésének ütemét. S végső soron az emberek zöme nem egyszerűen kutatni akart, hanem valódi állásokba szeretett volna belépni.

## IX. NEMZETKÖZI SZAKEMBER MOBILITÁS

A 90-es években újra indult a brain-drain vita. Van akik szerint ez a fejlődő országokban megjelenő képzett munkaerő kínálatból következő és az ipari országok könnyítése a diplomások bevándorlásánál tulajdonképpen csak erre reagáltak. Mások, s ezek vannak többségben, a helyzetet épp fordítva látják. Magunk is ezek közé tartozunk. Ezek szerint a technológiai átalakulásnak a munkaerő-kereslet szerkezetében nem várt következményei támadtak. A 60-70-es évek elképzelései szerint



a technológiai változások – ha különböző mértékben is – de mindenütt munkaerőt szabadítanak majd fel. Emellett az életminőség javulása, az ellátó rendszerek, a szolgáltatások és az egészségügy művelése is a 70–80-as évektől már egyre inkább az ott elérhető diplomás létszámok összetételétől is függeni kezdett. Tehát ide is több diplomás kellett. A nyelvi készségek terjedésével, a nemzetközi vállalatok megerősödésével és egyfajta nemzetközi standard hír-tudásanyag megjelenésével meg is teremthető az ezt kielégíteni képes vándorló munkaerő piaca. Mindezt tovább erősítette, hogy közepes fejlettségű régiókban, ahol jelentős kibocsátási volumenű felsőoktatás is működött, a politikai összeomlás, a gazdasági válság és a helyi államok megroppanásából következően az életminőség hirtelen romlani kezdett. S a helyi, nemzetközileg is piacképes értelmiség egyre nagyobb része erre elvándorlással válaszolt (pl. az egykori szovjet területekről, vagy Latin-Amerikából). E két tendencia egyidejű jelentkezése, vagyis hogy potenciális befogadóknál ugrásszerűen nőtt a betöltendő diplomás állások száma, illetve az összeomlás és a válság előtt egyre több képzett ember menekült el a kibocsátó oldalon, a problémát ismét igen aktuálissá tette.

Az OECD országok között, bár az USA diplomás bevándorlási politikája már egyáltalán nem összehasonlíthatatlan mások, egy 15-20-as nagyságrendű felvevő országcsoport hasonló politikáival, az amerikai gyakorlat egyfajta mintajellege kétségtelenül megmaradt. Az amerikai felvevőpiac persze legalább egy nagyságrenddel meghaladja még a következő nagyobb méretű országokét is. És míg azoknak vannak különlegesen preferált kapcsolati irányai (pl. Németországnak Kelet-Európa, Franciaországban a Maghreb, Ausztráliának Délkelet-Ázsia, stb.), addig az amerikai munkaerőpiacon, ha nem egyenlő mértékben, de minden régió erőteljesen jelen van. A 90-es évek közepén, egyébként az OECD országokba irányuló diplomás bevándorlóknak valamivel több mint a fele az USA-t választotta. Végül ennek az új korszaknak a jellemzője lehet még a befogadó országok leplezetlen és kormányzati szintű beléptető politikája: egyfajta felvállalt nemzeti egoizmus. Míg a nyilatkozatok szintjén korábban a magasan képzettek bevándorlása egyszerű akesete volt a bevándorlásnak és nem építettek rá nyíltan vállalt külön politikákat, addig a helyzet ma más. Hiába működnek a különböző segélypolitikák, és hiába ismerik el, nemcsak a kutatásban, vagy a médiában, hanem a nemzetközi szervezetekben is el a diplomások fontosságát a periféria gazdasági fejlődésére, végül is a bevándorlási kvóták szélesítésével, meghatározott szakembercsoportok beléptetésére kidolgozott külön szabályokkal a befogadó országok felvállaltan saját érdekeiket képviselik. Emellett még erősödnek is azok a hangok, amelyek a diplomás munkaerő mozgásának további liberalizálását követelik a legfejlettebb gazdaságokban. A kibocsátó országok e vonatkozású negatív szaldója (ideiglenes és ágazatokhoz kötött helyi kivételekkel) ebből következően úgy látszik, hogy a következőkben folyamatosan megmarad és az ebből következő kereslet-kínálati egyenlőtlenségek és bérfeszültségek feltehetően a következő másfél évtizedben is részét képezik majd a magyar tudáspolitikának. Számos új kulturális elem (aktív diaszpóra-politikák, etnikai médiumok globális elérhetősége, utazási költségek fajlagos csökkenése, olcsó globális távközlés) eközben bizonyos értelemben relativizálja az elvándorlási döntéseket és fontos pontokon tartósan a kibocsátó országhoz köti az onnan elszármazottakat. Bizonyos döntések

ezért lehet hogy kevésbé véglegesnek tűnnek. Azonban nyilvánvalóan és mérhetően az elvándorlók igen nagy része így is elvesz a kibocsátó számára.

A 80-as évek újonnan iparosodó országainak diplomás migrációjából három fontos tanulságot vonhatunk le. Először is, a szakképzettek kétirányú áramlása (külföldre távozása és visszatérése) együtt tovább növeli e gazdaságok attraktivitását a nemzetközi tőke számára. Másodszor, a gyors gazdasági növekedésből következően ezek az országok egyre vonzóbb munkahelyekké válnak mind a hazatérők, mind az újonnan betelepülő diplomások számára. Tehát nem gyorsulva fejlődő térségekbe kulturális előnyökre és nosztalgiára hivatkozva kint sikeres diplomásokat nagyobb számban úgy sem lehet hazatelepíteni és ahol sok új munkahely létesül, ott a hely attraktivitása önmagában is növekszik. Harmadszor, az ipari-gyártó meghatározottságú gazdaságról a nagyobb arányú szolgáltatásokra áttérő gazdaságokban mindettől függetlenül nő a diplomások mobilitása. Igazán az érdekes kérdés itt az, hogy a fejlődés milyen küszöbértékeinél fordul meg legalább részben a vándorlás iránya. Úgy tűnik, hogy ez a szakasz nagyjából a szolgáltatások nagymértékű előtérbe kerülésével és bekapcsolódásukkal a nemzetközi kereskedelembe függ össze. Tulajdonképpen maga a globalizáció szabja újra a gazdaság kompetencia szükségleteit. Jelentős mértékben ezzel a váltással függ össze a brain-drain-nel kapcsolatos beszédmódok változása is az adott országban.

Nem egészen világos az sem, hogy a diplomások kinti munkavállalási lehetőségei milyen hatással vannak magára az otthoni oktatásra. Olyan országokban, ahol az egyetemi oktatás nagy nemzetközi szerepű nyelveken folyik és jelentős a pillanatnyi helyi igényekhez képest a túltermelés, ott a kiutazásoknak nem lesz közvetlen kapcsolatuk az iskolai képzés minőségének változásában. Egyébként a külső munkaerőpiacokon leginkább természettudományi és műszaki diplomákkal lehet boldogulni. A hirtelen növekedésnek induló egyetemi rendszerekben a perifériákon (nálunk is) azonban ezekkel szemben a hallgatói létszám inkább humánterületeken, vagy az üzleti stúdiumokban növekszik. Igen nagymértékben hatott a kiépülő és stabilizálódó diaszpórák infrastruktúrája a kiutazásokra. Ha a globális hálózatokon keresztül kint is hozzájuthatsz megszokott kulturális forrásaidhoz, ha a folyamatos beszélő viszonyba lehetsz az Internet telefonia, vagy chat programok segítségével otthon maradt barátaiddal, rokonaidal, végül, ha olcsó repülőjáratokon keresztül a korábbiaknál sokkal gyakrabban lehetsz személyesen is körükben, akkor a magánéletben nagyobb részt eltűnik a különbség az „otthon” és a „kint” között.

A szakember-mozgásra adott válaszok gyakran egymástól függetlenek és ezek közül csak egyesekre vannak igazi policyk. A jelenségkör kezelésére hat policy típust érdemes elkülöníteni:

- visszatérés szabályozása,
- kiutazás korlátozása,
- „toborzás” a visszatérésre, esetleg a kiutazásra speciális csoportokban,
- oktatási költségtérítések (pénzügyi szabályozás),
- diaszpóra építés,
- hazatérési állásajánlatok.

Ezek között találjuk a vándormozgás közvetlen szabályozását, különböző kompenzációs befizetéseket, beruházásokat hálózatok építésébe és működtetésébe és munkaerő-piaci ajánlatokat is. Az ismert hazatérési politikák jó része egyre nagyobb gondot fordít a hazatérők családjaira (a gyermekek esetenkénti idegen nyelvű oktatására, a partnerek munkalehetőségeire, stb.). Egyre világosabb, hogy a családi opciók, a gyermekek neveltetésével kapcsolatos lehetőségek és a (egyre gyakrabban értelmiségi) feleségnek kínált munkalehetőségek a szűkebben vett szakmai motívumokkal legalább egyenrangú fontosságúak. A konkrét policyk általában specifikusak.

## X. KIEMELT ÁLLAMI FELELŐSSÉGVÁLLALÁSI TERÜLETEK

A prioritásokról ebben az értelemben kétféleképpen is lehet beszélni. Hagyományos értelemben ez temalistákat jelentené, amelyekre az állami akarat a figyelmet összpontosítja és a kutatóközösség figyelmét kedvezményezettként ráirányítja. Tudjuk, hogy az állami igazgatásnak hagyományosan a hozzánk hasonló gazdaságokban és politikai rendszerekben, a legkritikább esetekben vannak saját, az egyes társadalmi szférákból érkező nagy kutatási megrendelése. Prioritásokat, tematikai súlypontokat, persze az ilyen rendszerek is megfogalmaznak. Ezek forrásai vagy a nemzetközi minták [például, most „mindenkinek” élettudományi prioritásai vannak a mintaadó külföldön, ezért nekünk is azok lesznek], vagy a kutatáspolitikához közeli tanácsadói csoportok természetes lobbyérdekeit tükrözik.

A futó elképzeléseik a lehetséges prioritáskijelölési módokról meglehetősen pragmatikusak és két nagy csoportba oszthatóak:

Az EU kutatási és más politikai területen mégiscsak kijelöl valamilyen irányokat. Ezeket nekünk is el lehetne fogadnunk kiindulópontként. Persze, ezen túl, vagy inkább ezek elérésénél a magyar vállalatoknak vannak különleges nehézségei, vagy megoldandó feladatai. Ezek megoldását képezhetnék a „nemzeti prioritások”. b. Az átmenet befejeződésével egy újabb időszakra kialakult a hazai K+F szerkezete. Megmaradtak és továbbfejlődtek egyes kapacitások, eltűntek mások. A lábon maradásban bizonyára minőségi kritériumok is szerepet játszottak, de szinte mindenki elismeri, hogy ezek mellett privatizációs stratégiák, kommunikációs készségek, meglévő, vagy kiépített nemzetközi kapcsolatok, politikai döntések és nem kevésbé egyszerűen a szerencse is szerepet játszott. Senki sem hisz – visszamenőleg sem – az egyszerű tudománypolitikai darwinizmusban, mely szerint egyszerűen elpusztultak a rosszak, és életben maradtak a jók. De szinte mindenki egyetért abban, hogy a szelekciós szakasz lezárult. Nem gondolja, hogy – néhány kivételtől eltekintve – valamilyen nagy intézményépítési, vagy rekonstrukciós szakasz kezdődik. Következésképpen, bármennyire is töredékes [és talán esetleges is] tematikailag vagy akár részdiszciplínáit is tekintve a megmaradt életképes kapacitás, egyszerűen most már ezt kell támogatni, vagy helyzetbe hozni. Elég világosan lehet látni, hol vannak ennek [mégis, mindennek ellenére?] legéletképesebb, leginkább

produkáló részei. Tudjuk, hogy ezek szerkezetében sok az esetlegesség, hiszen a nagyhagyományú, több nemzedéken átívelő kutatási iskolák mellett sokszor a teljesítmények mögött csak egy-egy jeles kutatót találunk. De mégis ők jelentik a realitást. A nemzeti prioritásoknak egyszerűen rájuk szabva kellene működniük, őket kellene támogatniuk.

E két megoldás életszerűségét elismerve azonban a kormányzat valószínűleg nem kerülhet ki egy harmadik prioritáskijelölő gondolati sémát sem.

A gazdaságszerkezetben, vagy a társadalom működésénél vannak olyan helyzetek, amelyben fontos játékosok cselekedetei kényszerűen költségeket generálnak más aktorok számára [egyszerűbben olyan károkat okoznak, amelyek felszámolása jelentős költségekkel jár]. Hagyományosan ilyenek a környezeti szennyezések kezelésének költségei, de számos más hasonló logika szerint működő példát is találunk. Ezek egy része új technológia fejlesztésével, adaptációjával kezelhető, talán meg is oldható. A cél mások [az állam és az egyes társadalmi aktorok] szociális kárkezelő költségeinek csökkentése új technológia beállításával. Tehát a negatív externalitások kezelésével kapcsolatos technológiai feladatok kezelése minden bizonnyal állami prioritás marad. Az itt támogatandó tanulási folyamatok egy része mások ilyen adaptációs folyamatokkal kapcsolatos tapasztalatainak terjesztéséből áll majd [itt olyan pozitív externalitásokról van szó, amelyeket az állami politika kezelni tud]. Az állami innovációs politikának itt szükségszerűen magára kell vállalnia a disztribúciót [vagyis inkább annak tudományon kívüli, gyakorlatra orientált részét]. Persze, a kutató nélkül nem megy. De ha ráhagynák a projektekre, az ott termelt tudás legtöbbször egyszerűen nem jutna el a gazdasági aktorokhoz. Ez gyakran még olyan esetekre is érvényes, ahol egyébként szabadalmi mechanizmusok komoly jövedelemhez juttathatnák a kutatókat.

## XI. A NEMZETI INNOVÁCIÓS RENDSZER

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

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

Az innováció alapvetően vállalati feladat, az állam szerepe a nemzeti innovációs rendszer erősítése, az innováció számára kedvező környezet megteremtése lehet. A felzárkózási stratégiában természetesen a magyar adottságoknak megfelelő célokat kell kitűzni, azaz tévedés (illetve ma már látjuk, egyszerűen lehetetlen) lenne akár az ún. Barcelona-cél (később ebből lett az ún. lisszaboni célok egyike – 3%-os

K+F kiadás/GDP arány 2010-re), akár az EU-s K+F Keretprogramok céljainak mechanikus követése.

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

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

A magyar NIR helyzete a gazdaság mérete, fejlettségi szintje és a külföldi befektetéseket ösztönző nyitott gazdaságpolitika miatt csakis a nemzetközi kapcsolatokkal együtt elemezhető értelmesen. A K+F szektor rendkívül gyorsan és pozitívan reagált közép- és kelet-európai rendszerváltások sorozatát követő nemzetközi politikai változásokra. Magyarország az évtized első felében egy sor nemzetközi K+F programban (pl. COST, EUREKA) és szervezetben (pl. CERN, EMBO) szerzett tagságot, és intenzívebbé vált a kutatási együttműködés is az EU-val, ami végül elvezetett az EU-s K+F Keretprogramjához való formális csatlakozáshoz is.

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

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

A NIR megerősítésével olyan feltételeket kell teremteni, amelyek között a tudás – forrásától, formájától függetlenül – a lehető leggyorsabban, legkönnyebben hasznosul a társadalmi-gazdasági problémák megoldása érdekében. Minden szereplőben tudatosítani kell, hogy az innovációnak sok forrása van: a formalizált, szervezett keretek között folytatott K+F tevékenységen kívül, többek között, a legkülönbözőbb mérnöki (engineering) tevékenységek, pl. a prototípusokkal és a gyártási eljárás kidolgozásával kapcsolatos kísérletek, próbálkozások, az ún. felszerszámozás, a már létező termékek és eljárások módosítása, tökéletesítése a felhalmozódott tapasztala-

tokra támaszkodva, stb. Ebből következően a nem formalizálható (nem kódolható), csak a gyakorlat révén megszerezhető tudás és készségek, azaz az ún. személyes tudás (tacit knowledge) fejlesztését, megszerzését és hasznosítását is támogatni kell.

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

Az újabb egyetemi reformok újfogalmazták az oktatásra vonatkozó policy-kat, de lényegében nagyjából részben mindmáig érintetlenül hagyták a kutatásra vonatkozó szabályozást és intézményrendszert. Ebből következően az évtizedben folyamatosan jelen vannak, sőt az évtized végére növekednek a feszültségek az egyre inkább tömegoktató reformegyetem és az egyetemi kutatás között. A kutatás feltételeit ráadásul általában külső források biztosítják, az egyetem ezekhez általában sajátjából csak igen keveset képes hozzátenni. Az oktatási felelősségből és az erre a célra akkumulálódó forrásokból viszont az oktatási oldalon mégiscsak létrejönnek belső programok. Ezt a policy szerkezeti aránytalanságot azután leképzik a programalkotási ambíciók is. Míg az oktatási oldalon egyetemvezetések és miniszteriális bürokraták szinte folyamatos programformálással töltötték az évtizedet, a másik oldalon mindössze a saját oktató-kutatóállomány pályázóképességének javítására lehetett ugyanezekben az években legfeljebb gondolni. Átfogó programokat, hatékony intézményépítést pedig ezen „aprómunka” mögé értelemszerűen nem lehetett rendelni. Az oktatás és a kutatás közötti kapcsolat pedig a mai irányítási gyakorlatban leképzettnél pedig bizonyítottan szorosabb.

A nemzetközi minták nyomán minden bizonnyal szükséges lenne az egyetemnek tudományos teljesítményének valamilyen nyilvánvalóbb elismerése output indikátorként. Ez történhet egyetemeket összesítve és karonként, esetleg szakonként. Itt két alapindikátorra gondolhatunk – az egy kutatóra-oktatóra jutó elnyert kutatási támogatásra [hazai és nemzetközi], illetőleg a doktorandusz kibocsátás volumenére. Különböző kombinációkban ezt használják külföldi rendszerekben is.

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

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

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

A kutatóintézetek jövője részben attól függ, hogy találnak-e önmaguk számára a régebbi kutatási területekre alapozható, de az új igényeknek jobban megfelelő kutatási feladatokat. Sok múlik azon is, hogy mint nemzeti intézmények részt tudnak-e venni az európai integrációban, és ha igen, akkor hogyan. Hosszabb távon előnyt jelenthet, ha a kutatóintézetek szolgáltatási tevékenysége átnyúlik a határokon, és létrejön az ésszerű munkamegosztás a nemzeti szereplők között. Azonban egyelőre nincs szó nagyra növesztett (szolgáltató) kutatóintézetekről. Egyelőre inkább az a feladat, hogy a helyi kis- és középvállalatok igényeit próbálják meg kielégíteni. Többek között azáltal, hogy fejlesztik az egyre jobb üzletágnak bizonyuló kutatási szolgáltatásokat, és közbenső szervezetenként kötik össze az egyetemeket és az ipart<sup>1</sup>.

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

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

A kutatóintézetek eredeti hármas (alap-, alkalmazott kutató, fejlesztő modelljével szemben ma diverzifikáltabb tevékenység-modell látszik kirajzolódni. Ezekkel kapcsolatos átfogó európai vizsgálat szerint (Prest, 2002):

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

<sup>1</sup> Korábban ezt a feladatot inkább a magán szektorban működő szerződéses kutatóintézetek látták el. Az állami kutatóintézetek most ezekkel kerültek versenyhelyzetbe, illetve velük is próbálnak együttműködni.

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

- Alkalmazott kutatásra általában akkor érdemes kutatóintézetet fenntartani, ha speciális felhasználói csoport áll az intézet mögött, emellett a kutatáshoz sajátos szakértelemre és infrastruktúrára van szükség. Indokolt lehet adott társadalmi-gazdasági szükségletek (pl. szabványosítás) esetén is. Fontos, hogy ezek az igények tartósak legyenek, és érdemes legyen hosszabb távra kiépíteni és fejleszteni ezen intézetek kapacitásait. Magyar vállalatcsoportok ilyen igényekkel egyelőre az agrár-gazdaságban léteznek.

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

Ami a kutatást illeti, nagy kérdés, hogy megmaradhat-e a közsférán belüli mai szervezetrendszer, vagy el kell kezdeni a fokozatos átstrukturálást annak érdekében, hogy a költségvetési + ipari + külföldi forrás elegendő legyen az elkerülhetetlen minőségi fejlesztésekre. A közsféra egyik legfontosabb feladata a képzésbe való erőteljes bekapcsolódás, akár „akadémiai doktori iskolák” létrehozásával. Emellett mérlegelendő az elmozdulás a „állami kutatólaboratóriumok” irányába abban az értelemben, hogy a kormányzati igényekre tudjon (és akarjon) reagálni a jelentős mértékben költségvetési forrásokra épülő kutatóhálózat. A Bay Zoltán Alapítvány átalakításával itt talán előre lehetne lépni.

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

## XII. POLICY LEHETŐSÉGEK

1. A nemzetközi minták között a hozzánk hasonló méretű országokban és nemzetgazdaságokban a tudásalapú társadalom modellek kialakításának három jól elkülönülő modellje figyelhető meg. Az elsőt közvetlen függőséginek, a másodikat kutatásintenzívnek, a harmadikat hálózatinak neveznénk.

**Az első, vagyis a függőségi modell legjobb mintái Izrael és talán Írország.** Az ezt a modellt kiépítő országok egy különlegesen fontos nagy nemzetközi játékos (ez lehet az amerikai gazdaság, kutatási szektor és esetleg az amerikai politika is) le-



ágazásai, bizonyos értelemben leányvállalatai. A modellország szakmai nyelvhasználatában, szakmai ethoszában, kapcsolati hálóiában, a tőkemozgásban elsősorban ehhez közvetlenül kötődik és szakosodva a nagy rendszer, vagyis esetenként akár a patrónus gazdaság-társadalom speciális feladatainak megoldásában is részt vesz. Működésmódját, feladatait igen nagymértékben az ebből a központból közvetlenül érkező impulzusok hatására alakítja. Önmaga nagyvállalatokat nem fejleszt, de a patrónusgazdaság vállalatai helyeznek ki oda részlegeket. Kutatási rendszere lényegében nem is nemzetközi kooperációs partnerként, hanem belső közreműködőként vesz részt a patrónus alaphálózatainak működésében. Egy korai 19-20. századfordulós környezetben valahogy így működhetett a német gazdaság és tudomány viszonylatában a magyar kutatás és gazdaság is.

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

A **harmadik modell a hálózati kis- és középvállalati innovációs övezeteké**. Ilyen volt a 19-20. század fordulóján **Szászország**, vagy **Thüringia**. Ilyennek minősíthető 1945 után **Közép-Olaszország** és az utolsó évtizedekben mindvégig **Dánia**. Itt kisebb vállalatok, fejlesztőközpontok és egyetemek olyan sajátos bizalmi hálózatai alakulnak ki, amelyek az azokban megjelenő emberi tapasztalat, társadalmi tőke és helyi tudás éltet, és amelyek így is nemzetközi piacképesek. A leírások szerint e hálózatokat elsősorban nem a kutatás, hanem egyfajta rugalmas megfelelés kényszere a felhasználó igényeihez mozgatja.

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

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

2. A 90-es években, bár elhangzottak felhívások nagy innovációs projektek kialakítására, ambiciózus stratégiák felrajzolására nagy ugrásokhoz, **valóságos erő-összpontosításra a „posztoszocialista” reformországokban** e tekintetben szinte **sehol sem került sor.** Az egyedüli kivételt e vonatkozásban talán az az **Észtország** jelentheti, amely az elmúlt másfél évtizedben egyedülállóan komoly erőfeszítéseket tett az „információs társadalom” technikai környezetének kialakítására, illetve az ahhoz tartozó informatikai készségek széleskörű meghonosítására. A műszaki rendszerek szintjén e programok kétségtelenül sikeresek, és már önmagában létezésük is elég volt ahhoz, hogy Észtországot az új tagok között mintaállamként mutassák fel Brüsszelben. A balti államok az utolsó években a közép-európaiaknál magasabb növekedési ütemeket produkálnak, de ezen túl itt egyelőre semmifajta Münchhausen effektust sem észlelünk. Úgy tűnik, ebben a fejlődési szakaszban az informatika nem húzza olyan közvetlen módon és gyorsan magával az egész gazdaságot és társadalmat, ahogyan ezt korábban az „információs társadalom” ideológusai elképzelték. Következésképpen, nekünk is választ kellene adnunk a kérdésre: **érdemes lehetne itt az információs társadalommal kapcsolatban egy „az észti úthoz” hasonló széleskörű és következetesen átfogó fejlesztési programmal próbálkozni?** Az észtek valóban kiemelt, egyetlen és központi prioritásként kezelték az információs társadalom kialakítását és ebben a metszetben minden más poszt-szocialista utódállamhoz képest ugrásszerű eredményeket értek el. Bizonyos paraméterek szerint jó évtized alatt elhagyták Nyugat-Európa átlagát és majdnem behozták az itt igazán élen járó skandinávokat. Példájuk egyfelől bizonyítja, hogy megfelelő erő-összpontosítással ezen a területen akár 10-15 év alatt is igen sok mindent lehet felmutatni. De kell-e, megéri-e, és ha megcsinálnánk, akkor mi helyett tennénk ezt? Végül, ha sikerülne, mit eredményezhet egy ilyen program az egész nemzetgazdaság és a társadalom többsége számára?

3. Az oktatással kapcsolatos elképzeléseinkben az eddigieknél többet kellene foglalkozni a következő évtizedek **gyermekszám csökkenésével** és az abból következő tennivalókkal. Itt két elemet emelnénk csak ki. A meglévő oktatási intézményrendszer és pedagóguslétszám a jelenleginél jóval szerényebb kiképzendő gyermekkel és ifjúval találkozik, következésképpen a következő kohorszok intenzívebb képzéséhez a fizikai és szellemi infrastruktúra adott, így a képzés intenzívebbé tétele, viszonylag olcsó. Végig kellene gondolni, mi következik ebből? **Kiterjeszthető lesz valamilyen felsőoktatásszerű képzés a belépő korosztályok egészére? Vagy nemzetközi mintákhoz hasonlóan a gyermekszám csökkenését követni fogja az intézmények és pedagóguslétszámok visszaesése is?** Milyen mértékben válik exportképesse az az ágazat [abban az értelemben, hogy kellő számban vonzz ide fizetőképes külföldi kiképzendőket]? A megszülető gyermekek egyre jelentősebb része, talán többsége a következő évtizedben is rossz anyagi körülmények közötti, viszonylag kevésbé modern és képzett családokban jön világra. Ha nem akarjuk

ezeket az embereket a Harmadik Világ körüli tudás- és motivációs szinten tartani, akkor mindenképpen **erősíteni kell az iskola, vagy más társadalmi intézmények szerepét –akár a családdal szemben is- a gyermekek szocializációjában.** Lehet, hogy durva a megfogalmazás, de a családdal kapcsolatos, arra egyre többet terhelő oktatáspolitikai felfogás itt bizonyára ellenjavallt lesz, hiszen végül azokat a családokat fogja reprodukálni, ahova a gyermekek többségükben beleszületnek. Tehát „európai munkaerő” helyett valamilyen underclass-ot állít elő és ebből a körből maximális közösségi támogatás nélkül az érintettek jelenleg, láthatóan nem tudnak kitörni.

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

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

6. Milyen készségekkel, képességekkel kell felszerelnünk a lemaradókat, ha egyébként biztosak vagyunk benne, hogy a korszerű tudásszektorokhoz amúgy nem lesz közük? Mi történik velük, ha ők azután valóban a **családi hagyományok, gyakorlatban megszerezhető tapasztalatok foglyai** maradnak?

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

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

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

10. Végül is milyen iparágak, régiók, társadalmi csoportok **esnek ki** tartósan az [elsőrendű fontosságú] **informatikai hálóból?** Végül is, a cash gazdaság, a személyes kapcsolatok, a barter milyen, a modernitástól eltérő alternatív életmódok gyakorlását teszi itt lehetővé?

11. Milyen hatással lesz „Európának” [vagyis az Európai Unióra hivatkozó és kisebb mértékben valóban az által generált hatásoknak] a következő 15 évben oktatási rendszerünkre? **Bologna hatását sem mértük még fel**, de az amúgy is csak egyik szelete a tortának.

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

13. Melyek lesznek a **telítődés szintjei** informatikai eszközökkel és rendszerekkel (vagyis, amelyeken túl már nem fokozható igazán az alkalmazás – ezeket nevezzük penetrációs plafonoknak – a magyar társadalomban és gazdaságban a következő évtizedben? Egyesek szerint ilyenek alig képzelhetők el, mert a technológia „frontja” itt naponta új alkalmazási lehetőségeket kínál. Más felfogások szerint a nálunk fejlettebb ipari társadalmakban is megfigyelhető, hogy életvezetéséből, túlélési stratégiáiból, vagy épp viszonyából az írásbeliséghez következően a társadalom igen nagy része a következő években is ezen a technológiai világon kívül reked. A számítástechnikai „írásbeliség” valódi szövegmegértési, írásképeségi korlátok közé szorul.

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

Jelen összefoglalónkban nem kívánunk kitérni sem az oktatás, sem a tudomány, sem a kultúrpolitika konkrét kérdéseire. Azonban néhány alapkérdést talán érdemes még felvetni.

– Tézisünk szerint elsősorban a **kooperatív együttműködésen alapuló közép-vállalati hálózati modell** tűnik a közép-európaiak számára a legkönnyebben talán megvalósíthatónak. Ehhez azonban kivételesen jó társadalmi tőke, igen magas szintű szakmai közösségeken belüli bizalom és gyors alkalmazkodó készség kell. A munkaerő ilyen jellemzői itt fontosabbak lehetnek fegyelmezettségénél, vagy a rendelkezésre álló kutató-fejlesztőállomány minőségénél. Ha azonban ezt a változatot preferáljuk, akkor kevésbé nemzetközi szintű elitprogramok, s inkább ezeket a készségeket kifejlesztő és közvetítő tömegoktatás jó minősége lesz igazán meghatározó (ez nem zárja ki természetesen, hogy az országban szigetszerűen nemzetközi szintű elitek ne találjanak munkát). Egy ilyen program nem a peremekre koncentrál elsősorban a társadalmi hierarchiában, hanem egy egymásban bízó kulturálisan egymást megértő szélesebb középosztályt épít ki. Itt most nem politikai kategóriákra gondolunk, hanem elsősorban egy olyan kulturális miliőre, amelyen belül a lakosság kétharmada szabadon közlekedik, magát megérti, és biztonságban lehet. Egy ilyen miliő kialakítása nélkül a jellemzett innovációs hálók kiépítése elképzelhetetlen.

– Mindez külön is megköveteli, hogy foglalkozzunk az **önmagukba zárkózóan leszakadók** problémáival. Itt most nem érintjük a társadalmi igazságosság kérdését, nem beszélünk a társadalmi kohézió programjairól, vagy a kisebbségpolitikáról, amelyek e kérdésekre mind hatnak. Egyszerűen csak azt hangsúlyozzuk, hogy ha – mint már jeleztük – egyre több gyerek ezekbe a családokba születik, akkor két-három évtized múlva (ha magukra hagyjuk őket) a munkaerő 30-40%-a ebben a közegben reprodukálódik és ez az általános előregedéssel együtt az országot egyre kevésbé teszi attraktívvá a nemzetközi tőke és technológia számára. Természetesen, létezik konzervatív vízió is a tennivalókról. E szerint támogassuk azon családok gyermekvállalását, akik maguktól is, vagy kis segítséggel képesek a gyermekek kedvező szocializációjára. S a lehetőségekhez képest korlátozzuk azokat, akik erre nem képesek. Ha azonban nem ezen az úton haladunk és az adott leszakadó környezet önmagában csak keveset változott, akkor a gyerekeknek a családtól viszonylag függetlenül (kollégiumokkal, egész napos iskolával, folyamatos iskolai étkeztetéssel, stb.) kell majd biztosítani a felzárkózást. Minden bizonnyal a gyermekintézményeknek (feltehetően az óvodának) kiemelkedő szerepe lehet ebből a leszakadó környezetből érkező gyermekek iskolai felkészítésében. Tehát a szervezeti fejlesztés útjai itt eléggé láthatóak. 2015-re ezen a területen igen fontos társadalompolitikai cél lehet a klasszikus gyermekszegénység jelenlegi formáinak felszámolása. Ez önmagában is legalább olyan fontos „tudástársadalmi” elem lehet, mint a szűkebben vett pedagógiai modernizáció. Ha nem akarjuk, hogy a magyar munkaerő egyre nagyobb hányada „[mai] bangladesi” paraméterekkel legyen jellemezhető [ami azért a már jelenlevő tőke egy részét is elijesztheti], ezen a területen igen nagymértékű állami beavatkozásra van szükség. Ennek egyszerre kellene a lehetőségeken belül maximalizálni a gyermekszámot és biztosítani annak felnőttkénti „technológiai hadrafoghatóságát”. A multikulturalizmus igazán itt nem állítható szembe az integrációval, de jelenlegi ismereteink szerint az előbbi nélkül veszélybe kerülhet a gazdasági növekedés. Az újabb nyugat-európai bevándorló-vitákban is inkább előtérbe kerültek az integrációs szempontok.

– Ha elismerjük, márpedig ebben minden tudáspolitikai brossura egyetért, hogy a folyamatos képzés és továbbképzés a munkaerő karbantartásának legfontosabb elemévé válik az oktatás valamennyi szintjén, akkor nyilvánvalóan ezek a **szintek** önmagukban kétféle értelemben is **relativizálódhatnak**. Egyfelől, természetesen viszonylagossá válnak a különbségek az általános, a közép- és a felsőoktatás között. Ezek eredetileg különböző célokra és eltérő történelmi időszakokban létrejövő intézmények voltak, amelyek szükségszerűen magukon viselik (nemcsak nevükben, hanem munka ethoszukban, világképükben, fegyelmi rendjükben) születésük következményeit. Minden bizonnyal az oktatási rendszer integrációjával e különbségeknek csökkenniük kell. Másfelől, ez azt is jelentheti, hogy e különböző feladatokat ugyanazok az intézmények látják el. S ezeknek nem is okvetlenül letről felfelé kell épülniük. Például az egyetemek tehetséggondozásának feltehetően egyre fiatalabb évfázatokra kell kiterjednie. A gyakorlóiskola típusú modell az integráció egyik gyakorlati formájává válik és széles körben is terjeszthető lesz. Az egyetemek, végül nyilvánvalóan átvehetik a továbbképzési funkciót is. Semmi sem indokolja, hogy

azokon kis magánvállalkozások tömegei keressenek kiválóan, miközben az állami oktatás forráshiányos marad.

– Nyilvánvalóan témánk szempontjából is újra kellene gondolni a **nemzetközi vándormozgásokat**. Ezek igen nagy része tudás megszerzéséhez és hatékony működtetéséhez kapcsolódik. A magyar politikák szükségszerűen a következő 10-15 évben, e vonatkozásban aktívabbakká fognak válni. Jelenleg potenciális bevándorlóként szinte kizárólag a magyar kisebbségek egy részéről szoktak beszélni, de a téma legalább is félig tabuizált. A következő tíz évben az EU-n belüli egységesülő munkaerő-piac és az ukrajnai, szerbiai helyzet valószínűleg másként, de a problémát teljes komolyságával fogják felvetni [még akkor is, ha épp a technológiai-teremtéstudományos tudás szempontjából ezek a csoportok igazán nem jelentősek]. De éppen azért, mert nem jelentősek, és az európai mozgás erősödhet, az aktív „játékoscsábítás kívülről” [Nyugaton dolgozó, frissen munkát vállaló magyaroké és valószínűleg a Balkánról és Kelet-Európából más etnikai csoportokból is] igen fontossá válhat.

### XIII. STRATÉGIAI JÖVŐKÉPEK

A 90-es évek magyar forgatókönyveiben általában három változatot tekintettek át. Létezett egy „business as usual”, vagy „ez lesz, ha nem működünk a korábbiaktól eltérő módon” változat. Van egy „kis Finnország” ideális változat. És van valami, ami e kettő közé esik és még progresszívnek minősül. Mi ezzel szemben a magyar tudástársadalom modelleket kevésbé lineárisan, inkább egy térben képzeljük el. **Ennek három tengelye az európai hatások, a technológiai hatások és a szakképzettség szerkezete lesz.** Tulajdonképpen mindegyik hatást három-három modellben látjuk megfogalmazhatónak. E hatások kombinációiból azután számos cselekvési lehetőség jelentkezik – egy-egy ágazatban, régióban, vagy az egész ország szintjén.

Az **európai stratégiák** egyfajta **környezetet** teremtenek a magyar forgatókönyvek számára. Ezeket szakértői vitákban, az Európai Parlamentben, vagy brüsszeli apparátusokban valahogy kismértékben talán befolyásolni is tudjuk. De saját akarattunk e vonatkozásokban súlyunkból, szavazatainkból következően a helyzetet valószínűleg alapvetően azért nem fogja átrendezni. A környezetet itt lényegében az európai stratégiák jelentik. Mozgásterünk szempontjából legmarkánsabb három alternatíva a következő lehet:

1. Az **EU-29-eken belül kialakul egy kemény mag**, amely a többiekénél mélyebben integrálódik – még ha csak kijelölt területeken is. A szolidaritás és a megértés az elitek között ezen a magon belül – mindenféle formális szabályoktól függetlenül nagyobb lesz, mint a magon kívüliekkel. A maghoz legfeljebb egyes területeken, régiókban vagy problémák mentén lehet szigetszerűen csatlakozni. Ha ez a forgatókönyv kerül előtérbe, nagy lehet a veszélye, hogy Magyarország a legtöbb vonatkozásban és területen nem kerül be a kemény magba.

2. Az E29-en belül kiegyenlített viszonyok maradnak, **nem vállnak központivá a „több sebességes” Európa-koncepciók, de az Európai Unió további bővülése**

**nem folytatódik.** A Nyugat-Balkán, Törökország és Ukrajna igazán nem kerülnek közelebb az EU-hoz. A 29-eken belül azonban valamilyen homogenizálódás azért végbemegy, vagy legalább is elkezdődik.

**3. Tovább folyik az új tagállamok beléptetése, felkészítése.** Ebből következően az EU keleti és déli határai egyfajta „izgalmi állapotba” kerülnek. Ebből következően a szélesebben vett határtérségben folyamatos a bizonytalanság a mozgási lehetőségeket, a fejlesztési szerepek kiszámíthatóságát illetően.

Természetesen, eltérő technológiai, illetve gazdaságszerkezeti döntések is kerekteket jelentenek a magyar stratégiához. A hazai gazdaság meghatározó technológiai szereplői nemzetközi vállalatok. Ágazati hagyományaik, irányítási stílusuk, a termékeik iránti hosszabb távú konjunktúra és a magyar kormányzat erőfeszítéseinek hatására választanak magyarországi telephelyeiken sajátos technológiai rezsimeket (olyan technológiai kultúrákat, amelyek az illető vállalatokat leginkább jellemezni fogják). És e **vállalati rezsimekből következően állnak majd össze régiók, illetve az ország uralkodó technológiai stílusa** is. Itt is három opciót mutatunk fel:

1. A **„szakmunkás ország”** opció. Az országba a nemzetközi vállalatok nagy tömegben fontos K+F projekteket nem hoznak, de a jól képzett, fegyelmezett és viszonylag olcsó középfokú szakmunkaerő határozza majd meg a technológiai stílusokat. Ez nagyjából az összeszerelő ipart jelent, viszonylag homogén szakmunkásrétegekkel és őket szervező gyakorlatias műszakiakkal. Az ország állami K+F szektorának ezekkel a vállalatokkal meghatározó kapcsolata nem lesz. E modell tudásszükségletében egyfelől a kooperációs készségek és a nagyüzemi fegyelmezett végrehajtó funkciók, másfelől egyfajta jó minőségű szakmunkás képzés válik kiemelkedően fontossá. A szakmunkás nemcsak az anyagi termelésben működik. Ebben az értelemben a „szakmunkás országba” belesimul az alkalmazott informatikai fejlesztők, vagy a rutinszerű klinikai kísérleteket végzők tömege is. A nemzetközi mintákban ez a szerkezet talán a legfejlettebb latin-amerikai városi övezetek II. Világháború utáni társadalmára hasonlít. Gazdaságszerkezetében ambícióitól függetlenül az ország leginkább ehhez a változathoz van legközelebb. Kérdés, hogy akarjuk-e ezt, s ha igen, mik a teendők (például nyilvánvalóan a szakmunkásképzés alapvető reformja, vagy a főiskolai, illetve BA fokozatok jobb felkészítése a gyakorlati munkavégzésre).

2. A **regionális technológiai központ** modell. Ebben a változatban a következő 15 évben Kelet- és Délkelet-Európa egyre fontosabb nemzetközi piaccá válik. Az ottani működéshez azonban egyfajta logisztikai, felhasználó-barát rendszerépítő és üzemeltető központként Magyarország és mindenekelőtt Budapest jön szóba. A szolgáltató központok megbízható működtetése az új technológiai kultúrákban sok szakembert kíván és helyi igényeknek megfelelő rendszerek összeállítását is jelentheti. Ezekre egyre több komolyabb fejlesztés is talán ráépülhet, s végül igazán ezek a helyi „technológia kiszerelő” együttesek határozzák meg az ország technológiai stílusát. Természetesen egy szélesebb regionális központnak a működtetésében is részt vesznek a régiókban érintett országok, értelmiségi csoportok, szakmai kultúrák. Budapest és talán néhány más központ is így egyre nemzetközibbé válik.

3. **„Transzfer technológiai kultúrák”.** Az országon keresztül vezetnek majd fő európai infrastrukturális csatornák (közlekedési csatornák, infosztrádák, környe-

zetvédelmi tisztító rendszerek). Ezek működtetését – technológiai rendszerként is – a legjobb európai szinteken a közös rendszerekben biztosítani kell. E főutakon kívül azonban egészen másmilyen technológiai kultúra marad és a két szféra közötti kapcsolatok a jövőben, esetleg még lazulhatnak is.

Végül, természetesen a **szakképzettség szintje** is vonzza, vagy taszítja majd az egyes tudáshasznosító vállalkozásokat, vagy központokat. Az előző kettőhöz képest itt nagyobb szerepe lesz az államnak, illetve a helyi társadalomnak a kínálat megfogalmazásában. Jól látható, hogy a szűkebben vett szakképzettség mellett egyre értékesebb kompetenciákká válnak az együttműködési készség, a nyelvtudás és az önálló tájékozódás képessége a nagyvállalatokon belül. Ezek elsajátítása – a konkrét technológiai ismeretekhez képest – a munkaerő értékét egyre inkább meg fogja határozni. A választási lehetőség a következő modellek között a legvalószínűbb:

1. A magyar szakmaszerkezet és felkészültség nagyjából az **európai mag szakmaszerkezetét képezi le – talán néhány éves késéssel**. Kis lemaradással 2015-ben leképezzük az európai átlagot – annál még mindig olcsóbban. Az eredetileg Nyugat-Európában kialakult munkamegosztást leképző technológiai, gyártási szerepek nálunk is működnek. Az olcsóbb munkaerőhöz nem kell a technológiát átalakítani (mint kellett a 80-90-es években például Délkelet-Ázsiában).

2. A **szakképzettségi szerkezet polarizálódik**. Kialakulnak kreatív vállalatok nemzetközileg is piacépes hálózatai, miközben a munkaerő jelentős része leszakad és talán egyötödében is leginkább a fejlődő országokra jellemző skillekkel fog csak rendelkezni.

3. Létrejön – talán a munkaerő 15-20%-ában egy sajátos **képzett, de nomád** – szervezetekhez, hagyományos kötődésekhez, egy életen át működő alkalmazási sémákhoz nem kötődő réteg. Ez talán szeretett volna nagy szervezetekbe, hosszabb időre betagozódni, de a magyar gazdaságszerkezet ezt kevésbé tette lehetővé, mint a nyugat-európai formák. De mert az európai gazdaság igényli ezeket a nomádokat – legyen ez a szerep szabadon, vagy kényszer hatására választott – végül is ez a mozgékony magyar munkaerő különösen értékesé válik. Részben a magyar gazdaság rugalmas alkalmazkodásának lesz alapjává, részben külföldön is képes jó pozíciókban munkát vállalni (s hazautalt fizetésével, megtakarításaival így is az országot támogatják).

A három metszetben különböző valószínűséggel magyar tudáshasznosítási forgatókönyvek is meghatározhatóak. Ezek pontosítására további kutatásokat kell végezni és a leginkább valószínűsíthető változatok között – a későbbi támogatások odaítélésének szempontjából – bizonyára a politikának és a szakmai eliteknek együtt kell dönteniük.

Itt mintaként két változatot mutatunk be:

1. A **FONTOLVA HALADÓ változatban az európai hatások közül a b. változat (stabil E29), a technológiai forgatókönyvek közül az a. („szakmunkás ország”) és a szakképzettség a. változata (az európai mag megkésett, de olcsó másolata) mutat leginkább egymásra.**



2. A BÉKAUGRÓ változatban a keleti integrációs határok változásaiból következő bizonytalanságokat sikerül kihasználni (európai c. változat). Mindehhez a technológiai b. változat regionális fejlesztő- és szolgáltató központjainak felállása kedvezően járul hozzá. Végül, a szakmaszerkezet nomádjai (c. változat) mindennek működését még dinamikusabbá tehetik.

A munkát forgatókönyvek felvázolásával fejezhetnénk be. Szélesebb társadalmi forgatókönyvek közül mi is alkothatunk egy kis taxonómiát és választhatunk a létező modellek közül. Az itt használt két tengely közül az egyik az egyéni-közösségi metszetet, a másik a rendszer autonómiáját, illetve az azokra ható különböző külső függőségek elismerését jelentené.

Igy tehát négy alapszerepet kapunk (3. táblázat).

3. táblázat

	Individuális szereplők	Közösségi aktorok
KÜLSŐ FÜGGŐSÉGEKET ELISMERI	világpiaci aktorok	globális felelősséget vállaló aktorok
ALAPVETŐEN AUTONÓM FEJLŐDÉSBEN GONDOLKODIK	nemzeti vállalkozások	helyi mozgalmi aktorok

A tudáspolitikai modelljeink ezzel szemben nem érték-, hanem cselekedetközpontúak. Egyik metszetük egy elitista-tömegtengely lesz. Ez a felzárkózó gazdaságok azon dilemmáját jeleníti meg, hogy a felzárkózáshoz csak néhány pont, vagy kisebb terület kiegyenlítésére van energia, így a többi ott szükségszerűen lemarad, tehát a kohézió a társadalmi csoportok, gazdasági aktorok között csökken. Vagy ellenkezőleg, megpróbálok szélesen telíteni esélyeket, így azonban nem lehetek biztos abban, hogy sikerül kulcsterületeken az utolérés.

A másik metszet egy aktivista-piaci automatizmus-orientált tengely lesz. Ez lényegében az állami akaratot, a kormányzat elszántságát jelenítené meg a tudáspolitikában, illetve annak különböző metszeteiben.

Itt is kapunk egy 2 x 2-es mátrixot, amely az állam-kormányzati szerepvállalás különböző változatait rajzolja fel 2015-re alternatívaként (4. táblázat).

4. táblázat

	PIACI AUTOMATIZMUS	AKTIVISTA
ELITISTA	neo-liberális	alaptudomány, magaskultúra szponzor
ESÉLYEGYENLŐSÉG-PÁRTI	plebejus libertárius	szociálpolitika-központú

Itt felrajzolhatók lesznek az érték- és az aktivista mátrix legfontosabb, legvalószínűsíthetőbb érintkezési pontjai.

## XIV. TENNIVALÓK

Az eddigiek alapján, policy ajánlásokat megfogalmazni meglehetősen kockázatos feladat. A következőkben mégis a tudásgazdaság egyik szegmense, a kutatás-fejlesztés 2015-béli lehetséges és kívánatos állapotának néhány paraméterét fogalmazzuk meg. Ideális képünk szerint igen kedvező esetben a technológiai-innovációs rendszer szerkezete leképezhetné a mai ausztriai [s ezzel a jelenlegi EU-átlagot]. Hangsúlyozzuk, hogy itt is egy tíz éves szerkezeti lemaradást kezelünk sikerváltozatként.

1. Az ország kutatás-fejlesztési ráfordításaiban egyfelől közismerten szerények a rendelkezésre álló források a GDP részarányában, másfelől indokolatlanul alacsony a versenyszféra részesedése. Felfogásunk szerint, bár egészében is szükség van a K+F országos ráfordítások növelésére (éves átlagban azok mintegy 10-11%-ával, hogy az EU gyengébben fejlett részeivel lépést tarthassunk). Azonban az abszolút növekedésnél fontosabbnak tartjuk a ráfordítások belső arányának átalakítását, s azon belül is elsősorban az ipari hányad növelését. 2015-re ebből következően a magyar K+F ráfordításnak 40-50%-a a versenyszférából származna. Egy ilyen arány eléréséhez nagyjából egyébként is szükséges lenne a fenti növekedési ütem tartása.

2. Ezen hálózatok különösen fontos részeit alkotnák a regionális clusterok. Ilyenekből szektorálisan eltérő hangsúlyokkal 2-3-at lehetne magántőke bekötésével is nemzetközileg versenyképessé tenni. A nemzetközi mérésekben legjobban szereplő hazai egyetem, a szegedi köré a létező kapacitások kihasználásával élettudományi clustert lehetne telepíteni. És a közép-dunántúli feldolgozóipari háromszög (Győr-Veszprém-Székesfehérvár) nemzetközi versenyképességének fokozása is elképzelhetetlen itt egy gépipari-járműipari-informatikai cluster kiépítése nélkül. A regionális clusterok megerősítésére valószínűleg az állami felsőoktatás új PhD munkahelyeinek 60%-át a vidéki központokba kellene telepíteni.

3. Célszerű lesz 2-3 területre, Magyarországra is közép-európai fejlesztési központokat telepíteni. Ilyenekből a közép-európai EU-tagállamok együttes kezdeményezésére és közös lobbizási tevékenységének eredményeként talán együtt a szelesebb régióban 8-10 is létrejöhetne (és értelemszerűen ezek egy arányos része kerülhetne egyébként is meglévő hazai tudásközpontok mellé). Ezek kutatószemélyzete, irányítása és gazdasági „vevőköre” is meghatározó módon az érintett 4-5 országból közösen kerülne ki.

4. A tömegegyetem jelenségét a következő 10 évben is kezelni kell. 2015-re a hallgatók 10%-a tartozhatna elkülönülő, a rendszeren belül autonóm elit szervezetekhez.

5. Az egész felsőoktatásban jelentősen meg kellene emelni a műszaki, agrár- és természettudományi szakokon tanuló hallgatók összlétszámát. Ezek aránya jelenleg alacsonyabb, mint más telepítési pontonként kínálkozó nemzetközi versenytársainknál. Különösen sok problémával kísért a természettudományi karok fejlődési pályáinak kijelölése. Ha itt nem következik be fordulat, aligha tarthatóak akár jelenlegi pozícióink is az alap kutatás nemzetközi világában.

6. 2015-re a gazdaság megfelelő szakemberellátásnak biztosítására a legrosszabb esetben is meg kell duplázni a TTK és műszaki doktori iskolák jelenlegi kibocsátási

képességét (vagy azt esetleg még ennél is nagyobb arányban kell növelni). Törekedni kellene arra, hogy az ezekről kikertülő friss disszertánsok 35-40%-a a versenyszférában helyezkedhessen el [jelenleg onnan gyakorlatilag hiányzik].

7. A felsőoktatás gyors ütemű európaizálásából, illetve nemzetközivé válásából következően 2015 környékén az éppen akkori 18-22 év körüli magyar ifjúsági korcsoportok egyre nagyobb hányada külföldi képzésbe, vagy részképzésbe is bekapcsolódna. A megszerezhető diplomák 8-10%-a más külföldről, elsősorban az EU más tagállamaiból származna. Ugyanakkor a hazai hallgatók 10-15%-a is ekkor már külföldi lehet és/vagy idegen nyelvű kurzusokon tanul.

8. A kutatás-fejlesztés hatásfokának növelésére alapvetően meg kell változtatni a jelenlegi szabadalom/K+F hányadost. Ez jelenleg a nyugat-európainak töredéke, az pedig mintegy fele az amerikainak és japánnak. 10 év alatt a jelenlegi arányt ahhoz, hogy kutatási rendszereink teljesen ne marginalizálódjanak, kedvező esetben meg kellene háromszorozni, kedvezőtlenebb körülmények között pedig meg kellene duplázni.

9. Szükséges lenne a technológiapolitika koncepcionális újragondolása. Jelenleg abból igazi prioritások teljesen hiányoznak. Felfogásunk szerint – más véleményekkel szemben – itt nem egy-két kiemelt nemzeti díszprojekt (national champions) lábra állítására lenne szükség, hanem nemzeti fejlesztési hálózatok kialakítására (ezekbe a multik is beletartozhatnának). Ezek célja valószínűleg nem a leginkább élen járó, szuperújdomságnak tűnő „high tech I.”, hanem az eggyel a mögötti frontvonalban lévő, de még igen korszerű „high tech II.” kialakítása lenne.

10. Külön programokkal és állami alapokkal kellene elősegíteni a nagyvállalatok bevonását és rész-felelősségvállalását a felnőttoktatásban (mind a képzési profilt illetően, mind a technológiai társfinanszírozás különböző módjainak kialakításával).

11. Tudatában annak, hogy a munkaerő pályagörbéje most és a következő években nem válik széjjel befejezett oktatási, aktív munkavállalási és nyugállományi időszakra, hanem ezek folyamatosan egymásba csúsznak és átfedik egymást, a képző intézetek tanrendjét és felvételi politikáját is ezeknek az új modelleknek megfelelően kellene átalakítani. Ily módon ugyanazok a képzési (sőt új tudást előállító intézmények) a legkülönbélebb formában vennének különböző időpontokban részt a munka ki-, és átképzésében. A high tech munkaerő így (de talán más csoportok is) konkrét termelési feladataiktól függetlenül is lényegében folyamatos kapcsolatban maradna a tudástermelés és tanulás intézményeivel.

12. A szakértő, magas kompetenciájú szakmunkaerő biztosításában a külföldről meghívható, vagy letelepíthető csoportok egyre nagyobb szerepet kapnak. Kialakul egy európai verseny az ilyen szakemberek megszerzésére, „átcsábítására”. Ebben más európai versenytársaink laboratóriumaik felszereltségével, magas fizetésekkel tűnhetnek majd elsősorban csábítónak. Mi ezzel szemben előremeneteli lehetőségeket és az érintettek családjai számára megfelelő életminőséget kínálhatunk alternatívaként. Ezek biztosításához minden bizonnyal specializált állami alapok is szükségesek lesznek.

# TÁRSADALMI KOHÉZIÓ – 2015

## JÖVŐKÉP ÉS TENNIVALÓK

*Összeállította: Tausz Katalin*

*Darvas Ágnes, Ferge Zsuzsa, Hablicsek László, Hegedűs József,  
Juhász Gábor, Nyilas Mihály, Orosz Éva és Tausz Katalin,  
a program részeként készült tanulmánya alapján*

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A gazdasági növekedés fokozása, a versenyképesség előmozdítása, a demográfiai folyamatok és a foglalkoztatási helyzet miatt az európai országok többsége jóléti rendszere megreformálásával küszködik. A hagyományos jóléti állam stabil munkaerőpiacon, széleskörű foglalkoztatáson, szilárd, kétszülős családokon és erős, közfelelősséget viselő, jelentős jövedelem újraelosztást végrehajtó államon nyugodott. A társadalom jóllétét három intézmény: az állam, a piac és a család biztosította. Az ezerkilencszázhetvenes évektől egyre nyilvánvalóbbá lett e három intézmény „kudarca”, s hogy addig megszokott működésmódjukkal nem képesek kezelni a válságokat.

A jóléti rendszerek válságának kezelésére különféle elképzelések születtek. Ezekben egyre hangsúlyosabb szerepet kap, hogy a rossz társadalmi helyzetek állandósulásának veszélyeivel, ezek következményeivel, illetve okaival kell elsősorban foglalkozni.

A magyarországi társadalmi-gazdasági változások irányai sem mások, mint az Európai Unió többi tagállamában. Ezek mellett azonban nálunk a rendszerszerűség és a hosszú távú társadalompolitikai vízió hiánya is súlyos gondok forrása, hiszen az újonnan, a rendszerváltás után kialakított rendszerek nem tudnak stabilizálódni, megerősödni; nehéz az akárcsak középtávú társadalompolitikai tervezés, lehetetlen a folyamatok értékelése. Magyarországon a paradigmaváltás alapja csak az lehet, ha a szociálpolitika a gazdaságpolitika egyenrangú tárgyalópartnere lesz. Másként megfogalmazva: ha az a kiindulópont, hogy a szociálpolitika produktív beruházás, megfelelő humán erőforrás, emberi tőke nélkül nem lehet hosszú távú gazdasági fejlődést elérni.

# 1. A SZOCIÁLIS EURÓPA

## 1.1. TÁRSADALMI KOHÉZIÓ ÉS AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS MODELL

Az Európa Tanács meghatározása szerint a társadalmi kohézió egy társadalomnak azt a képességét jelenti, hogy biztosítani tudja tagjai általános jólétét, az egyenlőtlenségek minimalizálását és a polarizáció elkerülését.<sup>1</sup> Az uniós retorikában a társadalmi kohéziót a társadalmi béke és az európai társadalmak versenyképességének előfeltételeként határozzák meg.

A lisszaboni stratégiában hangsúlyos célkitűzésként jelent meg a nagyobb társadalmi kohézióra való törekvés, s az ezt szolgáló lépések az európai szociális modell megújításával foglalkozó fejezetben kaptak helyet. Ez azt jelzi, hogy az uniós döntéshozók a társadalmi kohézió előmozdítására irányuló intézkedéseket a megújuló európai szociális modell keretei között képzelik megtenni, így az európai szociális modell megújítása (vagyis korszerű formában való megőrzése) a közösségi politika szintjén, mint a nagyobb társadalmi kohézió biztosítója jelenik meg.

Az európai szociális modell fogalom meghatározását nehezíti, hogy az nem kizárólagosan „uniós termék”: az európai szociális modell az Unióhoz csatlakozó országok jóléti állami gyakorlatainak összegző elnevezése. A meghatározási kísérletek közös sajátossága, hogy kiemelik a modell társadalomszervező és értékorientált jellegét, és igyekeznek azonosítani a modell főbb összetevőit. Egyetértés van afelől, hogy az európai szociális modellben fontos érték a szolidaritás és a nagyobb társadalmi egyenlőségre törekvés. Ezek megvalósulását szolgálják a fejlett szociális védelmi rendszerek. Ugyancsak közös vonás a szociális partnerekkel, valamint a civil szféra képviselőivel intézményes párbeszédet folytató állam tevőleges szerepének elismerése e jóléti célok megvalósításában. Az EU „hivatalos” definíciójára meglehetősen sokáig kellett várni, azt csak a 2002-es Barcelonai Csúcs zárónyilatkozata fogalmazta meg. E szerint: „az Európai Szociális Modell alapját a jó gazdasági teljesítmény, a szociális védelem, az oktatás és a szociális párbeszéd magas szintje képezi”.<sup>2</sup>

A lisszaboni stratégia olyan új szemléletmód megjelenésére utal, amiben a szociális kezdeményezésekre más politikákkal összhangban és nem azoknak alárendelten nyílik lehetőség. A stratégiai cél a szociálpolitikai együttműködés hatókörének kiszélesítésében is áttörést jelentett, mivel a korábbiakkal ellentétben – igaz közvetett módon – megnyitotta annak lehetőségét, hogy az Unió befolyásolni tudja a tagállamok szociálpolitikájának minőségét és, hogy a Közösség többszörösen áttételezett módon a korábban a nemzeti szuverenitás kizárólagos terrénumának tartott újraelosztási szempontokat is érvényesítsen. A szociálpolitika „európaizálásának” legújabb kísérlete a nyitott koordináció módszerének a szociális területre való alkalmazása, amely a tényleges döntési lehetőségeket tagállami szinten hagyva közös célok megfogalmazásával, azonos indikátorok alkalmazásával és az egyes tagállamok

<sup>1</sup> European Committee for Social Cohesion (2004) Revised Strategy for Social Cohesion' CDCS (2004) 10, 2. o.

<sup>2</sup> Presidency Conclusions of the Barcelona European Council 15-16 March 2002, 9. o.

által elért eredmények értékelésével igyekszik elősegíteni az egységesülő szociálpolitikát. Az új módszer pozitívuma, hogy segítségével immár közösségi szinten lehet foglalkozni olyan kérdésekkel, melyek tematizálásától egyébként elzárkóznának a tagállamok. Hátránya viszont, hogy a nyílt koordináció sajátos módszerének alkalmazása miatt aligha lehet szankcionálni azt, ha valamelyik tagállam nem veszi komolyan e közösségi kezdeményezéseket.

Az 1950-es években szerkezetét és kvantitatív mutatóit tekintve is kezdeti stádiumban volt a jóléti államok felépítése. Ráadásul mind a hat alapító tag bismarcki jellegű jóléti struktúrával rendelkezett. Feltehetően akkor sokkal könnyebb lett volna a harmonizáció, mint a jelenlegi, kvalitatív és kvantitatív jellemzők szerint is sokkal tarkább 25 tagállam esetében. A tagállamok jóléti rendszerei jelentős fejlődésen mentek keresztül és minden felvételi fordulóval nőtt a közösségen belüli országok heterogenitása. A politikai funkciók eltérő közösségi kezelése és az uniós jog elsőbbsége nyomán a tagországok jóléti politikája az uniós jog „árnyékában” alakult. A szociálpolitika „europaizálását” elsősorban nem gazdasági okok akadályozzák, hanem az európai jóléti államok különbözősége. Az 1990-es évek végén pl. Dániában kétszer magasabb volt az egy főre jutó GDP, mint Görögországban és 3-6-szor magasabb, mint Szlovénia kivételével a közép-kelet-európai országokban. Önmagában ez még nem állná útját a harmonizációnak, de az egyes jóléti államok más-más tradíción alapuló eltérő szerkezete és szociálfilozófiai alapja, az állampolgárok ezek folyamatosságára alapozott élettervei megakadályozzák az egységesítést.

A jóléti politikák és intézmények divergens fejlődése az 1950-es évek után vett lendületet és az 1970-es évekre teljesedett ki, létrehozva a liberális, kereszténydemokrata és szociáldemokrata politikával és eszmerendszerrel korreláló három nevezetes jóléti állam-típust<sup>3</sup>. Az 1950-es években még minden tagállam a kontinentális modellbe tartozott, az első bővítési kör után már mindhárom típus megtalálható az Unión belül. Az egyes országok nemcsak a szociális kiadások nagyságában, az átlagos adószintben, az adók és társadalombiztosítási járulékok relatív súlyában, hanem a kiadási oldalon a transzferek és szolgáltatások szerkezetében, minőségében és működési elveiben is különböznek egymástól. Legalább ilyen fontosak a kollektív (állami) és a piaci szükséglet kielégítés között húzódó határvonalra vonatkozó normatív feltevések eltérései. Mindebből következően a szociálpolitika területén egységes uniós törvénykezés csak a minden tagállam számára elfogadható, viszonylag alacsony szintű minimális standardok terén született.

Így a Szociális Európa megvalósításának hívei előtt a következő dilemma áll: egyrészt hangoztatniuk kell a szociális védelmi és a gazdasági integrációs funkciók uniós szintű alkotmányos egyenlőségét – ami uniós szociális programokkal, vagy a nemzeti szociálpolitikák harmonizálásával érhető el –, ugyanakkor a nemzeti jóléti rendszerek különbözősége lehetetlenné teszi az egységes szociálpolitikát.

<sup>3</sup> Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press

## 1.2. A SZOCIÁLIS DIMENZIÓ ALAKULÁSA A LISSZABONI FOLYAMATBAN

Az Európai Tanács 2000 márciusában tartott csúcsértekezletének zárónyilatkozata az Unió új stratégiai céljának elfogadását azzal indokolta, hogy „a jelenlegi gazdasági helyzetben itt az ideje olyan gazdasági és szociális reformoknak, amelyek a versenyképességet és a szociális kohéziót ötvöző előremutató stratégiát alkotnak”.<sup>4</sup> Ennek szellemében fogadták el a lisszaboni stratégiaként ismert alapvető célkitűzéseket. A zárónyilatkozatnak a társadalmi kohézió előmozdítására hivatott intézkedéseket taglaló fejezete „Az európai szociális modell megújítása az emberi erőforrások fejlesztésével és az aktív jóléti állam építésével” címet viselte, megjelölve azt a két pillért, amelyeken a közös politikának nyugodnia kell. A humán erőforrások fejlesztése az oktatási és képzési rendszerek, illetve a foglalkoztatáspolitikai aktív elemeinek hangsúlyosabbá tételével a luxemburgi folyamat keretében történik, de a szociális és a foglalkoztatási rendszerek közti összhang biztosításának érdekében a Szociálpolitikai Menetrend másik pillérében is megjelennek ezzel összefüggő célkitűzések. Az „aktív jóléti állam” építésének fő irányait 2000. decemberében a nizai Európai Csúcson elfogadott Szociálpolitikai Menetrend jelölte ki: (a) A szociális védelem korszerűsítése; (b) a társadalmi befogadás előmozdítása; (c) a nemek közti egyenlőség előmozdítása; (d) az alapvető jogok megszilárdítása és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem.

A Szociálpolitikai Menetrendben meghatározott célkitűzések megvalósítása korántsem egyforma intenzitással történik. Kiemelt jelentőséggel bírnak a foglalkoztatási deficit leküzdését és a tudás-alapú gazdaságra való átállást szolgáló intézkedések, amelyek az Unió cselekvési programjának magjába tartozó foglalkoztatási stratégia szerves részét alkotják.

A *szociális védelem korszerűsítését* célzó beavatkozások közül csak a nyugdíjrendszerek átalakításában teljesedett ki a nyílt koordináció módszerén alapuló együttműködés. Az egészségügyi és idősgondozási rendszerek területén egyelőre csupán az információk gyűjtése zajlik a közös célkitűzések meghatározásának előkészítése érdekében. A munkavállalás kifizetődővé tétele a szociális védelmi politikák összehangolása szempontjából elhanyagolt területnek számít, ám a célkitűzés megjelent a 2003-ra szóló foglalkoztatási irányvonalak között. A *társadalmi beilleszkedés* előmozdításában már közvetlenül a Szociálpolitikai Menetrend elfogadását követően megkezdődött az együttműködés; a tagállamok jelenleg a nemzeti akciótervek második körét bonyolítják. A *nemek közötti esélyegyenlőség* biztosítása a közösségi szociálpolitika „mintaterülete”, itt a hangsúly a már meghozott közösségi előírások teljesítésének monitorozásán van. A *hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés* terén mérföldkő, hogy 2000-ben megkezdődött a diszkrimináció ellenes irányelvek kibocsátása.

A „Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért – a lisszaboni stratégia új kezdete” címet viselő bizottsági közlemény<sup>5</sup> némiképp megbontani látszik

<sup>4</sup> Presidency conclusions of the Lisbon European Council 23–24 March 2000

<sup>5</sup> Európai Bizottság: Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. A lisszaboni stratégia új kezdete. COM (2005) 24

a közösségi szakpolitikák 2000-ben Lisszabonban kialakított egységét és egyenrangúságát. Miközben a szövegben az szerepel, hogy nincs szükség új stratégiai célra, új lisszaboni cselekvési programot ajánl, aminek fókuszába a korábbi négy politika helyett már csak kettő, a gazdaságpolitikai potenciál növekedését közvetlenül befolyásoló gazdaság-, illetve a munkahelyek számának bővítését biztosító foglalkoztatáspolitikai keret. Azzal, hogy az új cselekvési program Európa befektetők és munkavállalók számára való vonzerejének növelésére, a tudás és innováció növekedést szolgáló fejlesztésére, illetve több és jobb munkahely létesítésére helyezi a hangsúlyt, elhalványodni látszanak az eredeti stratégia társadalmi kohézióval foglalkozó részei. A szociálpolitika 2000-2004 közti relatív önállóságának elenyészését sugallja az is, hogy a szociális védelmi rendszerek korszerűsítésének igénye nem önálló célkitűzésként jelenik meg, hanem a több és jobb munkahely létrehozását célzó blokkban „még több ember bevonása a munkavállalásban és a szociális védelmi rendszerek korszerűsítése” címmel. A szociális védelmi rendszerek korszerűsítését itt is szigorúan csak foglalkoztatáspolitikai dimenzióban emlegetik: a szociális védelmi rendszerek korszerűsítésének igényét az emberek munkanélküliségből vagy inaktivitásból való kimozdítása, valamint meghosszabbított foglalkoztatásuk ösztönzése indokolja.<sup>6</sup> A befogadás (inclusion) kifejezést a dokumentum már nem a társadalommal, hanem a gazdasággal összefüggésben emlegeti (inclusive economy).

A lisszaboni stratégia felülvizsgálata nyomán megújuló átfogó közösségi célrendszerben eljelentéktelenedőben van a társadalmi kohézió biztosításának igénye, bár az alapját képező közösségi intézkedések megmaradnak, sőt bizonyos mértékben (nyílt koordináció megkezdése az egészségügyi ellátás és a tartós gondozás területén) még bővülni is látszanak. Ez összefüggésben lehet azzal, hogy a közösségi politikai nyelv már nem az európai szociális modell megőrzésének, hanem modernizációjának szükségességéről beszél. Úgy tűnik, hogy míg a korábbi célkitűzésrendszerben a társadalmi kohézió biztosítása a modell egyik önmagában is fontos értéke volt, az újfajta gondolkodásmódban az erre irányuló intézkedések a munkaerőpiacon kifejtett hatásukon keresztül nyerik el értéküket. Ez az irányváltás a társadalmi kohéziót erősítő intézkedések szűkebb értelemben vett szociális jellegének halványulását és a foglalkoztatáspolitikai eredményességéhez való hozzájárulásuk jelentőségének felértékelődését vetíti előre. A rendelkezésünkre álló közösségi dokumentumokból úgy látszik, hogy a szociális védelmi stratégia leghangúlyosabb eleme a népesség elöregedéséből adódó kihívások (nyugdíj- és egészségügyi rendszer) megválaszolása és talán a közös bevándorlási politika kereteinek kialakítása lesz. A Bizottság az eddiginél nagyobb figyelmet kíván szentelni a szegénység leküzdését célzó tagállami intézkedések vizsgálatának.

<sup>6</sup> Uo. 30. o.



## 2. KIHÍVÁSOK: DEMOGRÁFIAI ÉS MUNKAERŐPIACI FELTÉTELEK ÉS PROGNOZISOK

Magyarországon, mint másutt is jelentősek a népesség egyes csoportjai között a demográfiai-társadalmi-gazdasági természetű különbségek, s e különbségek mérséklése a szociálpolitika fontos feladata. A demográfiai jellegű ismérvek és a szociálpolitikai szempontok metszetében ott találjuk a nőket és a férfiakat, a különböző életkori csoportokat, az eltérő családi állapotú embereket. Jelentősen differenciálja a személyek, háztartások helyzetét az iskolai végzettség, a gazdasági aktivitás, a nemzetiségi-etnikai hovatartozás. Mindezeket a különbségeket tovább mélyítik a lakóhelyen érvényesülő lehetőségek és korlátok.

Magyarországon a népességi jövőképet a további *létszámcsökkenés* és az *öregedés* uralja. Az előreszámítások szerint Magyarország népessége folyamatosan csökken, 2021-ben 9,85 millió lesz. Módosulni fognak a nagy korcsoportok népességbeli arányai is. Igen jelentősen, 370 ezer fővel, 16 százalékkal csökken a fiatalok száma, az időszak vége felé történelmi mélypontra, 2 millió fő alá kerül. Új tendenciaként megkezdődik az aktív korúak létszámfogyása is: a 20–59 évesek száma, 2021-ig 520 ezer fővel, 9 százalékkal, 5,25 millióra apad. Az idősebbek, (60 évet meghaladó korúak) száma ezzel ellentétben igen lényegesen emelkedik, 530 ezer fővel, 26 százalékkal, s 2021-re eléri a 2,6 millió főt. Jelenleg minden ötödik lakos, 2021-ben már minden negyedik lesz 60 éves vagy idősebb. Az öregedési index (az idősek és a fiatalok aránya) alakulásában 2006. folyamán fordulat következik be: az index meghaladja az 1-et, attól kezdve Magyarországon több lesz az idősebb ember, mint a fiatal.

Mindennek nyilván jelentős hatása lesz a társadalombiztosítási rendszerek (nyugdíj, egészségügy) működésére és a szociális szolgáltatásokkal szemben támasztott igényekre.

Az iskolai végzettség szerinti előreszámításból adódó legfontosabb következtetés, hogy *folytatódik és felgyorsul az iskolázottsági szint növekedése*, a magasabb végzettségi szintekkel rendelkező népesség száma jelentősen emelkedik. A legfeljebb 8 általánossal rendelkező népesség száma 2001-ben még 5,5 millió fő volt, a népesség több mint fele. 2021-ben várható létszámuk mindössze 3,2 millió fő(!) A szakmunkás-végzettséggel rendelkezők száma a 2001. évi 1,6 millióról 1,9 millióra változik. Ebben csak kis szerepe van annak a körvonalazódó felismerésnek, hogy a szakmunkásképzés „alultervezetté” vált az utóbbi időszakban. Az előrebecsült változás döntően a ma még aktív korú, szakmunkás bizonyítvánnyal rendelkező réteg idősebb korba lépésének következménye, hiszen a demográfiai csere őket jóformán nem érinti. A középfokú végzettségűek (érettségizettek) száma 2,2 millióról 3,0 millióra emelkedik. A legnagyobb mértékű változás a felsőfokú végzettségűeknél várható: létszámuk 940 ezerről 1 millió 600 ezerre ugrik 20 év alatt.

Összességében a humán erőforrás lényeges, általános javulására kell számítani, ha csak az iskolai végzettség emelkedését vesszük figyelembe. Az iskolázottsági struktúraváltás aktivitási kimenetele azonban bizonytalan. Miközben a képzési boom szinte

bizonyosan bekövetkezik, nem biztos, hogy ezzel párhuzamosan és egyenlő mértékben gyarapodik a magasabb iskolai végzettséget igénylő munkahelyek száma is.

A gazdasági aktivitás mintázatára vonatkozó előrebecslés egyik legfontosabb megállapítása, hogy az *aktivitási korprofil el fog tolni az idősebb életkorok felé*. A különböző előreszámítások közül az *alapváltozat szerint* a gazdaságilag aktívak létszáma, az aktivitás szempontjából ceteris paribus kedvezően változó végzettségi struktúra és a nyugdíjkorhatárral kitolódó aktív kor ellenére *csökken*, részint a belépő alacsony létszámú korosztályok, részint a hosszabb iskolázás miatt. A csökkenés 2001. évi 4,1 millióból 100 ezer főt tesz ki. Iskolai végzettség szerint 600 ezer fővel zsugorodik a legfeljebb 8 osztályt végzett aktívak száma, összhangban a résznépesség létszámcsökkenésével. A gazdaságilag aktív szakmunkások számát a képzés visszaszorulása és a fiatalok létszámcsökkenése egyaránt mérsékli. Az iskolázási expanzió hatása mutatkozik meg elsősorban a középfokú és a felsőfokú végzettségű aktív népesség 600 ezer fős, 35%-os növekedésében. A valószínű gazdasági aktivitás fokozása a társadalmi-területi aktivitási különbségek (roma népesség, hátrányos helyzetű kistérségek stb.) mérséklésétől várható.

Az általános aktivitás növelésének egyik leghatásosabb eszköze az iskolai végzettség emelése mellett az azonos iskolai végzettségűek közötti *területi különbségek mérséklése* lehet. Például az 50–54 éves férfiak aktivitási arányszáma a Nyugat-Dunántúlon 85%, Észak-Alföldön viszont csak 70% volt 2001-ben. A 15 százalékpont különbség Észak-Alföldön csak ebben a korcsoportban 13 ezer fős aktivitási hiányt jelent. Amennyiben a területfejlesztési politika eredményeként sikerül csökkenteni a regionális aktivitási különbségeket, az lényeges aktivitás-emelkedéssel járhat.

A projekciókból az látszik, hogy a gazdasági aktivitás területén rendkívül mélyreható változások folynak, amelyek a magyarországi gazdaság- és társadalomfejlődés egészét érintik, és minden bizonnyal a mai viszonyok gyökeres „átszervezését” igénylik a következő 2-3 évtizedben.

Az előreszámítások nyomán kibontakozó népességi jövőképet a létszámok és struktúrák jelentős változása és az öregedési folyamat uralják. Miközben az össznépesség csökken, növekednek olyan résznépességek, mint a központi régióé, a nőtleneké / hajadonké és az elváltaké, a magasabb iskolai végzettségűeké, a roma és a bevándorolt eredetű résznépességeké.

A magyar társadalom előtt jelentős integrációs feladatok állnak. A roma és a bevándorló eredetű népesség együttes létszáma jelenleg 650 ezer fő, 2021-ben ez a szám 1,2 millióra emelkedik. De tágabb értelemben „integrációs” feladatként merül fel a magasabb végzettségű idős népesség nyugdíj- és egészségügyi ellátása, vagy az özvegyek hosszú távú gondozása is. A fiatalok esetében az iskolázottsági boom nyomán kialakuló, a mainál jóval képzettebb népesség „integrációja” (munkába állás, családalapítás, szolidaritási kötelezettségek teljesítése) talán minden eddiginél fontosabb feladat.

Az ismertett demográfiai projekciók talán legfontosabb következménye, hogy az iskolázási váltással és a területi különbségek csökkenésével állhat elő az az új területi társadalom- és gazdaságszerkezet, amelyben a gazdasági aktivitás a korábbi időszakok szintjére kerül vissza, a demográfiai változások pedig a fenntartható népességfejlődés irányába mutatnak.

### 3. JÓLÉT ÁLLAM: FORGATÓKÖNYVEK

A magyar szociálpolitika jövőképét jelentősen, a hagyományos jóléti államoknál jóval erőteljesebben befolyásolják az európai szintű folyamatok, az „erős” tagállamok jóléti politikájának alakulása. Jó példa erre, hogy a szegénység problematikájának politikai közbeszédbe emelése – más országoktól eltérően – nálunk kifejezetten az uniós szintű nyomás növekedésével hozható összefüggésbe.

#### 3.1. JÓLÉTI MODELLEK ELMÉLETE

Ferge Zsuzsa a jóléti állam tipológiájából<sup>7</sup>, valamint a mai erő-és érdekviszonyok lehetséges elmozdulásaiból vezeti le a magyar jóléti állam lehetséges jövőképeit.

A három ismert klasszikus szociálpolitikai modell (liberális, konzervatív, szociáldemokrata) mögött különböző értékek és érdek-szerveződések („osztályszövetségek”) vannak, melyek hatnak a társadalmi viszonyok jellegére és a társadalmak jóléti arculatára is. A modellek soha, sehol nem jelennek meg vegytisztán, de viszonylagos dominanciájuk kivehető. Magyarországon azonban nem ez a helyzet. „Az egyes kormányok saját politikai jellegüket – a koalícióban lévő pártok öndefinícióját követve – a hagyományos ideológiai terminusokban határozták meg. Az első kormány önmagát kereszténydemokrata-konzervatívnak tekintette, a második szociáldemokrata-liberálisnak, a harmadik jobboldali konzervatívnak (kereszténydemokrata elem nélkül), a negyedik ismét szociáldemokrata-liberálisnak. A valóságban gyakorlatuk csak részlegesen illeszkedett e vállalt címkékhez.”<sup>8</sup> (Ferge 2003) A modellek – Lelkes Orsolya kifejezésével – teljesen arctalanok maradtak, pontosabban régi és új, gyakran ellentmondásos, improvizált vagy tűzoltó elemekből összevegyített *hibrid* modellek alakultak ki.

Ennek sokféle magyarázata lehetséges. 1990 után nem formálódott ki semmilyen közös elképzelés arról, hogy merre haladjon a társadalom, illetve, hogy mekkora közfelelősséget kell vállalni, ha a rendszerváltást nagyon jelentős, akkor már elég pontosan belátható tömeges helyzetromlások követik. Ennek következtében a szociál- vagy épp gazdaságpolitikai lépések a tömeges rossz helyzeteket soha nem kívánták megelőzni, legfőlegbb utólag enyhíteni. De még az enyhítés módjáról sem forrott ki valamilyen többségi egyetértés. A politikai pártok szabad teret kaptak, hogy négy évre hatalomra kerülve a maguk szája szerint alakítsák a szociálpolitikát. Nem állítható, hogy nem született számos olyan jogszabály, amelyeket politikai jó szándék, európai vagy humanitárius mércéhez igazodási akarat vezérelt. Ám legalább ilyen jellemző, hogy minden kormányon lévő párt (még az adott koalícióban részt vevő kisebbségi partner is) rá kívánta nyomni saját bélyegét az országra. Ez részben ideológiailag motivált intézkedéseket jelentett, részben öncélú különbségkeresést.

<sup>7</sup> Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press

<sup>8</sup> Ferge Zsuzsa (2003) Szociálpolitika az ezredfordulón a törvényhozás tükrében. In: Kulcsár Kálmán, Bayer József (szerk.) *Magyar Tudománytár, 5. kötet*. MTA Társadalomkutató Központ, Kosuth Kiadó. 158–176. o.

Mindkét törekvés szükségképpen vezetett ellentmondásos intézkedésekhez, illetve egy libikóka jellegű szociálpolitikához. Az egyes kormányok hol az előző kormány lépéseit írták felül, hol az adott koalíción belüli ellentétek miatt keletkeztek ellentmondások.

Sokféle „felülíró mechanizmus” alakult ki. Szokássá vált, hogy az egyes kormányok csekély parlamenti kisebbséggel hoztak törvényt, olykor „saját” arcúkat domborításáért, olykor azért, hogy a jövőre vonatkozó kormánykötelezettségek törvénybe iktatásával szűkítsék a következő kormány mozgásterét. A „következő kormány” természetesen ugyancsak önmaga megkülönböztetése, továbbá a ráörököített terhek-től való szabadulás érdekében sürgősen megváltoztatta az érvényes jogszabályok egy részét. A következmény az lett, hogy a globális piaci mozgások miatt amúgy is súlyosan elbizonytalanodó világban a szociálpolitika nem csökkentette, hanem – hivatásával tökéletes ellentmondásban – még növelte a létbizonytalanságot és kiszámíthatatlanságot. A létbizonytalansági probléma megoldásának eszközéből maga is a probléma része lett.

Ferge bevallottan leegyszerűsített vázlatokat mutat be. A három forgatókönyv támaszkodik a ma ismert fogalmakra, betartva a szokásos, többé-kevésbé történelmi sorrendet. Lehetséges (i) elmozdulás valamilyen neoliberális modell felé; (ii) elmozdulás konzervatív-neokonzervatív irányba; (iii) közeledés egy többé-kevésbé harmadikutas szociáldemokrata modellhez. Mindemellett lehetséges a 15 éve (sőt régebb óta) tartó libikókás hányódás folytatása, egy jellegtelen, képlekeny arcú anti-modell megtartása.

Ferge minden modell fő vonásait és társadalmi esélyeit mérlegeli. Ennél a mérlegelésnél az alábbi peremfeltételeket veszi figyelembe:

- az info-technika és infokommunikáció jelentős terjedése;
- demográfiai folyamatok: a népesség összlétszámára vonatkozó becslések nem jeleznek nagy csökkenést, de a gyerekek száma tovább mérséklődhet, és az idősek száma emelkedik; a roma népesség növekedése nagyon valószínű;
- pozitíven ható csodák nem valószínűek: nem hihető, hogy 10 év alatt kialakul a tudás-társadalom, vagy a teljes foglalkoztatás, vagy sikerül legyőzni a szegénység újratermelődését és a cigányság szegregálódását;
- noha valószínűtlen a posztmodernnek nevezett tendenciák (a nagy összefüggések nélkül lebegő anti-struktúrák) uralkodóvá válása, az individualizálódás valószínűleg erősödik.

- A közységnek rendkívül nagy a felelőssége abban, hogy hogyan alakul a társadalom *minden* tagjának a jóléte, hogy csökkennek-e, avagy nőnek, a társadalmi és fizikai életesélyek egyenlőtlenségei. A méltányosabb és jobb hatású társadalompolitikához többletforrások kellenek. (Egyébként a kelet-nyugati jóléti szakadék is tovább nő.) Ezek a források jó esetben is csak részlegesen fognak rendelkezésre állni.

### 3.1.1. A NEOLIBERÁLIS ALTERNATÍVA

A liberális jóléti államot a rászorultság igazolásához kötött segélyezés, a szerény színvonalú univerzális transzferek és ugyancsak szerény társadalombiztosítási rendszerek jellemzik.

Ferge egy korábbi írásában a neoliberalizmussal kapcsolatban a következőket tartotta kiemelésre érdemesnek: „Az 1970-es évektől kezdődően a világszerte terjedő neoliberális tan – és az ezt gyakorlatba átültető monetarista gazdaságpolitika – új társadalmi paradigmát hozott. E paradigma elvi szinten a fentebb leírt liberális modell különösen szélsőséges változatának felel meg, tagadva a felvilágosodás értékeinek, mármint a szabadság, egyenlőség, testvériség hármásának összetartozását. Abszolút elsőséget – ha nem épp kizárólagosságot – biztosít a szabadságnak, kivált az úgynevezett negatív szabadságjogoknak, illetve a (piaci) választás szabadságának. Az egyéni és társadalmi jólét biztosítását mindenekelőtt a piacra bízva, minimalizálja az állam felelősségét, voltaképp a közfelelősséget. A magánjólét és a magántulajdon nevében érvényteleníti a közjó és ezzel a közösségi tulajdon fogalmát. A korábban kialakult jóléti állam intézményeiből legfőljebb a szegények alacsony szintű segélyezését kívánja megtartani a lehető legszűkebb körben, minél pontosabban célozva az „igazán szegényekre” és „érdemes szegényekre”. Elfelejtkezik arról, hogy egyén és közösség csak egymással való viszonyban értelmezhető, azaz egymást szükségképpen feltételezik, korlátozzák és erősítik. Így voltaképpen a *társadalmi individualizálásának* a folyamatát indítja el vagy erősíti föl, amelyen belül alig van helye a társadalmi közös védelmeknek.”<sup>9</sup>

A rendszerváltást követően, a rekapitalizálódás első éveiben érthető módon a privatizálás és piacosítás szükségességén volt a hangsúly. 2002 óta a leggyakoribb témává a jóléti állam jelentős visszaszorításának követelése vált, az „állam a legroszszabb gazda”, és a „kisebb állam” jelszavakkal. A pillanatnyi (de hosszú távra szóló) neoliberális követelések közül ma a következők tűnnek a legerősebbnek:

- az egészségügy több-biztosítós modellje, ami a közfelelősségű és közös egészségügyet meggyöngíti;
- a „kisebb állam” követelése, beleértve a közalkalmazottak számának jelentős csökkentését. Az érvek legerősebbike az a riogtatás, hogy 800 ezer közalkalmazott van, a foglalkoztatottak 20 százaléka, amit rendkívül magas arányként állítanak be. Tényszerűen az arány nehezen minősíthető, sok a bizonytalan adat, de ezekből úgy tűnik a közalkalmazotti arány, ha a foglalkoztatottakhoz viszonyítunk, valószínűleg közepes. A foglalkoztatottak aránya azonban az egyik legalacsonyabb Európában. A közszolgák számát az össznépességhez kell viszonyítani, hiszen azt szolgálják. Ez az arány Magyarországon valószínűleg sokkal alacsonyabb a szükségletnél is, az országok többségének arányainál is. A skandináv országokban, amelyekben az egészségügyben és az oktatási-nevelési rendszerben jó minőségű szolgálatra töreksenek, a magyarhoz képest kétszeres a közszolgálati arány a népességhez viszonyítva.
- az univerzális ellátások kurtítása, a rászorultsági elv erősítése.

<sup>9</sup> Ferge Zsuzsa (1997) *A szociálpolitika paradigmaváltása – A társadalmi individualizálása*. In: Évkönyv '98 A nemzetközi munkásmozgalom történetéből. Budapest: Magyar Lajos Alapítvány 1997. 31–63. o.

A neoliberális követelések megvalósulási esélyeit sok tényező javítja. A globális piac vezető erői, az EU versenyképességi követelményei, a hazai legerősebb érdekvérvényesítő csoportok mind ebbe az irányba szorítják a társadalompolitikát és szociálpolitikát. Az említett peremfeltételek – a demográfiai változások, a forrásszűke, az erősödő individualizmus – ugyancsak felhasználhatók a neoliberális tendenciák igazolására.

### 3.1.2.A 'KONZERVATÍV' ALTERNATÍVA

A konzervatív vagy állami-korporatista megoldás dominánssá válása nem valószínű. Igaz, a konzervatív eszmék előretörése nem kizárt. A 2005-ös lengyel fejlemények szerint 15 évvel a rendszerváltás után is óriási politikai erővé válhat az egyház, illetve politikai polgárjogot kaphatnak a 'paleo-konzervatívizmus' olyan összetevői, mint a tradicionális családeszmény, a reprodukciós jogok végletes korlátozása, a büntetőpolitika erőteljes szigorítása (halálbüntetés igénylése). Magyarországon is van talaja a paleo-konzervatívizmusnak. A társadalmi összefüggések azonban némileg mások. Az egyházak szerepe eleve eltér a lengyelországitól: több egyház verseng egymással; politikai legitimációjukat történelmi szerepük kevésbé erősíti.

A konzervatív társadalompolitika családpolitikájában felerősödhetnek a tradicionális családeszményt és a társadalmi hierarchiát erősítő elemek. Ez konkrétan pl. a gyermeküket egyedül nevelők kedvezményeinek csökkentését, illetve a felső- és középosztálynak kedvező adókedvezmények vagy hitelkonstrukciók visszaállítását jelenthetné. A magyar konzervatívizmus nincs felvértezve a rasszizmus ellen, ezért pl. az etnikai szegregáció számára elfogadhatónak, megideologizálhatónak tűnik. Minthogy a roma népesség jelentős aránynövekedése várható, ez a szegregáló politikát roppant veszélyessé teheti.

Mindemellett valószínű, hogy bizonyos alapkövek konzervatív kormányzás esetén is megmaradhatnak. A korporatista, államilag szentesített hierarchiákkal működő társadalombiztosítás, mint központi intézmény szerepének visszatérése valószínűtlen – jóllehet a közalkalmazottak kivételes elbírálása nem kizárt. Bizonyos univerzális rendszerek – például a családi pótlék – olyan társadalmi támogatottságot élveznek, hogy színvonalrontásuk, sőt némi hierarchizálásuk is elképzelhető, (pl. adójóváírás, iskolalátogatási pótlék), de szétrombolásuk nem.

Ennek az alternatívának, illetve tartóssá válásának a valószínűsége több okból sem túl nagy. Egyrészt a leírt tendencia markánsan szembeáll a ma dominánsnak látszó európai szellemiséggel. Másrészt a kevésbé tradicionális terminusokban kifejezhető jövőképek – az információs társadalom, vagy a posztmodern társadalom – olyan erővé válnak, amelyek nem férnek össze a hagyományos hierarchiákkal.

### 3.1.3. A SZOCIÁLDEMOKRATA ALTERNATÍVA

Esping-Andersennél a harmadik, legkisebb ország csoport azokból a skandináv országokból áll, amelyekben az univerzalizmust és a szociális jogokat mindenkire, azaz a középosztályokra is kiterjesztették.

Az, amit még mindig „Európai szociális modellnek” hívnak, alapértékekben is, gyakorlati megoldásokban is sokat átvett a skandináv modellből. (Igaz, közben a „harmadik utas” felfogás erősödött.) A neoliberális alternatívát támogatók már hosszú ideje ennek a jóléti államnak a haláláról beszélnek. A statisztikai tények azonban ezt az állítást nem támasztják alá. Az EU-15 „rég” tagállamának nagyobb részében 1994 és 1998 között valóban csökkent a szociális kiadások GDP-hez viszonyított aránya, de 1998 után a tendencia megfordult. Azóta természetesen vannak stilizálások és kiigazítások, de a szociális kiadások aránya az országok többségében emelkedik.<sup>10</sup> A 2004-ben csatlakozott országokban a kép vegyesebb. Az EU nem eléggé érzékeny arra a problémára, hogy ha a számos társadalmi problémával terhelt és a régi EU-nál rosszabb közösségi ellátásokkal működő új tagállamokat a szociális kiadások lefaragására készteti, ezzel a már ma is mély jóléti szakadékot növeli.<sup>11</sup> Ugyanakkor nagyon sok olyan ösztönzés indul ki Brüsszelből, amely a politika középpontjába kívánja állítani a szegénység és kirekesztés, illetve a társadalmi összetartozás ügyét.

A magyar szociálpolitika következő 10 évét sok tényező alakítja. A világpolitikai történések perdöntőek. Magyarországon belül a forrásszűke ellenére van valamelyes mozgástér. Az ország már túl van azon az időszakon, amikor végbement a belülről kormányozhatatlan (kormányzatilag feladott) rekapitalizálás. El lehet kezdeni hosszabb távlatokban gondolkodni, valamilyen jövőképet kialakítani. Az is kezd a politika számára világossá válni, hogy különböző szociálpolitikai elvek és eszköztárak vannak, és ezek többé-kevésbé szerves egészet alkotnak. Mindez a hibrid-jelleg valamelyes tisztulását eredményezheti.

### 3.2.A JÓLÉTI ÁLLAMOK „ÚJRAKALIBRÁLÁSA”

*Maurizio Ferrera* európai szociális modell modernizálásának lehetőségeit vizsgáló írása<sup>12</sup> szerint jelenleg két fontos változás alakítja Európa szociális és gazdasági helyzetét:

- a demográfiai átalakulás, amely – főként a csökkenő születésszám révén – kapcsolódik a nemek közötti új viszonyhoz és a nők fokozódó igényéhez a személyes függetlenségre és önmegvalósításra;
- a szolgáltató – és növekvő mértékben tudásalapú – gazdaságba való átalakulás a globalizáció és piaci liberalizáció körülményei között.

Ferrera megfogalmazása szerint a jóléti állam „intelligens” modernizálása sokat tehet a nemkívánatos negatív fejlemények kivédésére és a pozitív eredmények el-

<sup>10</sup> European Commission – Eurostat (2004) The Social situation in the European Union [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2004/keag04001\\_eu.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/keag04001_eu.pdf); European Commission: Commission services document on implementation and update reports on 2003–2005 naps/inclusion. First draft, October 2005

<sup>11</sup> (2002), European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries, European Journal Of Social Quality Volume 3 Issue 1/2, pp. 9–25

<sup>12</sup> Ferrera, M. (2003): Modernising the European Social Model: sharpening priorities, stepping up reforms. <http://www.progressive-governance.net/php/article.php?aid=314&side3>

érésére. A modernizációnak a két említett átalakuláshoz kapcsolódó új társadalmi kockázatok azonosításán kell nyugodnia, azaz:

- fel kell mérni a munka és gondozó tevékenység összeegyeztetésének nehézségeit és (főleg a nők esetében) a szakmai karrier és a családi élet összehangolásának problémáit.

- elsősorban a fiatalokra gondolva elemezni kell a tudáshoz való hozzájutás elmaradásának kockázatait;

- vizsgálni szükséges a szakmai tudás és képzettség elavulásának kockázatait, mindenekelőtt az alacsony képzettségű munkavállalók esetében;

- végül át kell gondolni fenti problémákkal is összefüggésben levő marginalizálódás és kirekesztés problémáját – nemcsak a társadalom dinamikusabb szektorai-ból, a tudásalapú gazdaságból, hanem általában a munkaerőpiacról.

*E kockázatok valamennyi uniós országban fellelhetők és a kezelésükre alkalmazott hagyományos eszközök kompenzatórikus jellegűek: azt célozzák, hogy a kockázatot elszenvedő egyéneket és csoportokat (pl. szakmai átképzéssel, a leghátrányosabb helyzetű munkavállalóknak juttatott szubvenciókkal, szegénység és kirekesztés elleni intézkedésekkel) utólag, a kedvezőtlen helyzet kialakulása után valamilyen mértékben támogassák. Az új szociális kockázatok kezelését középpontba állító megújult jóléti stratégiának alapvetően preventív orientációjúnak kell lennie, azaz a hangsúlyt fokozott mértékben a lehetőségek segítésére és nem az elszenvedett hátrányok és károk utólagos kompenzálására kell helyezni.*

Ezt az új stratégiát nevezi Ferrera „újralibrálásnak” („recalibration”), amely során új egyensúly alakul ki intézményi, finanszírozásbeli síkon és az ideálok és értékek terén. A jóléti reform folyamatában az elmúlt évtizedekben fontos egyes funkciók, ellátotti csoportok, és értékek szerepe csökken, míg másoké ezzel párhuzamosan megnövekszik. E nélkül fennáll az a valós lehetőség, hogy az európai társadalmak és szociálpolitikák veszélyes lefelé tartó spirálba kerülnek.

Az újralibrálásnak három dimenziója van: a funkcionális, a disztributív és a normatív.

A funkcionális újralibrálás a védelemmel kapcsolatos kockázatokat érinti. A jóléti állam a kialakult jóléti politika inerciája miatt ma is viszonylag magas szintű védelmet biztosít egy régi kockázattal (idős kor) szemben, miközben túl keveset ad az életciklus más szakaszaihoz társuló új kockázatok esetében. A skandináv modell kivételével az európai jóléti politikák például nem jelentőségüknek megfelelően kezelik az olyan új jelenségeket, mint az atipikus foglalkoztatás, társadalmi kirekesztés, az egész élet során elérhető megfelelő képzési lehetőségek hiánya, vagy a szakmai képzettségek gyorsuló elavulása. Ugyanakkor az idősek – gyakran tényleges szükségleteiktől és korábbi járulékfizetésük mértékétől függetlenül – túlzott védelmet élveznek, annak ellenére, hogy a néhány évtizeddel ezelőtti helyzethez képest az idős kor sokat veszített „kockázat” jellegéből. A költségvetési szigorítások idején kétségtávol a legfőbb prioritás az idősek állami védelmének csökkentése és az új kockázatokkal szembeni erősebb védelem. A funkcionális újralibrálás lényege, hogy a rászoruló idősek támogatásának csökkentése nélkül a dolgozó anyák, és szegény gyerekek helyzetének javítása kerül a jóléti politika centrumába (amely



változtatásnak ráadásul hosszú távon pozitív hozadéka lesz a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára).

A lakosság elöregedése is hatalmas kihívást jelent a jelenlegi szociális ellátórendszereknek. Az elkövetkező két évtizedben az egyes országokban eltérő mértékben, de összességében jelentősen emelkedni fognak a nyugdíjkiadások. A nyugdíjkorhatár emelése, a magasabb születésszám, vagy a fokozott bevándorlás enyhíthetik a feszültségeket, de ekkor is szükség van a generációk közötti szerződés újrafogalmazására. Az elöregedés, női foglalkoztatás és szociális védelem szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Az új jóléti rendszer – benne elsősorban a nyugdíjrendszer – fenntarthatóságához meghatározó lesz a magas női munkaerőpiaci aktivitási ráta. A demográfiai egyensúlyhiány kezelése a nők, illetve családok gyermekvállalási kedvétől függ. Az elöregedésért elsősorban felelős csökkenő születésszám sok szállal kötődik a nők munkaerőpiaci részvételéhez. Bár a legtöbb európai országban a kétkeresős családmódel az általános, a gondozó munka nagy része továbbra is a nőkre hárul. Az újabb kutatások (és nem egy ország gyakorlata) mutatják, hogy egyszerre megvalósítható a magas női foglalkoztatási szint és a magas születésszám.

A nők munkaerőpiaci aktivizálását számos intézkedés segítheti, így például:

- a fizetetlen otthoni gondozómunka terheinek csökkentésére a gyerekes családoknak és időseknek nyújtott szolgáltatások kiterjesztése;
- komolyabb összegű direkt családtámogatás és adólevonási lehetőség, amely erőteljesebben kompenzálja a gyermeknevelés költségeit;
- új időbeosztás (iskolák, üzletek, hivatalok), hogy mindkét szülő közreműködhessen az otthoni munkákban;
- erőteljesebb ösztönzők a rögzült szokások és mentalitás átalakítására, annak érdekében, hogy a szülői feladatok teljesítéséből nagyobb szerepet vállaljanak az apák;
- a nemek közötti egyenlőség jegyében a nőket segítő intézkedések a munkaerőpiacon – nem csak az első belépéskor, hanem például szülés után, vagy a karrierépítésében.

A konkrét intézkedéseket természetesen minden országnak magának kell meghatároznia, figyelembe véve az ország sajátosságait. Az északi országokban már évtizedes múltja van a dolgozó anyák fokozott támogatásának és a női munkavállalás szociálpolitikai eszközökkel történő ösztönzésének, amivel erősen összefügg az a tény, hogy ezekben az országokban – magas női foglalkoztatási szint mellett – nincs különbség a gyerekes és gyerek nélküli családok munkaerőpiaci aktivitása között. Ezzel szemben ez a kihívás eddig szinte teljesen adekvát válasz nélkül maradt a kontinentális és dél-európai országokban, illetve a legutóbb csatlakozott tagállamokban.

A funkcionális újrakalibrálás másik prioritása a gyermekszegénység elleni küzdelem. A kutatások szerint a felnőttkori szegénységgel összehasonlítva a gyermekek szegénységének hatása nagyobb és hosszantartóbb. A születés utáni első évek körülményei meghatározóak a humán tőke megszerzése szempontjából: a gyermekek szegénysége a későbbi tanulási és képzésbeli lemaradásukon keresztül csökkenti a munkaerőpiaci elhelyezkedés és a társadalmi mobilitás esélyeit. A bűvös kör

megakadályozására offenzívát kell folytatni az egyéni humán tőke felhalmozásának segítésére. A gyerekek képzésének fokozott támogatása és a gyermekszegénység elleni küzdelem szorosan kapcsolódik a versenyképességhez és a gazdasági modernizációs célhoz, egyúttal az örökölt hátrányok csökkentésében megnyilvánuló disztributív igazságossághoz is.

A funkcionális újralibrálás mellett – Ferrera szerint – elkerülhetetlen egyfajta *elosztási jellegű*, a különböző védelemre szoruló csoportokat érintő változtatás is.. Az európai szociális modell egyik problémája a nagymértékű munkaerőpiaci szegmentáció, a „bentiek” és „kintiek” fokozódó elválása egymástól. Jónéhány jóléti államban a társadalombiztosítás túlzott ellátásokat nyújt a munkaerőpiac „központi magjában” található, munkahelyüket szinte tulajdonló biztos állásokkal rendelkező munkavállalóknak, míg a munkaerőpiac periférikus részén dolgozók számára hiányzik a megfelelő védelem. Ez a jelentős mértékben a tudástőke birtoklásán és piacképes szakmai képzettségen alapuló megoszlás a tudásalapú gazdaság fejlődésével várhatóan erősödni fog. Több országban nemcsak a „bentiek” és „kintiek” között, hanem a „bentiek” belül – a különböző biztosított csoportok között – is fellelhető a markáns disztributív egyenlőtlenség, ami a szociális védelem szintje és jogosultsági szabályai tekintetében főként a magán, illetve közületi szektorban dolgozókat választja el egymástól. Relatív gyengébb munkaerőpiaci pozíciójukat szemlélve nem csoda, hogy ez az elosztási egyenlőtlenség ismét csak a nőket és fiatalokat bünteti. A szükséges elosztási racionalizálásnak, a szociális védelem belső redisztribúciójának nem annyira az egyes kockázatok, mint inkább a különböző helyzetű ellátottak között kell végbemennie. E racionalizálás körébe tartozik például a nem biztosítottak védelmének erősítése és „kivonó” intézkedésekkel a jóléti ellátásokhoz való indokolatlan hozzáférési előny megszüntetése.

Az 1990-es évektől már sok lépés történt a nagyobb elosztási méltányosság megteremtése terén. Például Olaszországban és Franciaországban közelítették egymáshoz a közszférában és a piaci szektorban dolgozók nyugdíját. De még mindig sok függ a „demográfiai lottótól”, attól, hogy ki mikor született, mikor lépett a munkaerőpiacra és mikor érte el a nyugdíjkorhatárt. A munkanélküli ellátásoknál hasonló a helyzet: egyes csoportok túlvédettek, másoknak szinte semmilyen ellátásuk sincs. Az atipikus állásokban levők nem megfelelően védettek az olyan hagyományos kockázatokkal szemben, mint a betegség, munkanélküliség, szülés, és nagy hátrányban vannak a nyugdíj terén is.

A disztributív racionalizálásnak jelentős generációk közötti metszete van. Biztosítani kell, hogy a demográfiai átmenet költségeit (elsősorban a nyugdíjkiadásokat) a jelenleginél egyenlőbben osszák meg a generációk között. Ennek számos eszköze lehet, például az aktív öregkor kiterjesztése, a nyugdíjkorhatár emelése, vagy a rugalmas nyugdíjkorhatár bevezetése.

A harmadik változtatási irány Ferrera megfogalmazásában *normatív jellegű*, az értékek és szimbólumok újragondolását jelenti. A 20. századi jóléti fejlődés nagy eredménye a piaci egyenlőtlenségek számos formájának megszüntetésével vagy tompításával az egyének pozitív szabadságának erősítése, az erőforrások és esélyek kiegyenlítésével az egyenlőség és szociális igazságosság szempontjainak társadalmi szintű érvényesítése. Ezzel együtt azonban a század folyamán felerősödött az a né-

zet, hogy a szociális jogok intézményesítése konkrét tartalmuktól függetlenül nagy haladásnak tekintendő és ezeket a szerzett jogokat mindig és mindenáron meg kell védeni, nem vizsgálva azt sem, hogy milyen kötelezettségek állnak velük szemben. E dominánssá váló nézet sokszor az egyenlőségre és igazságosságra való absztrakt hivatkozással kialakította a saját stratégiáját és értékelését a jóléti ellátásokra vonatkozóan. Az értékelés alapja a munkások győzelmét jelentő szociális jogok elmélete és nem az állampolgárok jogait és kötelezettségeit együttesen hangsúlyozó, a méltányosság szabályain és kritériumain alapuló racionális etikai elmélet. Így viszont korlátozódott a lehetőség a „bitorló” („usurpative”) gyakorlatok pontos megállapítására, annak ellenére, hogy a rendszer sok esetben a leginkább védelemre szorulókat támogatása helyett a legerősebb csoportok nyomására és előnyére intézményesített szociális jogokat.

A normatív újrakalibrálás két külön változtatást igényel. Egyrészt a szociálpolitikai stratégia megtervezése és értékelése során a szerzett jogok védelme helyett a méltányosságon alapuló disztributív igazságosságból kell kiindulni, másrészt a legnagyobb hangsúlyt a dinamikus egyenlőségre kell helyezni. Az új szociálpolitika feladata, hogy mindenki számára garantálja a biztonságot az életciklus egészében és elsősorban az empirikus bizonyítékokkal igazolt szociális hátrányok kiegyenlítésére koncentráljon. E normatív célkitűzés funkcionális következményeként a mindenki előtt az életciklus egészében nyitva álló képzés feltételeinek megteremtésére, a humán tőke fejlesztésére kell összpontosítani, disztributív következményeként pedig elsősorban a gyermekszegénység elszenvedőibe kell beruházni.

A társadalmi mobilitási esélyek még mindig szorosan kötődnek a családok helyzetéhez. Az egyetemet végzők és biztos, jól fizető állásokat szerzők túlnyomórészt a „jó” családokból kerülnek ki. Ezzel szemben áll az alacsony jövedelmű, marginalizálódott családokban felnevelkedők sorsa. Ferrera két javaslatot tesz a helyzet orvoslására:

- a gyermekszegénység elleni harc a leghátrányosabb helyzetűek humán tőkéjébe történő beruházás formájában valósuljon meg;
- az oktatási rendszert oly módon kell átalakítani, hogy a felsőfokú oktatás költségeit méltányossági alapon részben a tanulók (és családjaik) viseljék, s egyúttal fokozni kell a közbeavatkozást az általános- és középiskolákban.

A szociálisan hátrányos helyzetek csapdáját az oktatásba történő jelentős beruházással lehet orvosolni, ami összhangban van az új gazdaság követelményeivel és a lisszaboni stratégia céljaival. A szolgáltató és tudásalapú gazdaság sikere nem az elitek, hanem az átlagpolgár képzettségén múlik. A tudás egyenlőbb terítése és az átlagpolgár magasabb képzettségi szintje nemcsak a tudásalapú gazdaságot segíti, de erősíti a társadalmi kohéziót is.

Az északi országokban nagyobb hagyománya van az oktatási rendszerbe való közberuházásnak, mint Dél-Európában, vagy a kontinentális modell országaiban, ahol a „jólét” és az „iskola” elválik egymástól és alacsony szintű az oktatás közfinanszírozása. Főként ezeknek az országoknak kell átalakítaniuk a közkiadási modelljüket, arra törekedve, hogy az oktatáspolitikájukat integrálják az új jóléti politikába.

Végül Ferrera megemlíti az „újrakalibrálás” politikai környezetét és akadályait. Az ár ellen úszva meg kell küzdeni a status quot védő szervezett érdekekkel, a sokszor empirikusan már nem igazolható voltak ellenére mélyen beivódott meggyőződésekkel, és a disztributív igazságosság kritériumaival sokszor nem összeegyeztethető, de szilárdan gyökerező várakozásokkal. A reformok sorsa a megfelelő „software” (program) mellett tehát a társadalmi és politikai támogatottságukon múlik.

### 3.3. A JÓLÉTI PARADIGMAVÁLTÁS PROGRAMJA

Gösta Esping-Andersen, a 21. század jóléti államának kialakítására vonatkozó, az Unió lisszaboni célkitűzéseinek kereteibe ágyazott átfogó stratégiai elképzeléseit az elmúlt években konferencia-előadásokon, tanulmányokban és az Európai Uniónak készített jelentésben fejtette ki.<sup>13</sup>

A jelenlegi jóléti állam szerkezete szerint két okból is átalakításra szorul:

- más munkaerőpiaci, családszerkezeti, demográfiai és pénzügyi feltételekre hozták létre valamint
- egyre képtelenebb az új szociális kockázatok és kihívások kezelésére.

#### 3.3.1. AZ ÚJ STRATÉGIA ALAPELEMEI

A mai rendszer akadályozza, és nem segíti a foglalkoztatás növelését és a versenyképes tudásgazdaság fejlődését. Jelenleg a korábbi módszer, piacok megszelídítése, szabályozása és a szükséglet kielégítés dekommodifikálása helyett inkább arra kell törekedni, hogy az emberek képesek legyenek a megfelelő szintű piaci szükséglet kielégítésre. Ennek érdekében egy kínálatközpontú politikát kell megvalósítani, amely középpontjában az áll, hogy a képzés és az élethosszon át tartó tanulás lehetőségeinek biztosításával az emberek képessé váljanak a boldogulásra.

Figyelembe véve a jelenlegi gyors változásokat, az új stratégiának nem a pillanatnyi helyzeten, hanem az életésélyek dinamikus szemléletén kell alapulnia. A fő kérdés nem az, hogy egy adott pillanatban hányan vannak rosszul fizető állásban, vagy mennyien rekesztődnek ki a munkaerőpiacról, hanem az, hogy mennyire állandósul ez a helyzet. Azt nem lehet megakadályozni, hogy egyesek életük bizonyos szakaszaiban rossz helyzetben legyenek. A relatíve rossz helyzet akár még pozitív szerepet is játszhat, például a nagy számban létező alacsony fizetésű munkahely lehetőségét ad a fiataloknak és bevándorlóknak a munkaerőpiacra történő belépésre.

<sup>13</sup> Esping-Andersen, G. (2000): A Welfare State for the 21st Century. Ageing societies, knowledge-based economies, and the sustainability of European welfare States. Paper presented to the conference Comparer les Systemes de Protection Social en Europe, Paris 8-9 June; Esping-Andersen, G. (2002): Towards the Good Society, Once Again? in: Esping-Andersen et al. (eds): Why we need a new welfare state. Oxford University Press 2002. 1-26.; Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A, Myles, J. (2001): A New Welfare Architecture for Europe? Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union. Final version, September

Az igazi probléma tehát nem a rossz helyzet, hanem ennek tartóssá válása; a feladat annak megakadályozása, hogy a szociálisan hátrányos helyzetek az életciklus egészében állandósuljanak.

A dinamikus életciklus-keretben gondolkozó politika lehetővé teszi:

- az ideiglenes és tartós problémák elhatárolását;
- az egyes részproblémák és részintézkedések összekötését;
- az életciklus egy szakaszában érvényesülő hátrány gyakran korábbi hátrányok eredménye (például az időskori szegénység sok esetben a korábbi instabil foglalkoztatás következménye; a rossz foglalkoztatási helyzet összefüggésben van az alacsony iskolázottsággal; az alacsony iskolázottság sokszor a gyermekszegénységre és a rossz családi helyzetre vezethető vissza);
- a jövő fejleményeinek prognosztizálását.

Például a fiatalok jelenlegi szociális helyzete, képzettsége és a munkaerőpiaci kereslet alakulása alapján jogosan feltételezhető, hogy a csak alapfokú végzettséggel rendelkezők sorsa a jövőben a munkanélküliség, vagy instabil foglalkoztatás lesz. A jelenlegi nyugdíjreformok ismeretében ugyancsak joggal feltételezhető, hogy ugyanezek a fiatalok idős korukban szegények lesznek.

A jelenlegi rendszerek átalakításának tervezésekor tehát figyelembe kell vennie a gazdaság jövőbeli fejlődését és a jövőbeli generációk valószínűsíthető életciklus-mintáit. Ez azonban nem elegendő. A jóléti rendszer átalakítása csak akkor elfogadható, ha ez a nagyobb hatékonyság mellett kielégíti a társadalmi igazságosság és méltányosság Európában széles körben elfogadott alapelveit is. A gazdasági hatékonyság segítése csak akkor igazolható, ha ez növeli a jólétet.

Az európai jóléti modellek mindegyike elkötelezett a szociális állampolgáriság és a szociális kockázatok kollektív kezelése mellett. Több generáció óta az intézményesült szolidaritás mélyen beivódott az emberek életébe és elvárásaiba. Ez egyúttal a reform egyik akadálya is: a kialakult jóléti status quo nagyon népszerű és mint például a nyugdíjreform-kísérletek mutatják, nagyon erős az ellenállás a játékszabályok megváltoztatásával szemben.

Az új politikának tisztáznia kell, hogy a szolidaritás és igazságosság mely értelmezése alapján kíván tevékenykedni. Ma gyakran részérdekek képviselője jelenik meg igazságossággént, ami legtöbbször a legerősebb csoportok érdekeinek érvényesítését jelenti. Az új stratégia számára nem megfelelő kiindulópont a Pareto-elv sem, amely szerint a reform akkor igazolható, ha nagyobb hatékonysághoz vezet és a változások eredményeként senki sem kerül rosszabb helyzetbe. A Pareto-elv lehetővé teszi az egyenlőtlenségek akár nagyarányú növekedését is, és ez sérti a legtöbb ember méltányosságával kapcsolatos nézeteit.

Az erős és tartós szolidaritás alapja a társadalmi igazságosság olyan értelmezése, mikor a társadalmi jólét mindenki jólététől függ, mikor valaki előnye kimutathatóan mindenkinek előnyös. Ezen kívül figyelembe kell venni, hogy a nagyarányú társadalmi-gazdasági változások idején erősödnek és gyorsan változnak a szociális kockázatok, nő a bizonytalanság, kiszámíthatatlanabbá válnak az életutak. Ebben a helyzetben John Rawls igazságosság-elmélete a releváns: a változtatások akkor igazságosak, ha biztosítják a leggyengébbek növekvő jólétét, úgy, hogy a reform

eredményeként a leghátrányosabb helyzetű csoportok nyeresége lesz a legnagyobb. A racionális európai állampolgár a mai jóléti állam-típusok előnyeit és hátrányait mérlegelve valószínűleg a legegaltariánusabb, társadalmi szinten a legnagyobb biztonságot nyújtó skandináv modellre szavazna, amely a gyakorlatát tekintve leginkább megfeleltethető a Rawls-i igazságosság-felfogásnak.

Rawls igazságosság-kritériumainak elfogadása összhangban van az európai jóléti államokban uralkodó véleménnyel és ennek jegyében zajlik a jóléti rendszerek átalakításáról folyó vita. Ez az elmélet megfelelő alapot biztosít azon stratégia számára, amely a nemzetközileg versenyképes tudásalapú gazdaság megteremtésével egyenrangú célként tűzi ki a kirekesztés és egyenlőtlenségek csökkentését.

A humán tőke elmélete megfelelő keretet biztosít annak a véleménynek a felülvizsgálására, hogy a szociális kiadások improduktívak és fékezik a gazdasági fejlődést. Már ma is elterjedt az a nézet, hogy az oktatási beruházások a képzettebb munkaerő biztosítása révén produktívak, gazdaságilag is igazolhatóak. Az új stratégiában ezt a logikát és szemléletmódot ki kell terjeszteni a jóléti rendszer egészére, különösen azokra a területekre, ahol sürgető a reform.

A vizsgálatok szerint a tanulási motiváció és képesség a gyermekkori gazdasági és szociális feltételek függvénye, így a gyermekek jólétének biztosítása legalább olyan fontos, mint az oktatási rendszer fejlesztése. A családpolitikát alapvetően gyermekorientált szociális beruházásnak foghatjuk fel, aminek egyéni és társadalmi haszna is van. Az egyén számára a jó induló feltételek lehetőséget adnak a megfelelő tudás és az élethosszon keresztüli tanulás képességének elsajátítására, a stabil munkaerőpiaci pozíció és piaci jövedelem megszerzésére. A társadalmi haszon a szociális ellátás iránti igény csökkenése és a jövőbeli generációk növekvő produktivitása révén az előregedés szociális kockázatának hatékonyabb kezelése.

Ugyanez a logika alkalmazandó a nemek közötti egyenlőséget célzó szintén sürgető reformokra, ami a posztindusztriális jóléti politika alapja. A nők helyzetének javítása nemcsak a nők követeléseinek tett engedményeket jelent. A családpolitika és a foglalkoztatáspolitikai harmonizálása a növeli a nők önállóságát és támogatja a karrierjüket. Egyúttal azonban – mivel az anya munkavállalása a gyermekszegénység elleni leghatékonyabb eszköz – csökkenti a szegénységet és javítja a gyerekek indulási esélyeit. Mivel a nők ma már átlagosan iskolázottabbak, mint a férfiak, a reform elmaradása a humán tőke pazarlását jelentené és kedvezőtlenül hatna a gyermekvállalási kedvre is.

A statikus elemzés szerint a jóléti források elosztásakor az idősek és fiatalok érdekei ellentétesek egymással. Sokan tartanak attól, hogy az egyre számosabb és erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező idős korosztályok a gyermekek kárára aránytalanul nagymértékben részesednek az ellátásokból. Ha teljes életciklusban gondolkozunk, árnyaltabb képet kapunk.

A mai nyugdíjasok a korábbi generációkkal összehasonlítva biztos jólétre és jövőre számíthatnak. Ennek elsődleges oka az, hogy ők a 2. világháború utáni teljes foglalkoztatottság korszakának fő haszonélvezői. A stabil foglalkoztatás és növekvő bérek időszakában erős nyugdíjjogosultságokat szereztek. Más a helyzet az egy generációval korábbi nyugdíjasok esetében, akik sokkal rosszabb nyugdíjakat kaptak. Ezt viszont az magyarázza, hogy aktív korszakukban, a két világháború között

rosszabb életet éltek, jóval bizonytalanabb társadalmi, gazdasági és foglalkoztatási feltételek között.

Ha ugyanezt az életciklus-logikát használjuk a mai fiatal generáció jövőben várható sorsát vizsgálva, azt látjuk, hogy sokuk számára nem a szülők, hanem a nagyszülők nyugdíjas életkörülményei prognosztizálhatók. A népesség elöregedése egyszerre vet fel hatékonysági és igazságossági problémákat. Mindkét szempont mérlegelése ahhoz vezet, hogy egy új generációk közötti szerződés keretében a korábbanál nagyobb figyelmet – és forrásokat – kell fordítani a fiatalabbak helyzetének javítására.

A második világháború után kialakított felosztó-kirovó elven finanszírozott nyugdíjrendszerek a reálbérek és a járulékfizetők számának gyors emelkedése idején évtizedekig javuló ellátásokat nyújtottak. Ma egyik feltétel sem adott és az aktív-passzív arány drasztikus eltolódásával kérdésessé vált a nyugdíjrendszerek fenntarthatósága. A nyugdíjrendszerek reformjának elmaradása nemcsak a jelenlegi nyugdíjszinteket veszélyezteti, hanem a növekvő munkaerő-költségek közvetítésével akadályozza a foglalkoztatás bővítését is, különösen a munkaintenzív szolgáltatások területén.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek privatizálása ugyan javíthatja az államháztartás egyensúlyát, de ez összességében nem csökkentené a nyugdíjakra fordított kiadások GDP-arányát (csak a finanszírozás szerkezete módosulna) és nagyobb egyenlőtlenséghez és biztonságihiányhoz vezetne a nyugdíjasok között. A negatív demográfiai trend pronatalista intézkedésekkel történő kompenzálása közép-távon nem hoz eredményt és a jelenlegi szintű bevándorlás sem jelent megoldást a nyugdíjak finanszírozására.

Mindebből következően az új nyugdíjrendszernek két elemet kell kombinálnia:

- garantálnia kell a mai és a jövőbeli nyugdíjasok biztonságát is valamint
- az aktív korúak foglalkoztatásának növelésével és a munkaerőpiac elhagyásának késleltetésével meg kell változtatni a munkában és nyugdíjban töltött idő eloszlását.

A változás új generációk közötti és generációkon belüli viszonyt feltételez. Az első értelmében arányosabban kell elosztani az egyes generációk által viselt terheket, a második pedig azt jelenti, hogy például a nyugdíjak adófinanszírozásának növelésével mindenkinek biztosítani kell a szegénységi küszöb feletti minimális nyugdíjat.

A jóléti állam átalakításában alapkérdés a jólét „termelésének” allokálása, a hagyományos szereplők – piac, állam, család – közötti funkciómegosztás. A felnőttek számára a munkajövedelem közvetítésével a piac marad a fő megélhetési forrás. A családon belüli reciprocitásnak is jelentős szerepe van, különösen a dél-európai országokban. A kollektív szolidaritásra épülő állami redisztribúció abszolút és relatív biztonságot garantál. Az egyes szolgáltatók szerepe és teljesítménye között összefüggés van, kölcsönösen korrigálhatják egymás hibáit. Az állam és a család kezelheti a piaci kudarcokat, a piac és az állam kompenzálhatja a családi kudarcokat. Amikor egyik sem nyújt védelmet a másik két szereplő kudarca esetén, jóléti deficit, illetve válság alakul ki. Egyik jóléti modell sem véd az összes szociális kockázattal

szemben, de az igazi problémát ma az jelenti, hogy növekvő számú csoportoknak hármas kudarcral kell szembesülnie, esetükben egyszerre mond csődöt mindhárom jóléti szolgáltató.

Annak eldöntéséhez, hogy a jövőben melyik szektorra koncentráljuk a jólét „termelését”, két aspektust kell átgondolni. Ezek közül a könnyebb feladat a szektorális kudarcok pontos felmérése és elemzése. A piaci és állami kudarcok terén gazdag ismeretekkel rendelkezünk a szakirodalomból, de – mivel ezek sokszor rejtve maradnak – ugyanez nem mondható el a családi kudarcokról. Az ennek ellenére kijelenthető, hogy a család sok kockázatot eleve nem képes kezelni, másrészt a család-szerkezet átalakulása, csökkentve a családok gondozókapacitását, megsokszorozza a családi kudarcok előfordulásának esélyét.

A nehezebb és sürgetőbb feladat az egyes szektorokhoz telepített jóléti funkciók származékos hatásainak felmérése és kezelése. Nagy irodalma van az állami jóléti ellátások morális veszélyeinek és munka-ellenőztönző hatásainak, de e téren is sokkal kevesebbet tudunk a családokról. Az biztos, hogy a tradicionális családon belüli gondozási kötelezettségek akadályozzák a nők foglalkoztatásának bővítését. Ugyanígy problematikus például az a fiatalkori munkanélküliség kezelésére alkalmazott dél-európai megoldás, hogy a fiatalok hosszabb ideig maradnak a családban. A probléma családokra terhelése késlelteti az önálló életvitel elkezdését, a családalapítást, a munkába állást és csökkenti a gyermekvállalási kedvet.

Az új politika tervezésekor nem elég az államra koncentrálni, mivel az állami jóléti funkciók átalakítása hatással van a piacra és a családra is. A jóléti állam átalakításakor számba kell venni, hogy az állam, a piac, vagy a család fel tudja-e vállalni az adott feladatot, és ha igen, ez-e a legkívánatosabb megoldás és mi az adott megoldás következménye. A három szektor szerepének és relatív súlyának meghatározásakor a döntéshozók tulajdonképpen alternatív jóléti modellek között választanak. Végző soron valóban erről kell dönteni.

### 3.3.2. AZ EGYES JÓLÉTI ÁLLAM MODELLEK PROBLÉMAKEZELŐ KAPACITÁSA

Minden európai jóléti állam előtt ugyanazok a kihívások, kezelendő új kockázatok és kielégítendő szükségletek állnak, de ezek a posztindusztriális kihívások eltérő tradíciók és intézményes szerkezet által jellemzett különböző jóléti modellekben jelentkeznek. Az egyes modellek hatékony válaszra vonatkozó lehetőségei is különböznek egymástól.

Az *észak-európai országokban* az állami szektoron van a hangsúly. Ezekben az országokban a családok erősítésére és a nők függetlenségének erősítésére már korábban „defamilializálták” a jólétet, a tradicionális családi gondozó funkció szocializálásával. A magas dekommodifikációs szint párosul az aktív korúak magas munkaerőpiaci részvételével. Az univerzális állami jövedelemgaranciát „aktiváló” állami foglalkoztatáspolitikai és fejlett állami szolgáltatások egészítik ki.

Az univerzális és magas szintű ellátást nyújtó jövedelemfenntartó és -kiegészítő programok hatékony védelmet nyújtanak a szegénységgel szemben. A magas szintű állami szociális védelem jótékony hatással van a munkaerőpiac rugalmasságára



és a munkavállalók alkalmazkodására. A családoknak biztosított szolgáltatások lehetővé teszik a nők számára a gyerekvállalás és az egyéni karrier összeegyeztetését és magas női munkaerőpiaci aktivitási rátához vezetnek. A modell kétségtelenül költséges, de csak akkor, ha kizárólag az állami jóléti kiadások nagyságát vizsgáljuk. Ha a teljes jóléti rendszert, azaz a három jóléti szolgáltatót együttesen vesszük számba, kiderül, hogy a skandináv modell nem kerül többbe, mint a konzervatív, vagy a liberális. A GDP százalékában kifejezett teljes jóléti forrásallokáció nem magasabb Skandináviában, mint az USA-ban: amit a svédek adókból finanszíroznak, azt az amerikaiak saját zsebből fizetik. A különbség egyszerűen a magán- és kollektív finanszírozás arányában van.

A skandináv modell viszonylag jó helyzetben van a posztindusztriális változásban. A nyitott koordinációs módszer analógiáját használva modell-szinten ez tekinthető leginkább „jó gyakorlatnak”. A „defamilializáló” jóléti politika révén jó hatékonysággal szolgálja az új női szerepeket. Hatékony a sérülékeny csoportok (egyszülős családok, idősebb munkavállalók, fogyatékosok stb.) védelmében is és minimalizálja a kirekesztést. Európában Belgium mellett az északi országok képesek egyszerre csökkenteni és alacsony szinten tartani a gyerekkori és időskori szegénységet. A modell jó példa arra, hogy a színvonalas időskori kollektív ellátás önmagában nem mond ellent az aktív családpolitikának. A skandináv modell talán legnagyobb tanulsága a preventív módszerek fontossága.

Európában Írország és az Egyesült Királyság áll legközelebb a *liberális modell*-hez, amely ösztönzi a magán jóléti ellátásokat és korlátozza a piaci kudarcokra adott állami választ. Itt az egészségügy kivételével reziduális az állam szerepe és erősen érvényesül a rászorultsági elv. E téren az a változás, hogy a hagyományos szükségletfelmérés (means-test) helyett munkatesztet alkalmaznak, amit válasznak tekintenek a megfelelő munkaösztönzők hiányára és az alacsony fizetésű foglalkoztatás terjedésére. Ez a megoldás azonban nem hatékony a társadalmi kirekesztés ellen. Ha a juttatások munkához kötöttek, nem támogatják a munkanélkülieket. A juttatás elnyeréséhez a kisgyerekes anyáknak munkát kellene vállalniuk, ehhez pedig (nem létező) olcsó állami óvodák kellenének. A rászorultsági elvű juttatás alacsony szintű, alacsony igénybevételi aránnyal és állandósuló jóléti függőséggel.

A privatizálás, a célzás szerepének növelése tehermentesítheti az állami költségvetést, de tartósítja a szegénységet és a legsebezhetőbb csoportok kiszolgáltatottságát és kirekesztését. Összességében a liberális modell eszközei nem megfelelőek az új kockázatok kezelésére.

A *kontinentális (konzervatív) modell* egyik, főleg a dél-európai országokban érvényesülő jellemzője a férfi kenyérkereső modell és a hagyományos családi jóléti kötelezettségek fennmaradása, valamint a társadalombiztosítás dominanciája. A társadalombiztosítás jól védi a stabil foglalkoztatottakat, de a bevezetett foglalkoztatási garanciák és szabályozások merevvé teszik a munkaerőpiacot. A modell problémája, hogy egyrészt nem nyújt megfelelő védelmet a nem, vagy nem stabil foglalkoztatottaknak (például a nőknek, atipikus munkákat végzőknek), másrészt nincs perspektivikus válasza a demográfiai válságra és a foglalkoztatás-szerkezet átalakulására. A stabil foglalkoztatásúak erős védelme és a munkaerőpiacra történő belépés megnehezítése kialakítja a privilegiált „bentiek” és a bizonytalan helyzetű

„kintiek” közötti választóvonalat. A család jóléti szerepe csökkentheti a kirekesztés kockázatát, de negatívan érinti a nők gazdasági függetlenségét és paradox módon alacsony születésszámhoz vezet.

A kontinentális (konzervatív) modell országaiban nő a felismerés, hogy a transzferközpontú jóléti rendszer nem jó válasz a kirekesztés növekedésére és erősíteni kellene a családoknak és rossz egészségi állapotú idősöknek nyújtott szolgáltatásokat. Ennek viszont gátat szab a magas nyugdíjkifizetések és alacsony adóbázis miatti elégtelen fiskális kapacitás. E modellben elsődleges feladat a foglalkoztatás kiterjesztése (nők, idősebbek bevonásával) és az ehhez szükséges szociális ellátások biztosítása. A munkaerőpiaci aktivitási ráta növelését a piacon a magas bérek és bérterhek, az állami szolgáltatásokban pedig a pénzhiány akadályozza. A kitörési lehetőséget mutatja azonban a „holland csoda”. Hollandiát az 1980-as években a passzív jövedelemfenntartás uralkodó szerepe és az alacsony női foglalkoztatottság jellemezte. Később a béremelési igények befagyasztásával és a részmunkaidős/atipikus munkák kiterjesztésével, a jóléti függőség korlátozásával jelentősen emelni tudták a szolgáltatásokban az állások számát és ezáltal a nők foglalkoztatását.

Minden európai ország a jóléti rendszere megreformálásával küszködik, ami elősegítheti az összehangolt, koordinált megoldáskeresést. Erre utal az Európai Unión belül a szociálpolitikáról szóló viták intenzívebbé válása. Korszakváltás és új jóléti paradigma szükségességének idején természetes a közös gondolkodás és útkeresés: a 19. század végén is nemzetközi volt az akkor kialakuló bismarcki modellről folyó vita és ugyanez volt a helyzet az 1930-as-1940-es években is.

Az unión belül megtörténtek az első lépések a 21. század megváltozott feltételeihez alkalmazkodó közös európai jóléti stratégia felvállalására. Ezt jelzi a közös foglalkoztatási stratégia elfogadása és annak deklarálása, hogy a szociálpolitika produktív tényező. Újabb ösztönzést jelentett a Lisszaboni Csúcs, amely egységes stratégiai keretbe foglalva a politikai prioritások élére helyezte a szociális védelem megújítását.

A teljesen egységes, a harmonizációt is magában foglaló reformstratégia elfogadása irreális célkitűzés lenne, nem utolsósorban a fentebb vázolt különbözőségek miatt. A közösen azonosított és elfogadott célok közelítésére az eddigi kezdeti eredmények ellenére ígéretes utat jelent a nyitott koordináció módszere, amely lehetőséget teremt a „negatívból” a „pozitív” integráció felé való fejlődésre. Az, hogy a reform nemzeti, vagy közös uniós ügy lesz-e, főleg attól függ, hogy ugyanazok a kihívások állnak-e a tagországok előtt, és hogy az eltérő jóléti szerkezetek ellenére reális és előnyös-e közös célok elfogadása. Az elmúlt évek fejleményei azt mutatják, hogy az Unió mindkettőre igenlő választ adott. Ez szükségessé teszi a közös stratégiai prioritások megfogalmazását.

### 3.3.3. AZ ÚJ JÓLÉTI STRATÉGIA PRIORITÁSAI

Az új, koordinált jóléti stratégiának összhangban kell lennie a gazdasági hatékonyság és a társadalmi igazságosság kettős célkitűzésével. Ez az alábbi prioritások érvényesítésével érhető el:

A hagyományos jóléti politika nagyobb hangsúlyt fektetett a családoknak nyújtott transzferekre, mint a szolgáltatásokra, egyúttal inkább az idős háztartásokat támogatta, mint a fiatalokat. Jelenleg és a jövőben viszont a szociális kockázatok új szerkezete miatt nagyobb az igény a családoknak nyújtott szolgáltatások – főként a gyerek- és idősgondozás terén – mint a hagyományos jövedelemfenntartó programok iránt. Ennek okai a következők:

- az idősek jövedelme viszonylag biztos, ugyanakkor a növekvő életkor miatt nő a gondozás iránti igényük, amit a családok egyedül képtelenek kielégíteni;
- a gyermekszegénység csökkentésének leghatékonyabb módszere az anyák munkavállalása, amihez fejleszteni kell a gyermekgondozó intézményeket;
- a nyugdíjrendszerek hosszú távú fenntarthatóságára a leghatékonyabb stratégia a munkaerőpiaci részvételi arány fokozása. A legtöbb európai országban a nők jelentik a legnagyobb mobilizálható, kihasználatlan munkaerő-tartalékot.

Mindezeket figyelembe véve az új szociálpolitika elsődleges prioritása a családoknak nyújtott szolgáltatások kiterjesztése, *az anyák maximális segítése abban, hogy összeegyeztessék a munkavállalást a gyermekneveléssel.* Ez javítja a családok jólétét, csökkenti az előregedés pénzügyi költségeit, egyúttal növeli a társadalom termelőkapacitását és adóbázisát. Ezzel szemben a tradicionális családpolitika nagyon hatékonyságátlós.

Hosszú távon kockázatos és nem kívánatos megoldás az előregedő népesség problémájának nyugdíjcsökkentés révén való kezelése. A jelenlegi nyugdíjszint és lefedettség hosszú távon fenntartható a nők és az idősebb munkavállalók munkaerőpiaci részvételének fokozásával. Rugalmasabbá kell tenni a nyugdíjrendszereket, ösztönözni kell a későbbi nyugdíjba menetelt, a nyugdíjba vonulás elhalasztását és emelni szükséges a tényleges nyugdíjba vonulási kort. Mindez nagymértékben enyhítené a nyugdíjrendszerekre jelenleg nehezedő pénzügyi nyomást.

Két fontos érv szól a nyugdíjrendszerek ilyen irányú átalakítása mellett:

- A nyugdíjasok egészségügyi helyzete folyamatosan javul. A mai nyugdíjasok nemcsak lényegesen hosszabb életre számíthatnak, mint két generációval ezelőtti elődeik, de egészségesebbek is: egy mai 65 éven felüli férfi nyugdíjas még átlagosan tíz viszonylag egészségesen eltöltött évre számíthat. (Két generációval ezelőtt az akkori átlagmunkás 65 éves korában ment nyugdíjba és 68 éves korában meghalt. Ma az átlagos tényleges nyugdíjazási kor 59-60 év, ami után a nyugdíjas még több mint másfél évtizedet él.)

- A jövőben gyorsan szűkül a korcsoportok közötti „oktatási szakadék”, ami ahhoz vezet, hogy az elkövetkező évtizedekben az idősek a mainál sokkal inkább képesek lesznek az átképzésre és az élethosszon keresztüli tanulásra.

A mai, sok problémát okozó alacsony születésszám oka részben a nagyarányú fiatalkori munkanélküliség, a kései házasságkötés, az anyák nehézségei a munkavállalás és gyermeknevelés összeegyeztetésében. Ugyanakkor annak kifejeződése is, hogy a családok kevésbé képesek, vagy hajlandók a gyermeknevelés teljes költségének vállalására. Ezért *erősödő közfeladat a gyermeknevelés költségeinek fokozott szocializálása.* Ha Európa versenyképes akar lenni a globális gazdasági versenyben,

a kialakuló tudásalapú társadalomban, alapvető cél a fiatalok oktatásába történő beruházás. Ez elengedhetetlen, de önmagában nem elég. A szegénység, családi erőforrások hiánya, bizonytalan szociális helyzet komolyan akadályozza a gyermekek fejlődését és későbbi produktivitását. A gyermekkori hátrányok kivetülnek a teljes életciklusra. Az új politikának nemcsak az oktatási és képzési lehetőségeket kell bővíteni, hanem azt is biztosítani kell, hogy mindenki szociális helyzetétől függetlenül kihasználhassa ezeket a lehetőségeket. Az oktatási célú közkiadások bővítése során fontos szempont, hogy a humán tőkébe történő beruházás az előnyös szociális hozadéka mellett gazdasági hatékonyságnövelő tényező, jelentős egyéni és társadalmi haszonnal.

Az alakuló új társadalom valószínűleg nagyobb társadalmi polarizációhoz és egyenlőtlenséghez vezet. Ez elvben csak akkor jelent problémát, ha hosszú távú csapdahelyzeteket okoz. Ezért *újra szükséges fogalmazni az alapvető életesélyekre nyújtott garanciákat*. Ha dinamikusnak tekintjük és az egyéni életesélyek alakulása szempontjából vizsgáljuk az egyenlőséget, az aktuális egyenlőtlenségek nem feltétlenül összeegyeztethetetlenek a méltányosság alapelveivel. Támogatni kell az egyéni erőforrások mozgósítását és biztosítani kell a mobilitás lehetőségét. Az emberek nagy része számára valószínűleg kielégítő lenne egy „második esély” garantálása, például ingyenes oktatás formájában. Ezzel együtt küzdeni kell a társadalmi kirekesztés ellen azok esetében, akiknél nem hatékony a „második esély” és megrekednek a rossz helyzetekben.

*A minimális életszínvonal garantálása az új paradigmában is szükséges és elkerülhetetlen.*

## 4. A JÓLÉTI PARADIGMAVÁLTÁS MAGYARORSZÁGON

Mint a fentiekből is kitűnt a jóléti állam újrakalibrálása szükségességének érvrendszere erős átfedést mutat Esping-Andersen gondolatmenetével. Ferrera szerint a jóléti állam öröksége (intézményes szerkezet és normatív bázis) érvényes, csak hozzá kell igazítani az új körülményekhez. A jóléti paradigmaváltás igénye alapvető változtatásokat sürget, egyfajta „poszt-jóléti állami” stratégia kialakítását, lévén, hogy a hagyományos jóléti állam alapjai (munkaerő-piac, családszerkezet, demográfiai mutatók stb.) megváltoztak.

A volt állam-szocialista országok jóléti modelljeinek alakulása nemigen kapott mindeddig figyelmet a komparatív szociálpolitikában, mint ahogy hosszú ideig a mediterrán országok sajátosságairól is alig esett szó. Magyarországon is egyidejűleg kellett szembenézni a drámai gazdasági-társadalmi feszültségekkel és felépíteni a társadalmi védelmi rendszert. A társadalmi védelmi rendszerek ma még Magyarországon meglehetősen törékenyek, részben mert teljes kidolgozottságukban (munkanélküliséget kezelő eszközök, szolgáltatások, pénzügyi ellátások stb.) mindössze 15 éves múltra tekinthetnek vissza, másrészt a szakszervezetek és más lehetséges

érdekvédelmi szervezetek gyöngesége miatt változtatásaik nem ütköznek komoly társadalmi ellenállásba.

A három lehetséges forгатókönyvet összehasonlítva és tanulságaikat Magyarország lehetséges jövőképeére alkalmazva elsőként azt kell megállapítani, hogy a társadalmi folyamatok belső logikája szerinti, jóléti intézkedésekben megfogalmazódó lehetséges válaszok a politikai erőter hatalmi és érdekviszonyaiba ágyazottak, s mint ilyenek lehetnek tökéletesen „illogikusak” is. Ferge erre utal, amikor anti-modellről vagy *hibrid* modellekről szól. Vagyis hogy a magyar jóléti állam nem illeszkedik egyik domináns jóléti állam modellhez sem, hanem a politikai-ideológiai erőviszonyoktól függő, egymással konzisztens rendszert nem alkotó intézkedések és intézmények jellemzik. Ennek következménye az arctalanság, a rendszerszerűség hiányából is adódik a források hatékonyságot nélkülöző felhasználása. Hiszen, ha nincsenek világosan megfogalmazott célok, mihez is lehetne viszonyítani a hatékonyságot?

A rendszerszerűség és a hosszú távú társadalompolitikai vízió hiánya súlyos gondok forrása, hiszen az újonnan, a rendszerváltás után kialakított rendszerek nem tudnak stabilizálódni, megerősödni; nehéz az akárcsak középtávú társadalompolitikai tervezés, lehetetlen a folyamatok értékelése. Például, ha két-három évente változik a családtámogatási rendszer, akkor aligha megmondható, hogy képes-e befolyásolni a demográfiai folyamatokat, avagy sem.

Mi magunk hajlunk az Esping-Andersen-féle felfogással azonosulásra: a munkaerőpiaci, demográfiai, családszerkezeti változások, új szociális kockázatok olyan újfajta kihívásokat jelentenek, amelyek a társadalmi biztonsági rendszer egészének újragondolását igénylik. Ez az újragondolás mindenütt zajlik a fejlett világban, más és más ideológiai környezetben.

Magyarországon a paradigmaváltás alapja csak az lehet, ha a szociálpolitika kijön a „gettóból” és a gazdaságpolitika egyenrangú tárgyalópartnere lesz. Másként megfogalmazva: ha az a kiindulópont, hogy a szociálpolitika produktív beruházás, megfelelő humán erőforrás, emberi tőke nélkül nem lehet hosszú távú gazdasági fejlődést elérni. Vagyis le kell számolni azzal a felfogással, hogy a szociálpolitika csak viszi a pénzt – több okból is. Egyrészt az előzőleg említettek okán. Másrészt mert a jóléti kiadások már ma is alacsonyabbak Magyarországon az EU átlagánál, mulatságos bőkezűségről beszélni. Inkább arról kellene több szónak esnie, hatékony és méltányos-e a források felhasználása, elősegítik-e a források bármilyen hosszú távú elképzelés megvalósulását. Ehhez persze mindenekeelőtt azt a kérdést kellene megválaszolni: milyen Magyarországon, milyen magyar társadalomban szeretnénk élni 2015-ben.

Nagy egyetértés van mindaddig a kutatók és politikusok között, amíg a középosztályokról, a középosztályokba történő beruházásokról van szó. Az élethosszon tartó tanulás, az IT kommunikációs eszközök hozzáférhetőségének és használatának kiszélesítését, K+F beruházások fokozásának szükségességét stb. nemigen vonják kétségbe. A legnehezebb kérdéseket a társadalmi hierarchia legalján élők helyzete veti fel. Ha szűkösek a források és szűkösek, akkor döntést kell hozni arról, hogy a szociális célú újraelosztás kedvezményezettjei elsősorban mely csoportok legyenek.

E dilemma szorosan összefügg az egyenlőtlenségek kezelésének kérdésével.

A gazdasági növekedés önmagában nem tud lényeges változásokhoz vezetni a relatív szegénységi ráták alakulásában. Pozitív elmozdulás csak abban az esetben várható, ha a növekedéssel párhuzamosan csökkennek a jövedelmi egyenlőtlenségek is. A TÁRKI adatait és elemzését figyelembe véve az egyenlőtlenségek 1987 óta szinte folyamatosan nőttek, bár 2003 és 2005 között csekély mértékben csökkentek. Elsősorban a foglalkoztatottsági ráták csökkenésének következtében felerősödő munkaerő-piaci polarizáció állt a háztartások közötti egyenlőtlenségek jelentős növekedésének hátterében 1987 és 1992 között. 1992 és 1996 között az iskolázottsági szintek közötti egyenlőtlenségek növekedése játszott szerepet az előző időszakhoz képest kissé csökkenő mértékű egyenlőtlenség növekedésben. 1996 és 2000 között többirányú változások történtek az egyenlőtlenségek szerkezetében, amelyek valószínűleg egymással ellentétes irányban hatottak, így ebben az időszakban az egyenlőtlenségek alakulásában nem volt jelentős változás. A TÁRKI Monitor vizsgálatának a 2000 és 2003 közötti időszakra vonatkozó adatai ismét növekedésről tanúskodnak. A háztartásokat tekintve 7,5-ről 8,4-re emelkedett a legfelső és legalsó jövedelmi tizedbe tartozó háztartások átlagjövedelmeinek aránya. A TÁRKI elemzése alapján ebben szerepet játszott, hogy a gazdasági növekedés eredményeiből a népesség legfelső 5%-a részesedett a legnagyobb mértékben. Ezen túlmenően fontos kiemelni, hogy a foglalkoztatottsági polarizáció – annak ellenére, hogy szerepe az egyenlőtlenségek alakulásában a 90-es évek végén csökkent –, ismét fontos faktorként jelent meg a magyarázó tényezők között.<sup>14</sup>

A társadalmi egyenlőtlenségek hatásai a társadalompolitikai rendszerek különféle intézményeiben is tükröződnek.

Az rendszerváltás óta eltelt időszak meghatározó társadalmi folyamatai közül – az egészségügyi rendszer szempontjából például – a társadalmi és területi egyenlőtlenségek növekedése, a fogyasztói igények differenciálódása, az egészségüggyel szembeni elvárások növekedése és az orvos – páciens (illetve, az egészségügyi dolgozó – páciens) kapcsolatának a változása a legfontosabbak. Ezért az egészségpolitikával szembeni kihívás, hogy reális stratégiát tudjon kialakítani az *egészségi állapotban mutató egyenlőtlenségek csökkentésére*. Ennek részeként alapvető fontosságú ország keleti régiói gazdasági és társadalmi hátrányainak a csökkentése, a roma lakosság sajátos helyzetét figyelembe vevő prevenció és egészségnevelési stratégia kialakítása.

*Alapvető kihívás: a differenciált társadalmi szükségleteknek, fogyasztói igényeknek való jobb megfelelés.* Az egészségüggyel szembeni társadalmi elvárások, mind az egészséges állampolgárok (mint potenciális igénybevevők), mind a páciensek részéről jelentősen növekedtek és differenciálódtak. Ez a folyamat a jövőben várhatóan tovább erősödik. Nemcsak az egészségügyi technológia fejlődése, az egészségre és a modern egészségügyi technológia nyújtotta lehetőségekre vonatkozó információ-áradat idézi ezt elő, hanem a lakosság (legalábbis jelentős részének) jólétének és iskolázottságának várható növekedése, az általános fogyasztási szokásaiban, fogyasztói

<sup>14</sup> Szívós Péter–Tóth István György (szerk.): Stabilizálódó társadalomszerkezet. TÁRKI, Budapest, 2004. 32–33.

attitűdjében bekövetkező változások (pl. a minőség iránti igény növekedése, a termékekre vonatkozó információk tudatosabb mérlegelése, stb.). A 90-es évtizedben az egészségpolitika valószínűleg a társadalom legjobb és legrosszabb helyzetű rétegeinek a szükségleteire reagált legkevésbé. A legjobb anyagi helyzetű rétegek fizetőképes keresletével/igényeivel szemben nem áll megfelelő kínálati oldal (kiegészítő biztosítás és intézményrendszer). A másik oldalon pedig az egészségpolitika nem fordított figyelmet a hozzáférési esélyekben bekövetkezett romlásra.

Hasonló jelenségek jellemzik a lakásrendszer alakulását is. A lakásminőségben tapasztalható polarizálódás térbeli megjelenése a tartósan leszakadó települések, település-együttesek kialakulása. Az ország településeinek 40 százalékában (ezek 1000 fő alatti kistelepülések) az utóbbi 6 évben egyetlen lakás sem épült. E települések a három hátrányos helyzetű régióban sűrűsödnek. A tartósan rossz lakáshelyzet a magas munkanélküliségű, túlnyomóan romák által lakott kistelepülések jellemzője. Az elmúlt évtized nagy közműfejlesztései számos, korábban rossz adottságú településen a lakásminőség komoly fejlődését eredményezték, ugyanakkor a legrosszabb gazdasági, demográfiai, szociális helyzetű települések ezekből a fejlesztésekből kimaradtak, és leszakadásuk véglegessé vált. A lakásállomány 14%-a komfort nélküli, félkomfortos szükségslakás, ami nem felel meg az európai színvonalnak. Ezen belül, több mint 100 ezren élnek szegregált, lakhatásra alig alkalmas telepeken. Emellett komoly strukturális problémákkal is szembe kell néznünk: a lakótelepek, leromló régi városrészek, infrastruktúráisan hátrányos helyzetű elnéptelenedő falusi lakások, és a telesszerű, lakhatásra alig alkalmas zárványok okozta problémákkal is foglalkozni kell.

Nem példa nélküli, hogy az egyenlőtlenségek kérdése nem szerepel hatalom gyakorlóinak társadalomképében, nem foglalkoznak vele. Azt a közkeletű vélekedést azonban, hogy a gazdasági növekedés hasznai maguktól automatikusan lecsorognának majd a legelesettebbekhez is, határozottan el kell vetni. Az egyenlőtlenségek csökkentése – megint érdekek és ideológiai beágyazottság függvényében – többféleképpen lehetséges.

Amennyiben Magyarország azon országok közé kíván tartozni, amelyekben megengedhetetlen, hogy a társadalom bármilyen kis szegmensében is középkori szintű nyomor legyen, valamint figyelembe veszi az EU-nak a szegénység és a társadalmi kirekesztés felszámolására irányuló célkitűzéseit, akkor a válasz adott, mely társadalmi csoportok részesüljenek elsősorban az újraelosztásból, s milyen irányból kell hozzáfogni az egyenlőtlenségek csökkentéséhez. A kérdés megint csak az, hogyan.

A jövedelmi szegénységi ráták látványosabban csökkenthetők úgy, hogy az átmeneti, úgynevezett sekély szegénység felszámolására célozzák az eszközöket, melyek egyúttal az alsó-középosztály lecsúszásának megakadályozására is alkalmasak lehetnek. Az adórendszeren keresztül megvalósuló szociálpolitikai intézkedések tekinthetők például ilyen eszközöknek. Ezek segíthetik például a dolgozó szegényeket, azokat a családokat, amelyekben nincs két aktív kereső, a munkavállaló taggal rendelkező nagycsaládokat.

A szegénység mélységének mérséklése, a tartós szegénységből kilábalás nem csökkenthető csupán jövedelempótló vagy kiegészítő eszközökkel, például segélyek-

kel. Ráadásul számos kutatás bizonyította: a többszörös hátrány sújtotta háztartásokban több a gyerek, a népesség egészében mért arányuknál jóval több a roma család közöttük és az ország hátrányos helyzetű régióiban élnek nagyobb valószínűséggel, gyakorta gettósodott összefüggő területeken. Ha a döntéshozók elismerik, hogy rövidebb távon ezeknek családoknak a helyzetét megoldani nem lehet, akkor azt célszerű számba venni, milyen intézkedések vezethetnek el a hosszú távon megvalósítható megoldásokhoz.

Ezek közül egy jövőt tudatosan építő társadalompolitikának elsőbbséget kell adnia a jövő nemzedékébe történő beruházásoknak, a gyermekszegénység mérséklésének, a deprivációs ciklus, vagyis a szegénység generációk közötti átöröklése megszüntetésének.

Demográfiai szempontok mentén vizsgálva a szegénységi kockázatok alakulását, évek óta jellemző tendencia a gyermekek és a gyermekes családok fokozott veszélyeztetettsége. A teljes népességben tapasztalható 13,2%-os szegénységi ráta értéke 2003-ban a népesség minden hatodik tagját jelentő 0–15 éves korosztály esetében 18,1% volt. A gyermekes háztartások jövedelme átlagosan 25–30%-kal marad el a nem-gyermekes háztartások jövedelmétől. Az egy főre jutó átlagos háztartás-jövedelemhez képest egy kétszülős- kétgyerekes háztartás éves jövedelme 12%-kal, az egyedülálló szülők háztartásaiban 32%-kal, két szülős – három gyerekes háztartásokban 44%-kal kevesebb.<sup>15</sup> A gyerekek 44%-a az alsó három jövedelmi decilishez, tehát a társadalom legszegényebb harmadához tartozó háztartásokban él, arányuk a felső három jövedelmi csoportban nem éri el a 30%-ot. Ez mind az aktív korú, mind az időskorú népesség jellemzőitől jelentősen eltér. Mind a TÁRKI, mind a KSH adatai szerint a gyermekek jelentősen felülreprezentáltak a népesség alsó jövedelmi csoportjaiban, az elmúlt 15 évben a 18 év alattiak egyre növekvő arányban találhatók a népesség alsó 20–30%-ban. A 18 éven aluli népességnek megközelítőleg 13%-a 2 éven aluli, minden negyedik gyerek három vagy többgyerekes családban és minden ötödik gyerek egyszülős családban él.

Ma Magyarországon a gyerekek jelentős százaléka él segélyezési küszöb alatti egy főre jutó jövedelemmel rendelkező háztartásban. Ezt a kijelentést támasztják alá a segélyezési adatok, melyek szerint 2005. januárjában 620 ezer 18 éven aluli gyermek részesült rendszeres gyermekvédelmi támogatásban. Ez az érintett korosztály csaknem 30%-a. Egyéb forrásokból azt is tudjuk, hogy az érintettek egy része valamilyen okból nem jut hozzá ehhez az ellátáshoz (különböző kutatások alapján 10–30%-ra tehető ezeknek a gyerekeknek az aránya), tehát összességében 700 ezer és 900 ezer között becsülhető a segélyezési küszöb alatt élő gyermekek száma.

A segélyezési adatokból az is látható, hogy a gyermekek helyzetében is jelentős területi egyenlőtlenségek tapasztalhatók ma Magyarországon. A rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők átlagos arányát jóval meghaladó mértékű a segélyezési arány az ország leghátrányosabb helyzetű kistérségeiben. Míg az ország 19 éven aluli népességének 15%-a lakik ebben a 42 kistérségben, a segélyezett gyerekek 25%-a található itt.

<sup>15</sup> TÁRKI 2003-as Háztartás Monitor 4.2.táblázat



A magyarországi gyermekszegénység hangsúlyozandó ténye, hogy a roma gyerekek körében jelentősen magasabb a szegénységi ráta, mint a nem-romák körében. Magyarországon a szegények többsége nem roma. Ennek ellenére a szegénység a romák körében koncentrált, rendkívül nagy. Több kutatás is igazolja, hogy a népesség egyre szegényebb csoportjait vizsgálva, az érintett populáción belül nő a roma háztartások száma. Az etnikai hovatartozás dimenziója a relatív szegénység esetében is és a segélyezettek körében is határozott választóvonalat jelent. A jövedelmi helyzet, a lakáskörülmények, a táplálkozási szokások, az alapvető szükségletek kielégítettségének hiányai egyaránt a társadalom leghátrányosabb csoportjába sorolják a roma háztartásokat és az azokban élő gyermekeket. A fiataloknál néhány évtized múlva minden ötödik gyerek roma lehet. (Jelenleg az iskolába beíratott gyerekek 15%-a roma.) A roma népesség a többségtől eltérő területi koncentrálttságot mutat: a cigányság kevesebb mint 10%-a lakik a fővárosban, szemben a teljes népesség 20%-ával; kistelepüléseken lakik a cigányság mintegy 60%-a, szemben az országos 38%-kal. A területi hátrányok fokozzák a kirekesztődés veszélyét (javakból, lehetőségekből, jogokból, társadalmi folyamatokból) különösen a kistelepüléseken, tanyás térségekben, Észak-Magyarországon és Dél-Dunántúlon.

A gyermekek jóléte nemcsak egy társadalom erkölcsi értékeinek indikátora; a gyermek emberi tőke is, a társadalom jövőjének legfontosabb forrása írta. Joathan Bradshaw.<sup>16</sup> „A korai gyermekkori fejlődés, a társadalmi kohézió és a gazdasági fejlődés elválaszthatatlan összefüggésben áll egymással.”<sup>17</sup> Így kezdődik az az beszámoló, mely egy kanadai kutatás tapasztalatait foglalja össze. A szerző szerint a társadalmi kohézió toleráns, művelt, közösségekhez kapcsolódó társadalmat feltételez. A gazdasági fejlődés meghatározó eleme a munkaerő változó technológiákhoz és globalizálódó gazdasághoz való adaptációs képessége. A gyermek optimális fizikai, kognitív és emocionális fejlődése nagymértékben azon múlik, mennyire biztosítottak számára az életkorának megfelelő szükségletek (egészséges táplálkozás, ingerekben gazdag környezet stb.) Minden olyan támogatás, szolgáltatás, amely elősegíti, hogy a gyermekek a lehető legjobb feltételek között nevelkedjenek, a gyermek érdekeit, a társadalmi kohéziót és a gazdasági fejlődést egyaránt szolgáló befektetés.

A szegénység és társadalmi kirekesztés következménye a társadalmi csoportok közötti távolság növekedése, a jövedelmi és egyéb egyenlőtlenségek hangsúlyosabbá válása, a mindezekkel együtt járó előítéletek szaporodása, a társadalmi kapcsolatok beszűkülése, azaz az alacsony társadalmi kohézió. A gyermekek szegénysége és társadalmi kirekesztettsége több szinten is a társadalmi kohézió ellenében ható tényező. A tartós szegénység, illetve a kirekesztettség kizárja a társadalom egyes tagjait a jólétet biztosító szükségletekhez, szolgáltatásokhoz való hozzáféréstől. Ez jelentősen meghatározza az érintett gyermekek jelenlegi helyzetét, a gyermekkor boldog megélését, másrészt – az oktatási, kulturális, sport, szociális, egészségügyi stb. szolgáltatásokhoz való egyenlőtlen hozzáférés, a társadalmi kap-

<sup>16</sup> Jonathan Bradshaw: i. m. Jonathan Bradshaw: Child Poverty and Deprivation in the United Kingdom. 1990, UNICEF. Special subseries: Child poverty in industrialized countries

<sup>17</sup> Early Years: New report calls for responsible community support of early childhood experience. By J. Douglas Willms, <http://www.childresearch.net/RESOURCE/NEWS/2000/200001.HTM>

csolatok nem elégséges volta révén – lényegében behatárolja esetükben a felnőttkori lehetőségeket. A gyermeket nevelő háztartás társadalmi kirekesztettsége – alacsony iskolázottság, hátrányos helyzetű településen élés, etnikai hovatartozás, egyéb tényezőkön alapuló „másság” stb. miatt – nem jelenti feltétlenül a gyermek társadalmi kirekesztettségét is. Azonban minden eddigi tudományos tapasztalat arra utal, hogy a kirekesztett gyermekek azoknak a felnőtteknek a gyermekei, fiai, lányai, akik maguk is valamilyen okból kudarcot szenvedtek a tudásalapú társadalmakban, tartósan távol vannak a munkaerőpiactól, kevéssé vagy egyáltalán nem részesülnek a társadalmi szolgáltatásokból.

Szociológiai, pszichológiai vizsgálatok sora bizonyítja, hogy a tartós gyermekkori szegénység nem múlik el nyomtalanul. Ha egy gyermek tartósan alacsony jövedelmű, többszörösen hátrányos helyzetű családban nevelkedik, ha nem rendelkezik a mobilitási esélyeit növelő tárgyi környezettel, eszközökkel, ha megfosztódik a gyermekek számára normaszzerűnek tekintett tevékenységektől s emberi kapcsolatait sem kiegyensúlyozottak, akkor pszicho-szociális fejlődése is veszélyeztetett, csökkennek esélyei az egészséges fejlődésre. A veszélyeztetett pszicho-szociális fejlődés a szegénység újratermelődéséhez vezethet, s növelheti a későbbi társadalmi kirekesztettség bekövetkeztének kockázatát.

A gyermekszegénység hazai alakulásában valószínűleg fontos szerepet játszott, hogy a 90-es évek folyamán jelentősen megváltozott a gyermeket vállaló nők gazdasági aktivitása. Míg 1990-ben minden 10 gyermeket vállaló nő közül 8 aktív kereső volt, addig 2000-ben már csupán 6 nő rendelkezett a szülést megelőzően munkaviszonnyal. Ismert tény, hogy azokban az országokban a legkisebb a gyermekek szegénységi kockázata, ahol a nők jelentős arányban vannak jelen a munkaerő-piacon. Ezek közül az országok közül is azok az eredményesebbek e tekintetben, ahol az anyák nem rész-, hanem teljes állásban foglalkoztatottak. A hazai munkaerő-piaci prognózisok ezen a területen igen lassú javulást vetítenek elő, tehát önmagában ez a folyamat ugyancsak nem hozhat számottevő eredményeket az elkövetkező években. A 2004-es nemzeti foglalkoztatási akcióterv úgy fogalmaz, hogy a magyar foglalkoztatáspolitikai stratégia megvalósítása során arra kell törekedni, hogy a foglalkoztatási ráta érje el az összes foglalkoztatottra vonatkozóan 2006-ra az 59%-ot, 2010-re a 63%-ot, a nők esetében a 2003-as 51%-hoz képest 2006-ra az 53%-ot, 2010-re a 57%-ot. Ez évente 0,8%-os foglalkoztatás-növekedést jelent.

Összefoglalóan: a családoknak munkalehetősége, biztonságos lakhatásra és hozzáférhető, elérhető közszolgáltatásokra van szükségük.

A leghátrányosabb helyzetekben azok a családok vannak, ahol alacsony a munkaképes felnőttek iskolai végzettsége. Az ő munkába állásukat számos tényező nehezíti. A fejlett gazdaságú társadalmakban is mindenütt szükség van alacsony presztizsű fizikai munkákra, de ezekre igény megfelelő gazdasági szereplők és ilyen jellegű szolgáltatásokat vásárolni képes tehetősebb társadalmi csoportok híján ezekben a térségekben kevéssé látszik mutatkozni. Ugyanakkor ezek az emberek nyilván nem csupán a segélyekből és más szociális transzferekből élnek, hanem ezeket kiegészítik időről-időre nem az első gazdaságban vállalt napszám és egyéb munkák segítségével. A számukra jelenleg végezhető munkaalkalmak nincsenek

elérhető közelségben, illetve amelyek elérhetőek, ott a munkaadók nem érdekeltek a munka kifehéritésében.

A lehetséges első gazdaságbeli munkaalkalmak hozzáférhetőségét az ország út és közlekedési viszonyai, valamint a lakás mobilitás hiánya is nehezíti. Még az ország legfejlettebb régióiban is vannak szép számmal olyan zsákfalvak, amelyekből a tömegközlekedés lehetetlensége miatt nem tudnak a munkát vállalni szándékozók a távolabbi településeken lévő munkaalkalmakhoz eljutni. E gondok enyhítésére érdemes lenne a közlekedéspolitikai prioritások közé az autópálya építéssel egyenrangú fontosságú megoldandó problémaként a települések közötti tömegközlekedés átszervezését felvenni.

Az évi 3-4%-os lakás mobilitási index (egy évben lakást változtató háztartások aránya) nemzetközi összehasonlításban nagyon alacsony. A lakást változtatók 30%-a váltott települést a 90-es években, ebben a tekintetben nem volt lényeges elmozdulás. A közvetett adatok a filtrációs folyamatok erősödését sejtetik, jóval kisebb nagyságrendű lakásépítés mellett a tranzakciók száma nem csökkent. Az egy új lakás által kiváltott tranzakciók számát a 90-es évek elején 1,41-re becsültük, a mai megüresedési arányokból feltételezhető, hogy ez az arány lényegesen növekedett. A lakásváltoztatás oka két alapvető tényezőre vezethető vissza: a családban bekövetkezett demográfiai változások (kb. 40%) és a lakással kapcsolatos elvárások, törekvések (kicsi a lakás, rossz környéken van, stb.). Ez a két tényező az esetek 70%-ában játszik domináns szerepet. A lakást változtató háztartások a munkaerő-piaci helyzetet a költözések 7%-ában jelölték meg oknak. A 90-es években megjelent a lefelé mobilitás, a magasabb értékű lakásból alacsonyabb értékűbe költözés, amely ma már a lakástranzakciók 10-15%-át teszi ki. A lakás mobilitást ugyanakkor a lakáspiac szerkezeti változásai is befolyásolták, a lakáspiaci árak növekedése mellett, elsősorban az árkülönbségek növekedése településtípusok, lakástípusok és régiók között. Mindez azt is jelentette, hogy az alacsonyabb árfekvésű, nagy munkanélküliséggel jellemzett területek felől a magas árfekvésű, dinamikusabb területek felé való migráció lehetősége beszűkült. A legalacsonyabb és a legmagasabb árfekvésű területek lakásingatlanai között 2-2,5-szeres különbséget is regisztrálhatunk. Ez a folyamat nemcsak azért okoz károkat, mert lehetetlenné teszi a felfelé mobilitást (a túl nagy árrés miatt), hanem azért is, mert a szegényebb, alacsony jövedelmű háztartásoknak nagy ösztönzést ad a lefelé mobilitásra, ami növeli az elmaradt és a fejlett területek közötti különbséget.

Az európai lakáspolitikák nagy hangsúlyt helyeznek a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok lakhatásának biztonságára, amit azonban nagyon különböző intézményi formákon keresztül valósítanak meg: önkormányzati tulajdonú, non-profit lakásszövetkezeteken vagy a szociális lakásfeladatokba bevont lakásvállalatokon illetve egyedi tulajdonban lévő lakások révén. Valamennyi rendszerre jellemző azonban átfogó lakásfenntartási- és lakbér-támogatási rendszer működtetése. Magyarországon a szociális lakásfeladatok ellátásába (az önkormányzati tulajdonú szociális feladatokat betöltő bérlakás szektoron kívül) be kell vonni a nem-állami (non-profit és magán) szektort is. Európai trendeket alapul véve hosszabb távon minimum a lakásállomány 10-15%-át kitevő szociális bérlakás szektorra, további 5-10% magánbérlakásra van szükség, összességében 20-25%-os bérlakásállományra.

Annál is inkább fontos lenne mindez, mert az összetartó társadalom előfeltétele a különböző helyzetű csoportok közötti érintkezés, interakció. Az elszigetelt térségek lakóit a tömegkommunikációs eszközök, s a körükben közismerten ritka IT eszközök se kötik a társadalom más helyzetű népességéhez. A munka nem csupán a jövedelemszerzés eszköze, hanem az emberi kapcsolatok kialakításának, az információk cseréjének is terepe. A társadalom peremére szorult, az önfeladás különféle stációin áthaladó tömegeknek a szervezett munka világába visszatérés egyben az állampolgáriság esélyét teremtené meg.

# FENNTARTHATÓSÁGI POLITIKÁK

## TÉZISEK

*Tamás Pál és Bulla Miklós*

1. 1992-ben a Világbank egy sokak által fontosnak tartott jelentésben jelzi, hogy a gazdasági növekedés és a környezeti terhelés egymástól szétválasztható. Ugyan-  
ebben az évben kerül sor az ENSZ szervezésében a Riói Találkozóra, ahol a fejlett  
ipari országok elkötelezik magukat a fenntartható fejlődés mellett. Az OECD 2001  
májusában megfogalmazott új környezeti stratégiája már egyértelmű lehetőségként  
jelzi a környezeti feszültségek leválasztását a gazdasági növekedésről.

2. A 90-es évektől kezdődően a környezeti probléma érzékelése megváltozott.  
A zöld imágó és a környezeti eredményesség új piacokat és azokon új termékeket  
teremt. Az alapkérdés, azonban megmarad: a zöld termékek előállításával meg tud-  
juk-e változtatni a jelzett civilizációs hatásokat? Le tudjuk-e lassítani a globális kör-  
nyezeti átalakulást? Közép-európai pesszimistákként úgy véljük, hogy valószínűleg  
nem. Zöld termékeket is csak akkor tudunk értékesíteni, ha illeszkednek a létező  
technológiai és kereskedelmi láncokhoz.

3. Egy elmozdulás a fenntarthatóság irányába csak akkor lehet sikeres, ha a tech-  
nológiai változás társadalmi átalakulással kapcsolódik össze. Mindez megélhető új-  
fajta innovációs elméletként is, amelyben az átalakulás több szintjét kíséreljük meg  
együtt kezelni.

4. Fenntarthatósági kormányzás alatt olyan irányítási környezetet és kultúrát ér-  
tünk, amely egyfajta átalakulás managementként aktív előrejelzésekre épül, és kö-  
zösségi és normatív víziókat alkalmaz hosszabbtávú kollektív innovációs stratégiák  
kialakításához. Ebben az irányítási kultúrában – felfogásunk szerint – evolúciós  
szabályozás váltaná fel az utasításokat és szabályzásokat összekapcsoló hagyomá-  
nyos irányítást.

5. Mi a következőkben a fenntarthatóság négy elemét hangsúlyoznánk. Először  
is, fontosnak tartjuk annak normatív, az adott nemzedéken belüli, illetve nemzedé-  
kek közötti elosztással összefüggő igazságossági elemeit. A fenntarthatóság külön-  
böző rész-célkitűzései, például az ökológiai terhelés csökkentése alapvető társadal-

mi normákat érint. Az igazságosság, a szabadság, vagy a szolidaritás felfogásainak átértelmezése nélkül nehezen lehetne fenntarthatóságról beszélni. Másodszor, a fenntartható fejlődés előfeltételei közé tartozik a megközelítően teljes foglalkoztatás és a fogyasztásorientált jóléti modellek valamilyen elemeinek feladása, vagy terjedelmének mérséklése. Még idekapcsolhatnánk a mai munkafogalom határainak átfogalmazását, hogy a családi ellátó feladatok és a közösséget szolgáló nem fizetett tevékenységek, önkéntes akciók is a rendszerünkbe építhetők legyenek. Harmadszor, figyelembe kellene vennünk a kereső tevékenység társadalmi környezetét, illetve következményeit. A hagyományos megközelítések a termelési folyamat racionalizálását veszélyként élik meg, hiszen a tervezők itt végső soron élő munkát takarítanak meg. Mindebből rövidebb távon a munkanélküliség és az elidegenedés részleges feloldásához valamilyen kiegyenlítő fogyasztás is következne. Negyedszer, a jövőképeknek – legalább kulcselemeikben – a legfontosabb társadalmi erő- és véleményközpontok számára elfogadhatóknak kellene lenniük. Ezért a fenntarthatósági programokba akkor is beépítendőek a kommunikációs elemek, amikor egyébként annak gondolati alapvételéhez ezekre igazán nem lenne szükség.

6. Három fenntarthatósági célt lehet ily módon meghatározni: „az emberi létezés biztosítását”, a „társadalom termelési potenciáljának megőrzését” és a társadalom „fejlődési és cselekvési lehetőségeinek védelmét”. Az első lényegében itt az életfontosságú és egészséget fenntartó környezeti alapfeltételek fenntartását és az önálló létezés környezeti biztosítását jelenti. A második az anyagi szükségletek valamilyen szintű kielégítését foglalja magába, végül a harmadik célhoz a szociális kötőanyagok: az esélyegyenlőség, a részvétel, a környezethez köthető elosztási problémák, vagy bizonyos „társadalmi erőforrások” [szolidaritás, tolerancia] megőrzése sorolható. Mindebből egy sor fenntarthatósági kritérium vezethető le.

7. A fenntarthatósági felfogások között meg szoktak különböztetni „kemény” és „puha” megközelítéseket. Az előbbiek szerint a környezeti károk nem kiválthatóak más fenntarthatósági elemekkel, vagy technológiával. A puha felfogás itt megengedőbb, s a természeti környezeti elemekkel kapcsolatos értékelést is történetinek, helyzetektől, technológiai lehetőségektől függően megítélt rendszerelemnek tartja. A rendszer szintjén az elemek egymást kiválthatják bizonyos mértékig, erősíthetik, gyengíthetik egymást. Magunkat e kérdésben a puha felfogások egy szigorúbb alosztályához sorolva határoznánk meg.

8. Elengedhetetlen a magyar gazdaság anyag- és energiatartalmának folyamatos csökkentése. E mutató fejezi ki a legegyszerűbben a gazdasági növekedés és a környezet-felhasználás szétválását. Integrált fenntarthatósági programindikátorként javasoljuk, hogy a GDP-növekedés minden éves 1%-át 2010-re kísérje a termelés anyag- és energiatartalmának 0,5%-os csökkenése.

9. Változtatni kellene legalább 2010-től [addig az euró bevezetéséhez szükséges költségvetés-kiigazítás ezt igen nehezzé teszi] az adózás „zöld” tartalmán. A termelést kísérő meghatározó adózási formákban ma nagyobbra van a munkát adóztatjuk s így az élők munkatakarékosságát díjazzuk. Emellett fokozatosan nagyobb súlyt kellene kapnia az anyagfelhasználás adóztatásának, azaz az ösztönzésnek annak visszaszorítására, mégpedig úgy, hogy közben az adóterhek összesítve ne nőjenek.

E szándéknek már jól láthatónak kellene lennie 2010 és 2015 között a pénzügyi kormányzat részéről.

10. Jobban össze kellene kapcsolni az informatizálási s környezetkímélő programokat. Az információs társadalom környezetterhelése közismerten kisebb, mint az anyagáramokon alapuló gazdaságoké. A kölcsönhatások az informatizálást és a környezeti rekonstrukciót támogató programok között egyelőre országos szinten igazán nem léteznek. Valószínűleg akár részleges összekapcsolásukra is kormányzati akarat lenne szükséges. Javasoljuk, hogy a 2015-re két területre irányuló állami támogatások 5-7%-a már közös informatikai-környezeti programokban kerüljön az azt elnyerőkhöz.

11. A következő évtizedben az éghajlatváltozás most már nagy valószínűséggel a legfontosabb környezetpolitikai témák közé emelkedik. Kezelésére nemzeti programot kellene létrehozni és 2010 és 2015 között, pedig már jelentős elkülönített állami alapnak kell majd átmeneti pufferként az éghajlatváltozási alkalmazkodásnál segíteni a vállalatokat, a közösségeket és az önkormányzatokat.

12. Az utolsó években gyorsan nő a gazdasági aktorok és a kisebb-nagyobb közösségek, s még háztartások, vagy családok sebezhetősége is váratlan környezeti és technogén, vagy társadalmi események által. Ezek lehetnek éghajlati, vízpolitikaiak, technológiai, infrastrukturális eredetűek, vagy akár erőszakos társadalmi csoportok által gerjesztettek. Kezelésük technikai integrációja, ahol lehet, részleges megelőzése kiemelt állami feladattá válik – agrártermelési kultúraváltással, vízéptető beavatkozásokkal. A magyar társadalom ilyen jellegű sebezhetőségének kézben tartása, s lehetőleg a sebezhetőségi szintek csökkentése politikailag is különlegesen fontos lesz.

# FENNTARTHATÓSÁGI POLITIKÁK 2015. ÖSSZEFOGLALÓ

*Összeállította: Tamás Pál és Bulla Miklós\**

## I. A PROBLÉMA KÖRVONALAI

A fenntartható fejlődés alapelveiről a világban az elvek szintjén kezd valamilyen egyetértés kirajzolódni. Arról is lassan valamilyen konszenzus alakul ki, hogy ökológiai, társadalmi és gazdasági elemek kölcsönösen feltételezik egymást akkor, amikor különböző politikákat kezdünk megfogalmazni az eddigi „fenntarthatatlan fejlődés” következményeinek felszámolására. A politikában és a versenyszféra gyakorlatában azonban – különösen Közép-Európában – az eddig megtett lépések szerényebbek.

A politikában, érthetően mindeztáig nincs tapasztalat abban, hogyan lehet egyszerre és egyidejűleg figyelemmel lenni a fenntarthatóság különböző metszeteire és alkotóelemeire. Elvben szabályozott egy nagyberuházás, vagy egy új törvény hatáselemzése, de a fenntarthatósági feltételek összetettebb idődimenziói a hasonló feladatot már áttekinthetlenné teszik.

Az OECD egy felosztása szerint háromféle környezeti problémát különböztethetünk meg:

a.) Olyan környezeti problémákat, amelyeket lényegében már megoldottunk, és amelyeknél hosszabb távon sem tételezünk fel az embert és a természetet komolyabban veszélyeztető folyamatokat.

b.) Olyan problémákat, amelyeknél az eddigi beavatkozás ugyan hozzájárult a terhelés egyfajta szinten tartásához, vagy csökkentéséhez, de a veszélyforrások felhalmozása, vagy a gazdasági növekedéshez kapcsolódóan a terhelés újabb emelkedését nem zárhatjuk ki.

c.) Olyan problémákat, amelyeket eddig sem sikerült igazán kezelni, vagy ha ilyen kísérletek történtek is, azok nem voltak arányosak a problémával (OECD, 2001).

\* A munkabizottság tagjai: Albert Fruzsina, Dr. Bukovics István, Bulla Miklós, Dr. Csete László, Dávid Beáta, Ferencz Zoltán, Fleischer Tamás, Gáthy Andrea, Guzli Piroska, Hoffmann Istvánné, Hronszky Imre, Kucsera Csaba, Kuti István, Molnár László, Mozsgai Katalin, Pál László, Pomázi István, Dr. Radácsi László, Szabó Gábor, Szalai Júlia, Szántó Borisz, Széman Zsuzsa, Szirmai Viktória, Szilávik János, Tamás Pál, Tibori Tímea, Tosics Iván, Varga Gyula, Vári Anna



Az a.)-hoz tartozó esetek Magyarországon és a környező Európában csak nagyon ritkán fordulnak elő (ilyen kivétel az ólom emisszió a közutakon). A b.) kategóriában elsősorban az állandó forrásokból kibocsátott káros anyag (por és kén-dioxid) emisszió műszaki ellenőrzésénél érték el jelentősebb sikereket.

A környezet állapota a modern környezetpolitika kezdetei óta csak kevés területen javult jelentősen (így a lég-, és víztisztaságban). A környezeti problémák igen nagy részénél semmifajta lényeges elmozdulást sem észlelünk. Még olyan esetekben is mint például a nehézfém szennyeződések és a hulladék kibocsátás csökkenése, igazán csak a hosszabbtávú felhalmozás lelassulását állapíthatjuk meg, a környezet állapotát tekintve a negatív trend változatlan. A következő évtized környezetpolitikájának talán legfontosabb kihívása azoknak az akut helyzeteknek a kezelése, amelyekben a hosszabbtávú állami beavatkozások ellenére is mindeztől a jellemző trendjavulás elmarad (Hollandiában ezeket nevezik persistens környezeti problémáknak). A környezetpolitika legtöbb kiemelt nemzetközi témája ezek közé tartozik: a klímaváltozás, a biodiverzitás kérdése, a vízminőség, a zajvédelem, de ezen túl a rossz hatásfokú nyersanyag-felhasználás, és a nagytömegű hulladék is.

A helyzet optimista vagy pesszimista megítélésétől függetlenül a következő évtizedben kikerülhetetlen lesz a magyar gazdaság egyfajta „ökológiai modernizációja”. Ez a legszűkebb értelmezésben környezetbarát technológiafejlesztést, illetve -terjesztést jelent. Bizonyos értelemben maga a technológia logikája kerül közelebb a környezeti alapkérdésekhez. Az általunk vizsgált időszakban valószínűleg nálunk is gyakoribbá válnak a helyi megoldások mellett az átfogóbb integrált kezelésmódok is. Úgy véljük, hogy a hozzánk is elérő nagy technológiai hullámok között egyre több esetben nemcsak a fennálló technológia lépésenkénti, szakaszos javítása, hanem egy valóban más technológia megjelenítése kerül a középpontba. Tehát nem egyszerűen fennálló rendszerek ökohatékonyságának növelése, hanem a radikális új megoldások keresése kerülhet előtérbe. Ez természetesen szociális innovációkra is vonatkozik, hiszen akár létező termékeket és szolgáltatásokat is lehet radikálisan új módokon használni. Feltehetően a nemzetközi piaci változások e tekintetben is egyre gyorsabban megjelennek itthon is.

Mindeközben kevésbé hihető, hogy Magyarország számos ponton e vonatkozásban kapcsolódna a legélenjáróbb európai megoldásokhoz. Azt azonban feltételezhetjük, hogy kedvező esetben e tekintetben is a régió élbolyához tartozhatunk.

A 60-as évekig a háború utáni gazdasági növekedést Európában mindenütt általános elismerés fogadta, sőt bizonyos lelkesedést is kiváltott, hiszen benne a jólét és a stabilitás alapját látták – nem is indokolatlanul. A 60-as évek végén azonban a gazdasági növekedés eredményeit nem megkérdőjelezve megszorodtak a kritikus hangok annak előfeltételei és forrásai kapcsán.

A Római Klub 1972. évi jelentése nagy nemzetközi visszhangot váltott ki a folyamatos exponenciális növekedés, és következményeinek, a növekvő környezetszennyeződés, a megújuló erőforrások túlhasználata és a nem megújuló erőforrások kimerülése bemutatásával. Éles vita kezdődött a gazdasági növekedésről és a környezetről azok között, akik a növekedést a környezet számára is kedvezőnek tartották és azok között, akik velük szemben a növekedést a környezet leépülésének fő okai között tartották számon és ezért a beindult folyamatok lelassulását kívánták.

A 80-as évek végén e területen jelentős elméleti munkák is születtek, fontos modellező és előrejelzési projektek indultak, de a hiányzó környezeti adatokból és a fenntartható jövőre vonatkozó eltérő felfogásokból következően a vitának nem lehetett megoldása. Az ún. Környezeti Kuznets Görbe (KKG) az első átfogó empirikus vizsgálatokból csak 1990 körül jelenik meg és jelzi, hogy az anyag- és energiafelhasználás a jövedelemmel egy fordított U görbe mentén függ össze. E görbe levezethető volt azokból az ipari országbeli mérésekből, melyek szerint a környezetre nehezedő nyomás egy ponton csökken, ha a gazdasági növekedés tovább folytatódik. A Világbank 1992-ben egy sokak által fontosnak tartott jelentésben jelzi, hogy a gazdasági növekedés és a környezeti terhelés egymástól szétválasztható. Ugyanebben az évben kerül sor az ENSZ szervezésében a Riói Találkozóra, ahol a fejlett ipari országok elkötelezik magukat a fenntartható fejlődés mellett. Az OECD 2001 májusában megfogalmazott új környezeti stratégiája már egyértelmű lehetőségként jelzi a környezeti feszültségek leválasztását a gazdasági növekedésről.

A 60-as évek első környezeti mozgalmainak színrelépése óta az OECD országok sikeresek voltak a környezethasználat szabályozásában. Ezzel együtt a technológiai fejlődés is lehetővé tette a szennyezés csökkentését és az erőforrások jobb hatékonyságú hasznosítását. Valamennyi OECD országban, de különösen azokban az államokban, ahol a közvélemény különösen érzékeny a környezet állapotára, sikeres környezeti politikák egész sorát dolgozták ki. A valódi eredmények azonban természetesen parciálisak. Egyes országokban bizonyos káros emissziók egy részét valóban le lehetett választani a növekedésről.

Ha jobban megvizsgáljuk a Környezeti Kuznets Görbét, akkor az elsősorban olyan helyi környezeti problémák viselkedésére tűnik igaznak, mint a vízszennyeződés vagy a városi levegő állapota. Számos vizsgálat bizonyította, hogy a növekvő jövedelemszintek valóban hatnak a helyi környezet minőségére. Ez valószínűleg azzal függ össze, hogy az emberek készek akciókra egészségi állapotuk javítására, itt a költségek és az elérhető eredmények egyszerre helyiek és nemzetiek és egy nemzedék életén belül realizálódnak. S amennyiben a helyi környezeti és egészségi problémák nyilvánvalóvá válnak, s ha vannak pénzügyi eszközök is ahhoz, hogy szennyezés-csökkentő technológiákat és szabályozásokat alkalmazzák, a haladás nyilvánvalóvá válik. A fejlett világ sok nagyvárosa és fontos régiója már átlépett a görbe kedvező szakaszában. De Közép-Európa számos térsége egyenlőre még a görbe növekvő szárán helyezkedik el. Ugyanakkor a Kuznets Görbét nem rajzolhatjuk fel olyan globális problémák követésére, mint az éghajlatváltozás és az élő környezetek, vagy fajták fogyása. Látható, hogy itt nincsenek jövedelemszintekhez, vagy a társadalom gazdagságához rendelhető átbillenő pontok a nehezebb és a könnyebb terhelési szakaszok között. Az OECD romló környezeti problémalistáján az élen a melegebbi hatást találjuk, de ott van mögötte a trópusi erdők fogyása, a halakészletek lehalászása és a biodiverzitás veszteségei is. E a problémák kezelésénél tudjuk, hogy a gazdasági fejlettségi szintek energiaintenzívek ma is, és a jelenlegi energiatermelési módok  $\text{CO}_2$ -t bocsátanak ki.

A 60-70-es évek között megjelenő környezetpolitikák nagyjából reaktívak voltak. A politikákat konkrét károsodások, gyakran katasztrófák mozgatták, vagy a szennyeződéssel közvetlenül összekapcsolható egészségkárosodásokra reagáltak.

A megoldások zöme műszaki volt és lényegében valamilyen káros anyag kibocsátását akadályozták, vagy korlátozták. Természetesen, itt már megjelennek a költség-szemponatok is. A 70-es évek olajválságát követően a környezetpolitikákban megjelentek a hatékonysági szempontok, fontossá vált, hogy e politikák a szűkebben vett termelés eredményességét is növeljék. Az erőforrás optimális felhasználása vált a politikák magjává. A 90-es évektől kezdődően azonban a környezeti probléma érzékelése megváltozott. Lehetőség nyílt arra, hogy új termékeket adjunk el filozófiáján belül. A zöld imágó és a környezeti eredményesség új piacokat és azokon új termékeket teremt. Az alapkérdés, persze megmarad: a zöld termékek előállításával meg tudjuk-e változtatni a jelzett civilizációs hatásokat? Le tudjuk-e lassítani a globális környezeti átalakulást? Közép-európai pesszimistákként azt mondjuk, hogy valószínűleg nem. Zöld termékeket is csak akkor tudunk értékesíteni, ha illeszkednek a létező technológiai és kereskedelmi láncokhoz. Már ma is elég tiszta technológiát ismertünk a közlekedésben, az energia előállításában, vagy az élelmiszertermelésben. De ezek még mindig nem piacérettek. Egyrészt, mert az aktuális kereskedelmi érdekek és az infrastruktúra által meghatározott az energia, vagy fogyasztási rendszereinkbe nem illeszthetők. Másrészt, kialakult a jelenlegi rendszerben a magán- és a közöltségek egyfajta megosztása és ezek beépültek a tulajdonviszonyokba, a termelés árszintjeibe, vagy az egészségi költségekbe.

Természetesen, a rendszer átalakítása – ennek részleteit mutatják be tanulmányaink – számos apró lépésen: technológiai, gazdasági és szociális megfontoláson keresztül bontakozhat csak ki. Végül is itt olyan termelési, elosztási, fogyasztási és irányítási hálózatok érintettek, amelyek a társadalomban kialakult tulajdonszerkezetet, pénzügyi szabályozást és irányítást is érintik. Ezen összetett láncok átalakítása ráadásul egyfajta megelőző, proaktív módon kihívás valamennyi társadalmi szereplő számára. Az erre vonatkozó víziók is még versenyeznek egymással. S nem igazán világos, hogy esetleges párhuzamos alkalmazásuk milyen folyamatokat fojt le és erősít fel a környezetben. Vannak, akik ezt ma is elsősorban technológiai kérdésként érzlelik. Számunkra azonban világos, hogy a technológiai mellett, sokszor az előtt is, intézményi, társadalmi és kulturális tényezők lesznek igazán meghatározóak. Tulajdonképpen egy ilyen elmozdulás a fenntarthatóság irányába csak akkor lehet sikeres, ha a technológiai változás társadalmi átalakulással kapcsolódik össze. Mindez megélhető újfajta innovációs elméletként is, amelyben az átalakulás több szintjét kíséreljük meg együtt kezelni. Ezek a fenntarthatósági modellek egyszerre három szintet kezelnek: a niche-t, a rezsimit és a tájat. A niche alatt – és ez még többször előbukkan a kötetben – azt a teret értjük, amelyben a létező tudást és képességeket használva emberek új technológiákat fejlesztenek, s ez utóbbiak létező termelési, vagy környezeti rezsimek problémáinak megoldásához járulnak hozzá. A niche tulajdonképpen egyfajta fészek, vagy játéktér a tanuláshoz. E szint innovációi gyakran radikálisak. Társadalmi-technológiai rezsim alatt itt közösségeken belül kialakult szabályok és tevékenységek együttesét értjük. A rezsim szintjén az innovációk többnyire részlegesek. A rezsimek beleilleszkednek egyfajta „társadalmi tájba”, értékek és kulturális normák rendszerébe, a körülöttük zajló gazdasági és politikai folyamatokba. E szélesebb kulturális tájakat már nagyon nehéz megváltoztatni, s ha ez mégis sikerülne, általában hosszabb időt vesz igénybe.

A projektben mindhárom szinttel foglalkoztunk, konkrét politikákat itt most azonban csak az első két szintre javasolnánk. Olyanokat, amelyek előképeit alkotják egyfajta fenntarthatósági kormányzásnak. Ez alatt egy olyan irányítási környezetet és kultúrát értenénk, amely egyfajta átalakulás managementként aktív előrejelzésekre épül, és közösségi és normatív víziókat alkalmaz hosszabbtávú kollektív innovációs stratégiák kialakításához. Ebben az irányítási kultúrában, felfogásunk szerint egy evolúciós szabályozás váltaná fel az utasításokat és szabályzásokat összekapcsoló hagyományos irányítást. Azt, amit a magyar társadalomkutatás ma innovációnak nevez, s amellyel a Magyarország 2015 program más projektjeiben foglalkozunk, inkább a niche innovációk csoportjába sorolnánk. A fenntarthatóság kezelésének szintjei azonban inkább a technológiai és társadalmi rezsimok és tájak kategóriába, elemzési szintjeibe tartoznak. Az energia, az élelmiszer és a közlekedés rendszerei beépülnek a nemzetközi kötelezettségek és szabályozások létező hálózatába.

A változások egyik meghatározó iránya itt adott környezeti forrás externális költségeinek elismertetése lenne – például adókkal, felhasználási kvótákkal, vagy az adott forrás adható-vehető felhasználási jogainak meghatározásával. A továbbiakban különböző fenntarthatósági átmenetekkel foglalkozunk. Lesz szó pályák átirányításáról, hirtelen váltásokról, tervezett, fokozatosan bevezethető lépésekről, és végül olyan helyzetekről is, amelyeket korábbi állapotok maximálisan meghatároznak, s amelyben a változások esélye nem túl magas.

## II. A TÁRSADALOM JÖVŐKÉPESSÉGE

Az utolsó években egyre fontosabbá vált a társadalom jövőpotenciáljának, vagy jövőképességének aktív alakítása. A fenntartható fejlődés jövőképe tulajdonképpen két összetartozó válságot: a környezeti krízist, valamint az egyenlőtlenségek növekedését a legkülönbözőbb nemzetközi metszetekben egyszerre jeleníti meg. A fenntarthatóság szempontjainak beépítésével a fejlődés különböző modelljeibe követezképpen az ipari társadalmak egy olyan gazdasági modell mellett kötelezik el magukat, amely az átalakulást társadalmilag elviselhető korlátok közé szorítja és elvben igen széles skálán, esetenként globális méretekben igazságosabbá tenné az elosztást a mai és a következő nemzedékek számára. A természeti erőforrások egyenlő elérhetősége az emberileg elviselhető élet előfeltételként épül be a modellekbe. A fenntartható fejlődés programja ebben az értelemben normatív: egyfelől kívánatos cselekvésmódokat fogalmaz meg, másfelől az elosztás kivitelezhető és mégis igazságos formáit állítja a középpontba. Ugyanakkor így a társadalmi normák kérdése is összekapcsolódik a fenntarthatóság eredetileg szinte kizárólag környezeti meghatározottságú alapértelmezéseivel. Sokan és sokféleképpen a fenntarthatósági kérdéseken keresztül vélik megragadhatónak a modernitás válságának különböző elemeit. Mindezekről azonban nem világosan körülírható, rendszerezett elméletek nyelvén, hanem célok, álmok, remények és víziók nyalábjain keresztül fogalmazódnak meg hitek, vágyak, cselekvési programok. E víziók gyakran a szigorú

szaktudományoknál többet kínálnak az eltérő logikákat követő érintett területek összekapcsolására. Hiszen, a mai társadalmi fejlődés következményeinek és mellékhatásainak értelmezésénél az egyértelmű oksági modellek többnyire használhatatlanok. Emellett a különböző jellegű kockázatok összekapcsolódása hozzájárul a fenntarthatóság ügyének felértékelődéséhez a közpolitikában. Az utolsó másfél-két évtizedben az ipari társadalmakban a fenntarthatóság hívószavai köré eltérő alternatív világképek, életmódminták, társadalomjobbító projektek, mozgalmakat összekapcsoló hálózatok rendeződtek. A fenntarthatóság ilyen víziószerű felfogásából ma egyelőre inkább előnyök, mint hátrányok származnak. Egyetlen szigorúan meghatározott értelmezési és cselekvési program a különböző érintett érdekalakzatok, stratégiák és keretképzések számára túl szűk lenne. Így azonban a fenntarthatóság közös kikristályosodási ponttá válik igen eltérő indíttatású és szaktudományilag meghatározott felfogások és mozgalmak részére. Ez még akkor is érték marad, ha látjuk, hogy a fenntarthatóságot harci jelszóként az utolsó években sok vonatkozásban túlhasználták és egyre világosabbá válik, hogy e hívószó esetenként a legkülönbébb ötletek csomagolóanyagaként szolgál.

A „fenntarthatóság” fogalma (szóhasználat, világképe) egyébként már évek óta a legkülönbébb kultúrkörökben és tudományágakban eltérő iskoláknak és világfelfogású csoportoknak lehetővé teszi, hogy hihetően hirdessék, tartalmával egyetértenek, tehát a haladás új felfogásait pártolják és láthatóan alkalmas arra is, hogy közben a legkülönbébb érdekeket, stratégiákat és érzékenységi küszöbököt is értelmezze, vagy akár magába is építse. Persze, a különböző fenntarthatósági viták témái, vagy területei mások. S az azokban résztvevők is mást gondolnak a „fejlődésről”, a társadalmi igazságosság elfogadható mértékeiről, vagy az újrakezdés és folyamatosság kívánatos arányairól. E vitákban az elsősorban a piaci folyamatokat kiindulópontként elfogadó „alig változtassunk” modellek mellett megjelennek radikális felfogások. Igen jelentősek a különbségek a megelőzés időtávját, mértékét és drámai retorikáját illetően. Nagyok az eltérések abban is, hogy adott megközelítés beéri az erőforrások kímélő használatával, vagy ezen túl, magát az ipari rendszer újrászervezését is programjának tekinti. Az igazságossági elvek közül a tulajdonláshoz és a teljesítményhez kötöttekkel szemben felértékelődnek az elosztási és a szükségleti elvek. A leginkább fordulatot követelők mindezt a társadalmi jövőképek radikális felújításával is összekapcsolják.

A viták kezdeti szakaszában a gazdasági, ökológiai és társadalmi elemeket egyfajta „háromlábú” fenntarthatósági modellbe rendezték össze. A lábak elkülönültek, de egymást feltételezték és elvben valahogy egyensúlyban voltak. Az ily módon felrajzolt részvilágok kölcsönhatásait igazán e modell azonban már nem képes kezelni. A döntéshozók pedig e pilléreket hagyományos problémamegoldó technikáikkal nem is tudják együtt kezelni. Így azután a gazdasági növekedés kevésbé sikeres időszakaiban, vagy amikor a közfigyelmet egyébként is más kérdések kötik le, valamelyik „lábát” „elfelejtik”. Pedig az ökológiai és társadalmi problémák többsége szétbonthatatlanul összekapcsolódik, sőt tulajdonképpen gyakran ugyanaz a probléma bukkan fel az egyes területeken különböző formákban.

A gazdasági rendszereket hagyományosan vizsgálják abból a szempontból, hogy a környezetet alul-, vagy túlterhelik. Azonban az esetek legnagyobb részében a tár-

sadalompolitikai és környezeti viták ritkán kapcsolódnak össze. Aki társadalmi békéről, megújulásról és átfogalmazott igazságosságról beszél, általában megmarad a szociálpolitika, vagy a munkaerő-politika világában és az ottani programpontokat a fenntarthatósági szempontrendszerünk kínálta keretekbe nem integrálja.

Ehelyütt legnagyobb részt az egyes viták történeti-társadalmi meghatározottsága érvényesül. A foglalkoztatási kérdések a legritkább esetben kapcsolódnak közvetlenül mondjuk, a fenntartható fogyasztás ügyéhez. A két kérdést ráadásul mások más gazdaságpolitikai, sőt –történeti pillanatban vetik fel. S azonnali kezelésükénél nem a probléma komplexitásának növelése, hanem ellenkezőleg leegyszerűsítése a kívánatos. Az eltérő forgatókönyvek szembesítésénél, illetve összeillesztésénél valamilyen fenntarthatósági alapcélkitűzéseket azonban mégiscsak meg kell határozni.

Mi összefoglalónkban a fenntarthatóság négy elemét hangsúlyoznánk. Először is, fontosnak tartjuk annak normatív, az adott nemzedéken belüli, illetve nemzedékek közötti elosztással összefüggő igazságossági elemeit. A fenntarthatóság különböző rész-célkitűzései, pl. az ökológiai terhelés csökkentése alapvető társadalmi normákat érint. Az igazságosság, a szabadság, vagy a szolidaritás felfogásainak átértelmezése nélkül nehezen lehetne fenntarthatóságról beszélni. Másodszor, a fenntartható fejlődés előfeltételei közé tartozik a megközelítően teljes foglalkoztatás és a fogyasztásorientált jóléti modellek valamilyen elemeinek feladása, vagy terjedelmének mérséklése. Még idekapcsolhatnánk a mai munkafogalom határainak átfogalmazását, hogy a családi ellátó feladatok és a közösséget szolgáló nem fizetett tevékenységek, önkéntes akciók is valahogy rendszerünkbe építhetőek legyenek. Harmadszor, figyelembe kellene vennünk a kereső tevékenység társadalmi környezetét, illetve következményeit. A hagyományos megközelítések a termelési folyamat racionalizálását veszélyként élik meg. Hiszen a tervezők itt végső soron élő munkát takarítanak meg. Mindebből rövidebb távon munkanélküliség és – az elidegenedés részleges feloldásához – valamilyen kiegyenlítő fogyasztás is következne. Negyedszer, a jövőképeknek – legalább kulcselemeikben – a legfontosabb társadalmi erő- és véleményközpontok számára elfogadhatóaknak kellene lenniük. Ezért a fenntarthatósági programokba akkor is beépítendőek kommunikációs elemek, amikor egyébként annak gondolati alapvételéhez ilyenekre igazán nem lenne szükség.

A szakmai vitákban végül a fenntarthatóság három alapváltozata különült el.

Az első közülük a „gyenge fenntarthatóság”. Ez abból indul ki, hogy a különböző „tőkefajták” [gazdasági, humán, természeti, kulturális, kapcsolati, politikai] egymást nagymértékben kiválthatják. Következésképpen, akkor nevezhető egy rendszer „fenntarthatónak”, ha abban a különböző tőkefajták összege egészében állandó marad.

A „belátó fenntarthatóság” a tőkék korlátozott helyettesíthetőségét hirdeti. Az első nagy világbanki tanulmányok e vonatkozásban még azt hangsúlyozták, hogy az anyagi források, a humán tőke és a társadalmi kapcsolati tőke egymással csak korlátozottan helyettesíthetők. A természeti tőke lényegi elemei pedig nem is vonhatóak igazán be e cserefolyamatokba. A „belátó fenntarthatóság” tulajdonképpen folyamatként értelmezhető és elvben kialakítható körülötte valamilyen társadalmi megegyezés is. Olyan szabályzó gondolatnak tűnik, amely köré új megoldások ren-

delhetők, és amely ugyanakkor az egész mozgás soktényezős voltából következően az eredményt tekintve nyitott és csak igen gyengén meghatározott marad.

A harmadik, az „erős fenntarthatóság” megközelítése nem tart a fenti keretekben szinte semmilyen tőkehelyettesítést kivitelezhetőnek. A fenntarthatóság programjai eszerint majdnem kizárólag a gazdaság fizikai anyag áramainak visszafogását jelenthetik.

Következésképpen, egy szélesebb körben elfogadható fenntarthatósági felfogásnak bizonyára az alábbi követelmények többségét ki kellene elégítenie:

- Kiindulópontja valamilyen mérsékelt antropocentrizmus.
- Úgy próbál javítani az anyagi és kulturális életfeltételek jelenlegi egyensúlyán hogy több igazságosságot kínál már a most élő nemzedéknek is.
- Ugyanakkor képes a jövő nemzedékek jogait is beépíteni a programokba.
- Felismeri, hogy a társadalmi, gazdasági és ökológiai fejlődési elemek összefonódásából következően bármelyik háttérbe szorításáért, vagy kiszorításáért a társadalmi célok közül az egész társadalmi rend állapotának romlásával fizetünk.
- Érti, mennyire fontos lenne a fejlődési programok időhorizontjainak átfogalmazása. S ez különösen azokban a rendszerváltó társadalmakban lehet érdekes, ahol már valamikor a 90-es évek eleje óta igazán nem vált szét a közbeszédben a közép- és a hosszútáv. Errefelé hosszú ideig kizárólag a következő néhány óra, nap, vagy hét taktikai megfontolásai számítottak. A hosszabb időtávok visszaemlése a nyilvánosságba itt meghatározható lehet.

A környezeti javak közjókénti megfogalmazása a társadalmi igazságosságot a fenntarthatósági gondolkodás központi elemévé teszi. Egy olyan fenntarthatósági gondolkodás, amely a természetes környezet abszolút jogaiból indulna ki és ezeket bizonyos közös alkotmányosan biztosított védelmekkel azonosítja, a ma uralkodó közjó felfogás számára idegen marad.

A fenntarthatóság mérésére vállalkozók általában vagy megmaradnak a nemzeti szinteken azokat véletlenszerű mélyfúrásokkal kiegészítve, vagy egyes ágazatokkal, elkülöníthető szektorokkal foglalkoznak. Az első megközelítés összevont szintjein nincsenek adatok külön az egyes technológiák hatásáról a fenntarthatóságra. A második megközelítés technológiai értelemben pontosabb. A különböző részterületek közötti kapcsolatokról azonban nem tudunk meg szinte semmit. A technológiák „fenntarthatóságáról” konkrétan azonban csak a különbözőképpen meghatározott egyéni vágyak, óhajok kielégítése szempontjából lehetne igazán ítélni.

A szakmai viták, amelyeket a leginkább a „erős” és a „puha” fenntarthatóság szembeállításával szokták leírni [a természeti tőkét az örökségben kiválthatatlannak hívók az első, a technológiai-tudományos tudás által azt részben azért kiválthatónak hívók a második megközelítést jelenítik meg]. Itt nyilvánvalóan nem az „egyszlopos” és a „háromszlopos” iskolák összezapásáról, hanem inkább a tudásalapú társadalom lehetőségeinek értelmezéséről lehet inkább szó. Az egyszlopos modelleket érthetően inkább a „természet” [természetesen ez is egyfajta absztrakció] egy korábbi működésmódjának fenntartása, vagy visszaállítása érdekelte. A „háromszlopos” a gazdasági és társadalmi alkotóelemeket kiegyenlítettebben kezelő felfogásokban pedig érthetően nagyobb szerephez juthat a generációközi elosztás,

illetve az igazságosság kérdésköre. Itt ily módon a hagyaték maga a variabilitás, a változatok közötti szabad [a korábbiaknál nem kevesebb számú alternatíva közötti] választás lehetősége.

Három fenntarthatósági célt lehet ily módon meghatározni: „az emberi létezés biztosítását”, a „társadalom termelési potenciáljának megőrzését” és a társadalom „fejlődési és cselekvési lehetőségeinek védelmét”. Az első lényegében itt az életfontosságú és egészséget fenntartó környezeti alapfeltételek fenntartását és az önálló létezés környezeti biztosítását jelenti, a második az anyagi szükségletek valamilyen szintű kielégítését foglalja magába, végül a harmadik célhoz a szociális kötőanyagok: az esélyegyenlőség, a részvétel, a környezethez köthető elosztási problémák, vagy bizonyos „társadalmi erőforrások” [szolidaritás, tolerancia] megőrzése sorolható. Mindebből egy sor fenntarthatósági kritérium vezethető le.

A fenntarthatóság kezelésénél három alapforgatókönyvet kellene megfontolnunk.

#### SZCENÁRIÓ A. ELSŐDLEGES GLOBALIZÁCIÓ FENNMARAD

Ebben a forgatókönyvben a globalizáció a 90-es évekre kialakult, neoliberális fogantatású globalizációja fennmarad és talán fel is erősödik. Nőnek a külföldi eredetű közvetlen beruházások, erősödik a nemzetközi munkamegosztás, semmi sem kérdőjelezi meg a multinacionális vállalatok szerepét az új technológiák piacra hozatalában. A nemzetállamok – a magyar is – megkísérelnek adaptálódni a helyzethez. Minden olyan gazdasági szabályozó elemet leépítenek, amely zavarná az új beruházásokat. A nagy ellátórendszereket keményen visszanyírják. A magánforrásokból származó szociális kiadások azonban magasak maradnak, a magánbiztosítás veszi át a jelentős mértékben az állami, illetőleg a munkaadó és a munkavállaló szolidaritására épülő rendszerek szerepét. Az újraelosztás, vagy a másodlagos elosztás majdnemhogy eltűnik. A nemzeti politikák játéktere szűkül, a szociális háló tovább ritkul. Külföldi eredetű szolidaritásra az érdekeltek alig számíthatnak. Ebből következően az érzelmek szintjén és a kulturális szférában felerősödik a nemzeti retorika, a magukra maradt nemzeti társadalmak kezdik helyzetüket felismerni, de a sértett nemzeti öntudat igazán nem harcra fogható, s akcióképessége egyébként is minimális. Léteznek ugyan globális intézmények, amelyeknek környezeti ügyekkel kellene foglalkozniuk, de azok gyengék s alig tudják komolyabban a környezeti érdeket a különböző fórumokon megjeleníteni. A nagy gazdasági tömbök versenyében – egy alapszint felett – az államcsoportok globális ökológiai szolidaritás komolyabb felmutatására képtelenek. A nemzetállam egyre jobban magára marad, egyre kevésbé képes alapszabályozási funkcióit kielégítően ellátni. Az ökológiai, s különösen a fenntartható fejlődéssel összefüggő feladatokat egyre inkább a nemzetközi intézményekre hagyja. Persze, azok gyengesége ismert előtte s nincsenek különösebb eszközei sem ahhoz, hogy ezeket a szervezeteket megerősítse, vagy kiemelten támogatassa. De így legalább, azt hiszi, el tud számolni a hazai közvélemény előtt. Annak az ökológiai problematika nem mellékes, s az állam legalább is valamilyen más szervezeteket, mint felelősöket mégiscsak fel tud előtte vonultatni. Magyarországot az EU-belépés menti meg attól, hogy ennek a forgatókönyvnek végtelenen ki le-



gyen szolgáltatva. Keleti és déli határaink túlsó oldalán – legalább is a közeljövőben – azonban ez a scenárió a következő években nagy valószínűséggel meghatározó marad. Következésképpen ott a kooperációban e területen komolyabb társadalmi részvételre aligha lehet majd számítani.

#### SZCENARIÓ B. INDUKÁLT MODERNIZÁCIÓ

A globalizáció valószínűleg ebben az esetben is folytatódik, de talán nem azzal az intenzitással, mint a 90-es években és megjelennek olyan újabb pólusai és kulturális kísérőelemei, amelyek az eredeti folyamat nyersességét mérséklik. Bizonyos szociális és ökológiai alap ellátási szintek kötelező voltát sikerül nemzetközileg elfogadtatni. A nemzeti politikák játéktere is valamivel tágasabb lesz – mind a klasszikus gazdasági szabályozásban, mind a nemzeti szintű öko- és társadalompolitikában. Nemzetközi szinteken valahogy sikerült a pénzáramokat szabályozni. A nemzetközi verseny azonban alapvető marad és a nemzeti és regionális játékosok lehetőségei egyfelől korlátozottak, másfelől próbálkozásaik egy része szükségszerűen kudarccal fog végződni. Ha ilyen körülmények között mégis nem nagyon ritkán lesznek csak sikeresek, akkor a nemzeti, vagy regionális elitek mégis jól érezhetik magukat a bőrükben. A munkaerőpiacot itt is rugalmassá teszik, és az ellátórendszerekbe bevonják a sajátfinanszírozást, de mégsem hagyják annak meghatározó részét a magánellátásra. Valamilyen újraelosztás a rendszerben itt létezik. A politikai elitek megtanultak nagyobb fájdalmak nélkül kompromisszumokat kötni. A környezeti ügyben begyakorolták a kis lépések politikáit, és meglehetősen ügyesen kötnek egyességeket ökológiai részterületeken érdekeltté tett gazdasági aktorokkal. A társadalmat a modernizáció különböző részformái különböző mértékben, de már érintették. A társadalmi biztonság, valamilyen szolidaritás és a társadalmi béke ugyanolyan elfogadott értékek, mint a természet erre az időre megmaradt, vagy kialakult formáinak védelme. S egyre szélesebb rétegek szimbolikusan vagy a valóságban is, hajlandók – ha nem is túl sokat, de valamit azért érte tenni. A részvétel megnyíló formái, ha nem is igen kiterjedt formákban, de mozgósítanak csoportokat fenntarthatósági célok támogatására is. A fenntarthatóság fontos médiatémává válik, vagy legalábbis válhat.

#### SZCENARIÓ C. A KÖZJÓ FELÉRTÉKELŐDÉSE

E forgatókönyvben a nemzetállami keretek egyre erősebben bomlanak és a nagyobb európai térben nagyvárosi, régióbeli, vagy más helyi hálózatok jutnak szóhoz. Valószínűleg ez a regionális világ csak bizonyos metszetekben válik fontossá, míg másokban a nagyobb aggregáltsági szintek jelentősége azért megmarad. A határok jelentősége nem csökken, mint naiv kárpát-medencei nemzet prognózisainkban, hanem pozitív értelemben egyenesen növekszik. Ezek az elválasztó vonalak a másságok érintkezési felületeivé válnak és ebben a minőségükben különösen élénk gazdasági és kulturális csere színtereivé lesznek. Ha nem is automatikusan de ezekben az új urbánus, vagy más új-közösségi terekben nagyobb terepet kapnak a közjó

különböző értelmezései. S ezeken belül a személyes felelősség, vagy az áldozathozatal képessége másokért fontos értékeké válnak. Ha nehezen, de sikerül egy felpuhított, vagy rugalmasabbá tett jóléti állam megmentése. Ugyanakkor fontos nem-gazdasági területeken, így a fenntarthatóság területén is komolyabb jogosítványokkal rendelkező nemzetközi szabályzások kiépítése.

### III. FENNTARTHATÓSÁGI POLITIKÁK KERETEI

A fenntarthatóság politikák két szempontból is túllépnek a hagyományos környezetpolitikákon. Egyfelől felismerik, hogy az életmód és a gazdaság szerkezeti átalakítása nélkül nem érhetők el a szűkebben vett kívánatos környezeti állapotok sem. Másfelől a képbe bekapcsolják a következő nemzedékek jogát és érdekeinek lehetséges megjelenítését is. Ily módon, ha a környezetpolitikák elvben a politikai ciklusoknál hosszabb távúak is, igazán azonban épp szabályozásközpontúságukból következően az államigazgatás, vagy a nemzetközi szervezetek életciklusaihoz kötődnek. A fenntartható fejlődés koncepciója ezzel szemben stratégiai célokat fogalmaz meg, és azokból próbálja a rövid- és középtávú feladatokat is meghatározni. Tehát ebben az értelemben pont ellentéte a hagyományos környezetpolitikának, ahol a szabályozások is egyedi problémákra reagálva jönnek létre, s ahol az állami politikák célja is gyakran kimerül a hagyományos gazdasági fogantatású programok nem várt mellékhatásainak előrejelzésében és lehetséges kompenzálásában. Ebből következően a fenntarthatóság meghatározásai közül számunkra a legközelebbinek azokat érezzük, amelyek itt a dinamikus hatékonyságot és az intergenerációs egyenlőséget akarják valahogy összekötni.

Egy fenntartható gazdasági és társadalmi rend felé egy hosszabb átmenet során juthatunk el. 2015-re minden bizonnyal Magyarország – éppúgy, mint az EU más tagállamai – nem kerül a fenntartható környezeti-gazdasági növekedés állapotába.

Megközelítésünk ebből következően elsősorban négy kérdésre összpontosít:

a.) Elindul-e egyáltalán kimutathatóan Magyarország a fenntartható átmenet „hosszú menetelésében” erre az időre, vagy az utolérési-növekedési kényszer a következő időszak nagy részében a fenntarthatósági programot egy országban felülírja?

b.) Melyek lesznek azok a régiók, ágazatok és társadalmi csoportok, amelyek a fenntarthatósági szempontok iránt a többiekénél érzékenyebbek és ezért a maguk területén, vagy szempontjaik szerint, az átmenetben az ország és Közép-Európa egészét meg fogják előzni?

c.) Melyek lesznek azok a területek és beavatkozási pontok, ahol európai szabályozási kényszerek és esetleges környezeti állapotváltozások hatására mindenképpen lépni kell? S marad-e energiája, figyelme a fenntarthatósági politikának a rendszerkénti működésre és a kárpát-medencei sajátos természeti-környezeti és társadalmi hangsúlyok érvényesítésére?

d.) A magyar társadalom fogyasztásszerkezetében, és a szakmai elitek ágazati stratégiáik megfogalmazásában, a 90-es években különösen erősen másoltak külső, mindenekelőtt nyugat-európai mintákat. E trend folytatásának lehetősége mellett, itt megvizsgáljuk olyan pályák valószínűségeit is, amelyek a honi értékek és érdekek nagyobb autonómiáját is feltételezik. S ebből következően például olyankor is valamilyen részterületen kedvezőbb fogyasztási lehetőségeket kínálnak az országban, mint amilyenek a globális divatokból általában következnenek.

A 90-es években a fenntarthatóság fogalmát nemzeti szinten meglehetősen nehézkesen operacionalizálták, és használható indikátorok híján a fogalom a közbeszédben inflálódott. A kutatásban ezzel szemben megkíséreljük az OECD munkákban kidolgozott fenntarthatóság indikátorok beépítését hazai forgatókönyvekbe. Ily módon reményeink szerint a munka – ágazatközi jellege ellenére is – konkrét lehet. Itt használni fogunk környezeti állapot, környezeti output, környezeti management és környezeti teljesítmény indikátorokat.

A 80–90-es években a fenntarthatósági koncepciók születésénél már hipotézisként ismert volt a klímaváltozás problémája, azonban annak szükségszerűen nem tulajdonítottak meghatározó jelentőséget. Azóta az újabb kutatások alapján már nem kétséges, a hatás nagyságrendje, de nem ismerjük még annak esetleges időtartamait – különösen regionális metszetekben, pl. Közép-Európában. Mindebből következően a fenntarthatóság klasszikus megközelítését most már ki kell egészítenünk a klímaváltozás kérdéseivel is. A kutatás eddigi magyarországi vizsgálati eredményeit hasznosítva, megkísérli 2015-re jelezni, milyen állami feladatok vagy szerepek fogalmazódnak meg e vonatkozásban.

Biztosak vagyunk abban, hogy az itt vizsgált folyamatok nem lineárisak. Tehát semmiképpen sem képzelünk el folyamatos javulást, vagy romlást szemléletekben, szakpolitikákban, környezetállapotokban. De megkísérlünk kiemelni néhány olyan részterületet, amelynek hatásai más területekre továbbgyűrűznek, illetve, ahol valamilyen helyi feltételekből következően a továbblépés lehetséges. Itt beszélni fogunk gyenge és erős fenntarthatóságról. Az előbbieknél megvizsgáljuk, hogy az esetleges környezeti állapotromlást, hogyan tudjuk legalább részben kiváltani, kompenzálni. Az utóbbinál, pedig ezt – legalább is bizonyos területeken – kizárjuk. Itt az energia szerkezetváltás kapcsán látjuk, hogy az előrejelzésekkel szemben az információs technológiák terjedése egyelőre nem vezetett jelentős anyag- és energia megtakarításhoz. Ugyanakkor az energetikai technológiákban a váltás továbbra is rendkívül tökeintenzívnek tűnik, ezért itt a tíz éves elmozdulások esetleg nem lesznek túl jelentősek.

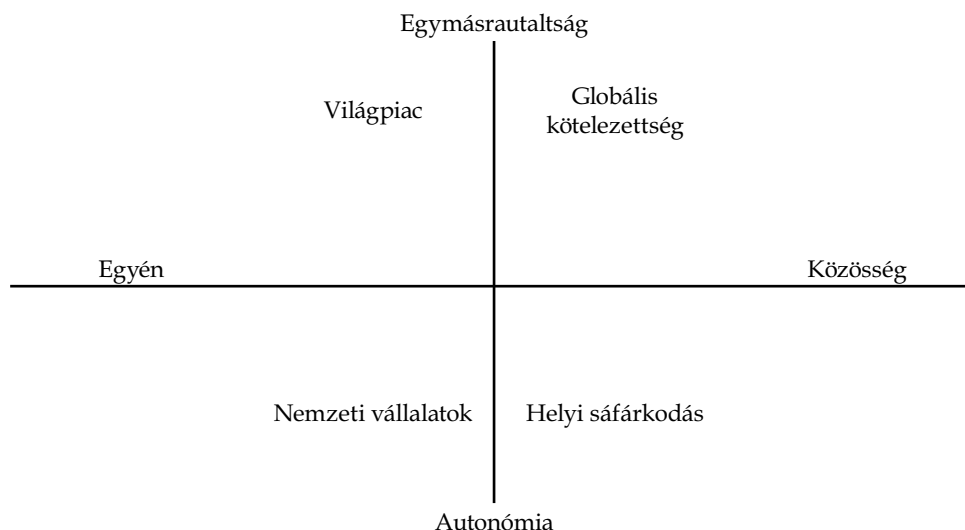
A fenntarthatósági forgatókönyvekhez, illetve azokon belül a magyar pályák áttekintéséhez a nemzetközi gyakorlatból ismert keretscenáriókat választunk (ezeket az angol, illetve EU Foresight programból emeljük át és közösek a Tudásalapú Társadalom Munkacsoportban használtakal).

A keret-szenáriók így a következők lehetnek:

Az 1. ábrán a négy szenárió és hagyományos fejlődéspályát két változóval – a szociális értékek (x-tengely) és a kormányzati intézményrendszerek (y-tengely) – összefüggésben mutatjuk be. A szociális értékek az egyénitől a közösségi irányában változnak. A döntéshozatal szintje az autonómiától – ahol a hatalom nemzeti szinten

	Világpiac	Nemzeti vállalatok	Globális kötelezettségek	Helyi sáfarkodás
<b>Vezetés</b>				
<b>Szociális érték</b>	Nemzetközi szintű szabadelvűség	Nemzeti individualista	Nemzetközi közösségiség	Helyi együttműködés
<b>Kormányzati struktúra</b>	Gyenge, széteső, tanácsadói	Gyenge, nemzeti, zárt	Erős, összefogott, tanácsadói	Erős, helyi, részvételi
<b>Politika szerepe</b>	Minimális, szabályozott piacok	Központi-állami, piacsabályozással védik a kulcsgazdaságokat	Közösségi, politikai, szociális és környezetvédelmi célok	Beavatkozó, társadalmi és környezetvédelmi célok
<b>Gazdasági folyamatok</b>				
<b>Gazdasági fejlődés</b>	Magas növekedés, magas innováció és a tőke termelékenység	Közepes-alacsony növekedés, alacsony innováció, gondoskodó gazdaság	Közepes-magas növekedés, magas innováció, készletgazdálkodás	Alacsony növekedés és innováció, még fenntartható megoldások
<b>Szerkezeti változás</b>	Gyors, előre-mutató-szolgáltató	Erősen stabil gazdasági struktúra	Szilárd, előre-mutató-szolgáltató	Mérsékelt, előre-mutató helyi rendszer
<b>Húzóágazatok</b>	Média-információ, eü-rekreáció, pü szolgáltatások, bio- és nanotechnológia	Magán eü és oktatás, személyi szolgáltatások, turizmus, kiskereskedelem, védelem	Oktatás-tréning, nagy műszaki rendszerek, új és megújuló energia, információszolgáltatás	Kkv, élelmiszeripar, biogazdálkodás, helyi szolgáltatások
<b>Leszakadó ágazatok</b>	Feldolgozóipar, agrárszféra	Közösségi szolgáltatások, műszaki irányok	Kőolajszármazékok, fosszilis energia, hagyományos feldolgozóipar (textil, ruházat)	Kiskereskedelem, turizmus, pénzügyi szolg.
<b>Társadalmi folyamatok</b>				
<b>Munkanélküliség</b>	Közepes-alacsony	Közepes-magas	Alacsony	Közepes-alacsony (nagyobb önkéntesség)
<b>Jövedelem</b>	Magas	Közepes-alacsony	Közepes-magas	Alacsony
<b>Társadalmi méltányosság</b>	Erős esés	Esés	Javuló	Erősen javuló
<b>Konfliktusterületek</b>	Társ. kirekesztés, népmozgalmak (belső, külső), politikai felelősség	Munkanélküliség, egyenlőtlenségek, ágrólszakadt közösségi szolgáltatószektor	Strukturális változások, megváltozott szakképzettség, politikai felelősség, merev intézmények	Földhasználati konfliktusok, restriktív környezetgazdálkodás, befektetések elmaradása

1. sz. táblázat



1. ábra

marad – az egymásra utaltságig – ahol a hatalom mindinkább más intézmények, például az EU vagy a regionális kormányzatok szintjére csúszik – terjedhet.

E programpontok pontosítására fel kell vázolnunk néhány valószínűsíthető iparfejlődési forgatókönyvet is. Ezekhez az EU IPTS sevillai kutatóközpontjának elképzeléseiből indultunk ki.

## IV. AZ IPAR ÁTALAKULÁSA

Az ipari termelés jellege változik. Ha korábban a gazdaság célja egyszeri eladásra szánt fizikai termékek előállítása volt, akkor ma és a következőkben egyre inkább a felhasználóval kiépített hosszabb távú kapcsolat és a felhasználó szükségleteire irányított szolgáltatások veszik körül a gyártott terméket. Ebből következően a jövő sikeres vállalata az lesz, amely képes a felhasználókkal kiegyenlített és bizalomra alapozott stratégiai kapcsolatokat kiépíteni és fenntartani, és ez lényegesen szélesebb területet fog majd át, mint maga az egyszeri eladás. Egyre fontosabbá válik, hogy a vállalatok megkülönböztessék önmagukat vetélytársaiktól és hogy az őket körülvevő aktorok (partnerek, alkalmazottak, felhasználók, stb.) számára egyre egyértelműbb jellemzőkkel bírjanak. A nagy iparvállalatok legtöbbje átfogó nemzetközi értékláncok koordinátorává válik. A vállalat fogyasztó centrikus elemei átfogó szolgáltatásokba állnak össze az előállított termék körül. Mindebből következően az ipari termelés logikája legnagyobbbrészt átalakul. 15 év után – legalább is az ipari országokban – kevés olyan eleme marad, amelyre mai tapasztalatainkból következően majd ráismerhetünk. Melyek az átalakulás kulcselemei?

2000	2015–2020
Tömegtermelés	Tömeges egyéni kiszerelés
Hosszú szállítási útvonalak	Lerövidülő beszállítói láncok
Raktárról szállítás	Egyedi megrendelésre induló termelés
Egymásra következő technológiai lépések	Egyidejű párhuzamos termelési folyamatok
Raktárkészletek költségei	Működő tőke
Sorban állás	Szállítás az első megüresedő termelési cellából

2. sz. táblázat

Természetesen ehhez az átalakuláshoz a termelésen belüli tudáshasznosítás új rendje is hozzátartozik és számos termelésellenőrzési ponton az eddigiekhez képest ugrásszerűen növekvő adattömeggel fogunk dolgozni.

A beszállítói és felhasználó láncok rövidülése ugyanakkor nem jelenti azok leegyszerűsödését, mert ezek körül egyre fontosabbá válnak a regionális hálózatok. Ez természetesen a logisztika újrendeződését is jelenti és a termelés a felhasználói régiók közelébe településével új esélyt jelent olyan félperiférikus gazdaságoknak is, mint a közép-európaiak. S mert elvben az egyéni igényekre kiszerelt termékek külön kiszállításának költségei viszonylag magasak, a helyi gyártás nemcsak az igények gyorsabb kielégítését szolgálja majd, hanem csökkenti a közlekedés/szállítás terheit is. Ez persze csak akkor lesz elképzelhető, ha a hagyományos gyártás és a logisztika közötti jelenleg még nagyjából meredek elválasztó falak felpuhulnak, vagy részben fel is bomlanak. Bizonyos területeken elképzelhető egyfajta „kiszállítás közbeni gyártás” (in-transit manufacture). Tehát egyre kisebb mennyiséget, egyre gyorsabban, egyre rövidebb távolságon belül mozgat majd a gyártás és ezzel kétségtelenül közeledik fenntarthatósági megfontolásokhoz. A helyi kapcsolatok intenzívebbé válása azonban a régió belüli közlekedési hálózat sűrűsödését is jelenti. Ezek szerint azt nem valószínűsíthetjük, hogy a közlekedés visszafogásának programjával a jelenlegi úthálózat ne fejlődne. Azt sem képzelhetjük el, hogy a régiók és a rajtuk áthaladó európai közlekedési folyosók közötti kapcsolatok nem szervesülnek. Lehet, hogyha a fogyasztás itthon mégis a nyugat-európaihoz képest viszonylag szerény marad, s a gazdaság továbbra is elsősorban exportorientált lesz, akkor az ipar kevésbé kényszeríti majd ki a közlekedés/szállítás finom hálózatának modernizációját. De ha a hazai fogyasztás is már igen fontos értéket képvisel, akkor minden bizonnyal ez be fog következni. Mindebből fakadóan fontos hangsúlyeltolódások várhatók a management és a technológia között is hozzájárulásuk mértékében a vállalatok hatékonyságához. 1989 előtt a korszerű vállalatvezetési módszerek bevezetésétől várták, hogy az egyébként meglévő technológia előnyei valahogy megjelenhessenek. A 90-es években a szervezeti és technológiai innovációk közötti súlyok közel azonosnak tűntek. Feltételezésünk szerint a következő évtized ebben az összefüggésben technológiák viszonylagos felértékelődését fogja hozni.

A sorozatnagyságok csökkenése, illetve maga a „sorozat” koncepciójának viszonylagossá válása is új lehetőségeket kínál a kisvállalatoknak. Az ipari kultúraváltás a regionalitás növekedése mellett ezen a területen is növeli a magyar termelők

esélyeit. Ezt még tovább fokozza, hogy relativizálódik az „alacsony technológiájú” iparágak címkéje. Legfeljebb olyan vállalatok lesznek e helyeken a piacokon, akik még nem fedezték fel mi mindent teremthet számukra a technológia.

Ebben az összefüggésben lesznek számunkra is érdekesek azok a „stratégiai technológiai platformok”, amelyek összerendeznék adott technológiák környezetében azt a kutatást és innovációs erőfeszítést, amelyet valamilyen közös vízió összeköthet. Amennyiben sikerül a magyarországi fejlesztést is ezekhez kapcsolni, és valamilyen módon nemzeti al-platformokat is ki lehet majd egyikhez, illetve másikhoz építeni, akkor ezek a magyar iparszerkezetet is részben meghatározó pontokká válhatnak. A fenntarthatóság környékén olyan technológiai platformok kialakulására számítunk, amelyekhez – kellő állami támogatással – létező K+F rendszerünk is tematikailag kapcsolódni tudna (növény genomika, víztisztítás, fenntartható kémia, megújítható erdészeti termékek, vasúttechnológiák, stb.).

Néhány átfogó technológiai irány az ipari átalakuláson belül máris látszik. Az első nevezhetjük szűkebben vett „fenntartható gyártásnak”. Itt mind a termék, mind a technológiai innovációk nagyobb fenntarthatóságot kívánnak elérni. A termékeknel ez jelentheti a hosszabb élettartamot, az újrafelhasználás lehetőségét és a kiegészíthetőséget új alkalmazások céljaira. A technológiákban pedig a fajlagos anyaghasználat csökkenését, a visszacsatolásokat a termelési rendszerben és természetesen a nagyobb adathasználatot. Mindeközben a termékeket egyre több helyen szolgáltatások váltják ki és kialakulnak azok a vállalati részlegek is, amelyek a termék teljes élettartamára biztosítják a támogató kapcsolatot a felhasználókkal, alkalmazókkal.

Hasonlóan fontosnak tűnik, ahogy jeleztük, a beszállítói láncok átalakulása. Ezekre nyilvánvalóan nagy hatással lesznek az új információs technológiák, a gyártók közös tudásbázisa és a vállalati tanulás is. Éppen, mert az e-kereskedelem egyre fontosabbá válik, lényegesen értékesebbnek számít majd tudásunk ennek bevezetőségi, alkalmazási korlátai. Természetesen, mindeközben egyre vitatottabbá válnak a termelési rendszereken belüli hatalmi és irányítási kérdések, az azokon belüli helyi, vagy nemzetközi elemek is.

Láthatóan az egészségi és életminőségi megfontolások is technológiai platformok alapját szolgálják. Az öregedő társadalom, a háztartások csökkenő mérete és új életstílus mozgalmak újfajtaképpen vetik fel a fenntarthatóság és az ipar kapcsolatát. Természetesen ezzel együtt változnak a munkafelvételek és az alkalmazási gyakorlat is. Ebben a metszetben egyre többet vitatkozunk majd a tömegfogyasztás és az individualizmus kapcsolatáról, a fenntarthatósági problémák beépítéséről a fogyasztásba és talán a reklám társadalmi felelősségéről is.

Ezekben a technológiai szerkezetekben egyre fontosabbakká válnak a különböző értékesítési hálózatok és ezeken belül az autonómia lehetséges mértékének eltalálása. Felértékelődik a szabályozás és ebből következően folyamatosan aktívvá válik a kapcsolat az iparvezetés és a kormányzat között és mindebből következően átalakulnak a munkafeltételek az ipari szervezetek mikroszintjein is.

Az ipari fejlődés forgatókönyveinek áttekintésénél mi is az IPTS 2015-2020 közötti európai ipari prognózisából indultunk ki. Ezek két tengelyt használnak. A fenntarthatóság köré integrált iparpolitikák meglétét, vagy hiányát, illetve a fogyasztás kollektív, vagy egyéni jellegét.

	EGYÉNI FOGYASZTÁS	KOLLEKTÍV FOGYASZTÁS
FENNTARTHATÓSÁGRA FIGYEL	Európai Fókusz	A Fenntarthatóság Időszaka
FENNTARTHATÓSÁGRA NEM FIGYEL	Globalizált Gazdaság	Helyi Normák

3. sz. táblázat

Az Európai Fókusz forgatókönyvben létezik fenntarthatósági érzékenység. A multinacionális vállalatok technológiáikat ebbe az irányba mozdítják. A társadalom egyre inkább a kormányzatoktól elvárja, hogy azok „fenntarthatóság-tudatosan” cselekedjenek és a brüsszeli bürokrácia jelentős szervezeteket épített ki a fenntarthatóság érvényesítésére az integrált gazdaságokban. Bizonyos területeken ebből akár – az USA-hoz vagy az ázsiaiakhoz mérten – még valamilyen vezető európai szerep is kialakulhat egyes fenntartható technológiai megoldások kapcsán. Ilyenekhez a magyar gazdaság azonban csak esetlegesen és véletlenszerűen fog kapcsolódni. Ebben az egyébként kedvező fenntarthatósági miliőben sem lesz gazdaságunk e vonatkozásban többségében közvetlenül elkötelezett. Negatív részhatásként mind ebből persze következhetnek akár nálunk is, nem teljesen kihasznált technológiai kapacitások, vagy gyártósorok is.

A Globalizált Gazdaság forgatókönyvében tulajdonképpen a következő időszakban sem sikerül alapjaiban megkérdőjelezni annak az elmúlt két évtizedben kialakult modelljét, s ebből következően az USA dominanciája is vitathatatlanul megmarad. Az iparpolitikákat kevésbé koordinálják, s a termékek felhasználhatóságának megítélésénél mindenekelőtt az egyéni hasznosság számít. A kutatás zömében rövid távú piaci megfontolásokra reagál és ha fenntarthatósági szempontok meg is jelennek, azok inkább nem várt mellékhatások lesznek.

A Fenntarthatóság Időszakában az eddigi globalizációs mozgás helyett koordináltabb és nemzetközileg is jobban ellenőrzött gazdaság- és társadalompolitikák születnek. Ezekbe illeszkedik, illetve ezeket egy fokig befolyásolja az EU is. S mindettől függetlenül növekszik a fogyasztók környezeti érzékenysége, felelősségérzete is. Mindebből következően, javulnak a fenntarthatóságra figyelő üzleti modellek esélyei és az új technológiák hatásaival foglalkozó viták nem blokkolják a fejlesztést, hanem azt ellenkezőleg, ösztönzik, hogy társadalmilag elfogadható irányokba fejlődjön.

Végül a Helyi Normák scenárió a régiók felértékelését jelenti e tekintetben is. Bonyolult új protekcionista hálózatok alakulnak ki és kiépülnek egyes európai régiók közötti privilegizált kapcsolatok is – a nemzetektől függetlenül. Mindez magába foglalhatja befolyásos civil csoportok és az önkormányzatok fejlesztési és fenntarthatósági elképzeléseinek egyeztetését is. A Helyi Normák azonban itt azt is jelentik, hogy létezhetnek „fenntarthatósági szigetek”, ahol a helyi társadalmi környezet ezekre jobban figyel és mások, amelyek e tekintetben indifferensebbek. Közben persze felértékelődnek a technológiák helyi niche-jei és azok a szűkebb piacok, amelyek az új fejlesztésekre különösen érzékenyek lesznek.

A négy modellt alapszinteken külön is összefoglalhatjuk:



	Európai Fókusz	Globalizált Gazdaság	Fenntarthatóság Időszaka	Helyi Normák
Globális irányítás	EU célmeghatározás	Szabad verseny	Globális fenntarthatósági szabályozás	Regionális protekcionizmus
EU policy integráció	Erős integráció	Alacsony integráció	Fenntarthatósági politikák integráltsága	Alacsony integráltság, regionális érdekek
Fogyasztói viselkedés	Egyéni értékek	Személyes hasznosság	Közösségi és globális met-szetek	Közösségi értékek
Innovációpolitika	Stratégiaiilag fontos kutatás	Versenyképesség	Társadalmi célok	Regionális innovációs rendszerek
Közlekedés-energia	Liberalizált piacok	Oligopolisztikus piacok, alacsony energiaár	Kevert köz-magánpiacok, magas energiaárak	Regionális monopóliumok, magas energiaárak
Környezet	Technológiához kötött fenntarthatóság	Gazdasági szabályzó	Fenntarthatóság környezeti és társadalmi elemei kiemelve	Helyi érdekek és lobbyk
Közoktatás	Magán- közforrások koordinálása	Részleges privatizáció	Kormányzati szerepvállalás, EU standardok	Iparhoz kötődő szakképzés
Felsőoktatás	Kiválóság, interdiszciplinaritás	Kiválóság központúság	Puha képesség-fejlesztés és interdiszciplinaritás	Regionális sokféleség
Munkaerőpiac	EU koordináció	Kevésbé koordinált	Koordináció	Regionális eltérések a munkaerő árában
Társadalombiztosítás	Kevert köz- és magánforrások	Az egyénre hagyott	EU szintű egyeztetés, biztosítás közfunkció marad	Részben közszféra

4. sz. táblázat

Elképzeléseinket a magyar környezeti állapotra jelenleg ható főbb tendenciákkal kell összevetnünk.

## V. VÁLTOZÁSOK A KÖRNYEZET ÁLLAPOTÁBAN

*Tájak, természeti környezet, biológiai sokféleség*

Magyarország természeti értékei nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő jelentőségűek. Földrajzi adottságaink sokszínűsége a tájak változatosságával és biológiai sokféleséggel párosul. A hagyományos tájhasználatok további jellegzetes és fajokban gazdag élőhely és életközösség kialakulásához járultak hozzá. Jelenleg az ország területének 9,2%-a áll természetvédelmi, és ezen belül 1,2%-a fokozott természetvédelmi oltalom alatt. A védett természeti területek száma és kiterjedése, ha nem is az Országgyűlés által elfogadott alaptervben meghatározottak szerint, de növekedett. A védett területek aránya jelenleg az Észak-Magyarországi régióban a legmagasabb (13,4%), és a Dél-Dunántúli régióban a legalacsonyabb (5,7%). A védelem kiterjesztésének tekinthető az EU-csatlakozással egyidejűleg kihirdetett NATURA 2000 területek hálózata, mely további értékes – az ország területének közel 20%-ára kiterjedő – értékes természeti területek védelmét segíti elő.

Ugyanakkor számos kedvezőtlen jelenség és folyamat mutatja természeti örökségünk veszélyeztetettségét. Az ország területének viszonylag érintetlen hányada a teljes terület 15%-ára csökkent, az egykori összefüggő, egymással folyamatos átmenetet mutató élőhelyek számottevően feldarabolódtak. A területhasználat változásának (pl. a művelésből kivont területek arányának növekedése stb.) velejárójaként számos, a táj- és természetvédelem szempontjából kedvezőtlen folyamat felerősödött: a települések területi növekedése számos esetben a település és a táj szerves kapcsolatát biztosító zöld gyűrű rovására történt, illetve nem érvényesül még eléggé az agrárium tájfenntartó szerepe és feladatai. Az agrártámogatások jelentős részét a tájgazdálkodás ellátásához kellene kötni, amely a terület népességmegtartó képességet, a településszerkezet fenntartását, azaz a társadalmi kohéziót is szolgálná egyébként a mezőgazdaság versenyképességének egyidejű növelése mellett.

A hazai fajok a korábbi elterjedési területükhöz képest lényegesen kisebb területekre, a megmaradt természetes és természetközeli élőhelyekre szorultak vissza, illetve egy részük mesterséges vagy degradált élőhelyekre kényszerült. A hazai természeti területek megőrzése és védelme – kis kiterjedésük és mozaikos elhelyezkedésük miatt – többnyire folyamatos és gyakran speciális beavatkozást igényel.

A természeti területek országos felmérése és az érzékeny természeti területek (ÉTT) kijelölése – kiemelten fontos, fontos és tervezett ÉTT kategóriánként – megtörtént. Az ország területén összesen 30 kiemelten fontos, 20 fontos és 11 tervezett ÉTT-t jelöltek ki olyan extenzív művelés alatt álló területen, ahol a természetkímélő gazdálkodási módok megőrzése, fenntartása az élőhelyek, a fajok védelmét szolgálja.

Hazánk erdővel borított területe közel 1,8 millió ha, az erdősisűtség 19,2%. (Ez a szám magában foglalja a faültetvényeket is.) Az ország erdőállománya az elmúlt évtizedekben folyamatosan, de nem jelentős mértékben nőtt. A gyenge minőségű szántóterületek mezőgazdasági művelésből történő kivonásával további – előrejelzések szerint mintegy 700-750 ezer ha – erdő telepítésére van lehetőség. Erdünk faállomány-összetétele igen változatos. Az őshonos fafajokból álló természetközeli

erdők mellett jelentős a tájidegen fajokból álló kultúrerdők és ültetvények aránya is. Ez az arány az erdőtelepítésekkel vélhetően még növekedni fog.

A települési környezet minőségét az egyes települések elhelyezkedése, természeti környezeti adottságai, társadalmi-gazdasági szerkezete, nagysága és infrastrukturális ellátottsága egyaránt meghatározza. Az ország lakosságának 63%-a városokban, 37%-a pedig községekben lakik. Az alföldi régiók ritkább település-hálózata nagyobb átlagos népességű, kisebb laksűrűségű településekkel, míg a dunántúli régiók és az Észak-Magyarországi Régió sűrűbb település-hálózata kisebb átlagos népességű, magasabb laksűrűségű településekkel jellemezhető. A Közép-Magyarországi Régió Budapest miatt külön kategóriát képvisel.

A településeken a közlekedési, légszennyezési és zajproblémák, illetve az épített környezet nem megfelelő műszaki állapota és a zöldterületek hiánya okoz egyre nehezebben kezelhető gondot. A légszennyezettségük miatt rendszeresen vizsgált 90 település közül 24 minősül szennyezettnek, 51 mérsékelten szennyezettnek és 15 település megfelelőnek. A korábban nagy ipari létesítményekkel rendelkező városokban az erősen szennyező ipari technológiák visszaszorultak, de a felszámolt állami nagyvállalatok által hátrahagyott szennyezett ipartelepek rehabilitációja és hasznosítása továbbra is gondot okoz.

A hazai települések 64%-ában van műemlék. Az összesen 10 500 védett műemlék jelentős részére jellemző az állagromlás.

A városok zöldfelületi ellátottsága nemzetközi összehasonlításban mennyiségi és minőségi szempontból rosszabb a közepesnél. A növekedési kényszer a közlekedés szempontjából olyan igényeket gerjeszt, amit az csak további koncentrációval tud kezelni, és ez megint újabb zöldterület foglалásokat indukál az agglomerációban a bevásárlóközpontok és a kapcsolódó infrastruktúra jelentős növekedésével. Az épületek maguk meglehetősen igénytelenek és gyorsan elbonthatók, de a köréjük épített infrastruktúra nem. A nyugati szintű fogyasztási igény növekvő hulladéktermeléssel párosul (a felhalmozott hulladékok kezelésének lassúsága és a megfelelő települési szilárd hulladékkezelési gyakorlat általános hiánya mellett).

A kis lélekszámú, rossz infrastruktúrájú települések lakókörnyezetének minősége más típusú problémákat hordoz. A legrosszabb helyzetben Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország és Észak-Alföld periferiára szorult aprófalvas térségei vannak, ahol a többnyire alacsony iskolázottsággal rendelkező – sokszor nagyrészt roma – lakosság szociális helyzete amúgy is rendkívül kedvezőtlen. A rossz közlekedési infrastruktúra (zsáktelepülések, tömegközlekedés hiányosságai, stb.), az alapellátást biztosító (elsősorban oktatási és szociális) intézményrendszer kiépítetlensége, valamint a munkalehetőségek hiánya a fiatalabb, és elsősorban a képzettebb korosztályt elvándorlásra kényszeríti. A helyben maradó lakosság előregedésével tovább romlik a települések helyzete.

Magyarországon a rendszerváltozás utáni kényszerűen gyors gazdasági struktúraváltás miatt jelentős számban fordulnak elő barnamezős területek. Üres laktanyák országszerte, nagyobb felhagyott vagy alig működő ipartelepek pedig elsősorban a nagyobb nehézipari és bányászati központokban (pl.: Észak-Magyarország, közép-hegységi tengely, Dél-Dunántúl) találhatók.

Az ipari termelés megszűnése következtében – a barnamezők jelentős része amúgy is gazdaságilag depresszív környezetben helyezkedik el, ahol általában magas a munkanélküliség és alacsony a terület tökevonzó képessége. E területek leromlott állaga és szennyezett környezete miatt az újrahasznosítás teljes egészében üzleti alapon nem oldható meg, a befektetői tőke a zöldmezős lehetőségeket részesíti előnyben, ami földvédelmi és gazdasági szempontból is kedvezőtlen és a fenntartható fejlődésre való törekvés ellen hat. E nagy területi igényű fejlesztések jelentős területfoglalással járnak, termőföld veszteséget okoznak és így csökkenhet a biológiai sokféleség a nagyvárosokkal (különösen a fővárossal) határos területeken.

A magyar lakosság egészségi állapota mind a környező országokhoz, mind az Európai Unió országaihoz viszonyítva igen rossz. Kedvezőtlen jelenség a népesség 1981. óta tartó fogyása, amely a lakosságszám mintegy 6,3%-os csökkenéséhez vezetett az elmúlt két évtizedben. A lakosság fogyásához a társadalom előregedése mellett az aktív, keresőképes népesség, elsősorban a férfi lakosság magas halálozási aránya járul hozzá.

A vezető halálokok és betegségek okai közül elsősorban az életmóddal és a táplálkozással kapcsolatos tényezőket kell kiemelni, de jelentősek a környezeti ártalmak, a lakó- és munkahelyi környezet egészségkárosító hatásai is. Nemzetközi felmérések szerint a halálozások 14-16%-át környezeti hatásokkal összefüggő megbetegedések okozzák.

A környezeti állapot romlása, a zöldterületek, a sétálásra, sportolásra alkalmas területek megfogyatkozása a településeken, a gépjármű-közlekedés rohamos terjedése jelentős mértékben hozzájárul a lakosság fizikai aktivitásának nagymértékű csökkenéséhez. A víz és egészség témakörében kiemelendők azon törekvések, amelyek a hazai vízminőségi anomáliák kiegyenlítését célozzák. A lakosság vezetékes ivóvízzel való ellátottsága csaknem teljes körű, az ivóvíz minőségi paraméterei azonban számos településen nem felelnek meg az érvényes hazai határértékeknek. Az ivóvízminőség regionális jellegű minőségi problémáin túl (pl. a természetes eredetű arzén-feldúsulás, és a nitratesedés) nem kielégítő az ivóvízelosztás mikrobiológiai biztonsága és nem ritka a klórozási melléktermékek túlzott képződésével járó szakszerűtlen vízfertőtlenítés. Említést érdemel az ivóvizek nem megfelelő fluorid-, illetve jódtartalma. Ezeknek a szervezet számára szükséges mikroelemeknek a hiánya népegészségügyi szintű problémát jelent.

A rekreációs vízhasználatok közül elsősorban a szennyezett folyóvizekben történő fürdés jelent egészségügyi kockázatot, míg állóvizeink minősége általában megfelelő.

## VI. SZOCIÁLIS FENNTARTHATÓSÁG

A szociális fenntarthatóság tekintetében Európában és ezzel természetesen Magyarországon is három jelentős problémával kell szembenézni.

1. A következő évtizedekben Európában a népesség csökkenése és az ezzel párhuzamosan haladó előregedése tovább fog gyorsulni. A fenntartható munkaerőpiac szempontjából fontos megvizsgálni, hogy hogyan változott az öregek helyzete a

munkaerőpiacon és ezzel együtt a társadalomban, és azt, hogy milyen lehetőségek, jövő vár rájuk.

2. A szegénység és kirekesztés. A mélyszegénység, az underclass megjelenése.

3. A kisebbségek kérdése, mely Magyarországon elsősorban a roma népesség helyzetét jelenti.

## DEMOGRÁFIAI TREND ÉS AZ IDŐSEK MUNKAERŐPIACI HELYZETE

Az utóbbi évtizedben Magyarország népessége csökkent, ezzel párhuzamosan nőtt az idősek aránya. Az előrejelzések szerint 2050-re a népesség egyharmada 60 éven felüliek közé fog tartozni. Jelenleg furcsa kettősség található a magyar társadalomban. Miközben folyamatosan nő az idősek aránya, nem növekszik, hanem csökken ennek a csoportnak a társadalmi megbecsültsége.

Az idősek munkaerőpiaci helyzete egyre rosszabbá válik. Magyarország foglalkoztatási rátája 2002-ben 56,6 százalék volt, az EU 15 tagállamának pedig 64,2%. A foglalkoztatottak jelentős része igen korán lépett ki a munkaerőpiacról, részint a karkedvezményes nyugdíjazás, az előnyugdíj, vagy rokkantság miatti nyugdíj következtében. A 45–99 év közötti munkavállalók foglalkoztatása több, mint 70 százalékos volt, az 55–59 éveseké viszont már nem érte el a 40 százalékot. Az ennél is idősebbeké pedig jóval alacsonyabb, ami az EU-15 átlagától jelentősen elmaradt. Ennek ellenére az elmúlt néhány évben növekedett az 55–64 éves korúak foglalkoztatási aránya, mely mögött az emelkedő nyugdíjkorhatár sejthető. (Széman–Kucsera, 2005)

Az EU Bizottság az 55–64 éves korosztály foglalkoztatási arányának 50 százalékra növelését irányozta elő. A 2004-re kitűzött célt Dánia, Portugália, Svédország (Norvégia), Finnország, az Egyesült Királyság és Észtország teljesítette, Lettország, Litvánia, Ciprus megközelítette a megadott értéket. Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia és Magyarország viszont jóval elmaradt (26,8 és 31% közötti értékekkel) a kitűzött céltől.

Magyarország esetében az utóbbi kilenc évben a nyugdíjasok népességen belüli aránya 30 százalék körül mozgott.

E mögött talán az idős népesség rossz egészségügyi állapotát és ezzel párhuzamosan az elhelyezkedés szempontjából rossz munkaerőpiaci helyzetét kell keresnünk. A Gazdaságkutató Rt 2003-ban a 45 év feletti lakosság körében kérdőíves felmérést végzett, melyből kiderült, hogy a 45–50 éveseknek csak fele, az 51–55 éveseknek már csak egynegyede érzi magát egészségesnek. 2005-ben a lakosság 8 százaléka volt rokkant, a nyugdíjasoknak pedig 26,3 százaléka volt rokkantnyugdíjas.

A munkaerőpiac korai elhagyása mögött nem csak az utóbbi évek kényszer-, és rokkantnyugdíjazási gyakorlata áll, hanem a vállalatok idősebbekkel szembeni ellenérzései is.

Jóllehet a gyors demográfiai és társadalmi öregedés a munkaerőpiaci „öregség” korhatárát folyamatosan felfelé tolja, a munkaadók viselkedése lefelé nyomja. A helyzet felborítja a generációk közötti viszonyt. Egyrészt kitolódott a tanulás

időszaka, egy 29 éves munkavállaló még „szívesen” ül be az iskolapadba. Másrészt viszont egy 45-50 éves munkavállaló már „öregnek” számít. Ennek köszönhetően a munkavállaló a korábbiakhoz képest átlagosan 12-16 évvel kevesebb időt tölt el a munkaerőpiacon. Ebből következik, hogy a valóban öregkorúak mellett a fiataloknak az idősebb, inaktivitásba kényszerült munkavállalót is el kell tartani. Ezt a helyzetet csak úgy lehet az egyensúlyi állapot felé közelíteni, ha a vállalatok diszkrimináló magatartása megváltozik.

## SZEGÉNYSÉG ÉS KIREKESZTŐDÉS

Az Európai Unió régi tagállamaiban a társadalmi kirekesztődésnek mára már többé-kevésbé általánosan érvényes konszenzuális értelmezése van. Egy ilyen típusú értelmezés azonban Magyarországon még nem létezik. Ennek okát természetesen abban is keresnünk kell, hogy a szegénység okainak feltárása, és a szegénység-ellenes politika és intézményrendszer kialakítása csak részlegesen zajlott le. Európai Uniós csatlakozásunk abba a felemás helyzetbe sodorta az országot, melyben a nemzeti jóléti politika kidolgozása egyben összekapcsolódik a régi tagországok ilyen politikájának európai szintű reformjával.

A szegénység és annak társadalmi problémái tulajdonképpen a rendszerváltással „születtek meg”. A szocializmus ideje alatt csak „többszörösen hátrányos helyzetű” és/vagy „beilleszkedési zavarokkal küzdő” egyének, családok és kisebb csoportok léteztek. Ez az évtizedekig fenntartott értelmezés máig ható következményekkel jár a szegénység értelmezésében és a szegénységre adott szociálpolitikai válaszok elégtelenségében.

A rendszerváltás következménye volt a szegények arányának növekedése, a szegénység láthatóvá válása. A szegénységet az elszegényedéssel azonosították, és megszüntetését a gazdasági stabilizációtól várták. Ezért elmaradt a szegénység mögött álló folyamatok vizsgálata, megértése. A máig érvényben lévő retorika a rendszerváltás utáni válság lezárultával, a szegénységet kiváltó okok megszűnésével az elszegényedést automatikusan visszafordíthatónak, megszüntethetőnek tekinti. Az elmúlt néhány esztendőben az elszegényedettek egy részének helyzete valóban javult, a „valódi” szegények száma azonban nem csökkent, szegénységük mélyült és tartóssá vált.

A rendszerváltás után azzal a nem titkolt céllal történt meg a szociális ellátások decentralizálása, hogy megszüntessék a központi elosztás rugalmatlanságát és pazarlását. Kiépítették a települési önkormányzatok segélyezési rendszerét és a helyi szociális szolgáltatásokat. A reformok azonban nem hozták meg a vágyott célt. A társadalomban a szegénység makroszinten kevésbé vált érzékelhetővé, a problémák a kisebb közösségek keretei közé zárva léteztek tovább. A segélyezés a helyi közösségek érdekviszonyainak megfelelően alakult, helyi problémává süllyedt. Szalai Júlia szerint a szociálpolitikai irányváltás elsődlegesen nem az elosztás technikáját, hanem *magát a szegénység-problémát* decentralizálta. Ennek legfőbb „értelmét” pedig a társadalmi konfliktusok letompítása, kisközösségivé alakítása, és mindezzel a társadalmi béke hathatós fenntartása adja.” A szegények segítésére létrehozott

intézményi struktúra (iskolák, hajléktalan szállók, szociális boltok, stb.) hozzájárult a szegregáció és ezen keresztül a kirekesztődés felerősödéséhez. Az igazán szegények „zárt világban” élnek, ahonnan igen nehéz a kilépés, és ahová a többségi társadalom nem „lát be”.

## A CIGÁNYOK HELYZETE

A cigányság helyzetét a fenntartható társadalom szempontjából a kirekesztettség három dimenziója: a lakóhelyi, az iskolai és munkaerőpiaci mentén érdemes számba venni. A roma népesség mindhárom kirekesztési formában jelentősen rosszabb helyzetben van, mint a nem roma népesség. Ráadásul a kirekesztés formái halmozódnak. A roma családok 37 százaléka olyan, amely szegregált körülmények között lakik, és emellé iskolai és/vagy munkaerő-piaci szegregáció is társul.

**Lakóhelyi kirekesztettség, vagyis telepi életmód és szegregáció** – A cigánytelepek részben spontán módon keletkeztek, részben az aktuális politikai szándéknak megfelelően jöttek létre. A telepek felszámolására 1965-ben akció indult, mely 1985-ig tartott.

A telep-felszámolási intézkedések csökkentették ugyan a cigányok elszigeteltségét, szegregációját, de nem szüntették meg azt, csak egy kicsit megváltoztatták. A telepek a külterületről a belterületre kerültek át.

A cigányok szegregáltsága 1971 és 1993 között csökkent, de 2003-ra ismét az 1971-es szintre emelkedett. A szegregáció formája azonban a telepek számának csökkenésével megváltozott. Az eddigi intézkedések tehát nem hozták meg a várt sikert. Nem elég a telepeket felszámolni, a szegregációt kellene felszámolni. Meg kell szüntetni az olyan negyedeket, melyek a középkori gettókhoz hasonlóan elzárják a többségi társadalomtól a hátrányos helyzetű rétegeket, megakadályozva ezzel azok kitörését a szegénységből és integrálódását a társadalomhoz. Ehhez szociális bérlakásprogramra és megfelelő támogatási rendszerre lesz szükség.

**Iskolarendszerből való kirekesztettség** – Az iskolai végzettségi adatokat hosszú távon vizsgálva azt látjuk, hogy a cigányok körében ugyan nőtt az alapfokú végzettségűek aránya, azonban a munkaerőpiacon 1989 után ezzel a végzettséggel már nem lehetett álláshoz jutni. A továbbtanulási gyakorlat korábban szinte kizárólag a rosszabb helyzetű szakmák tanulására korlátozódott, mára azonban egyre nagyobb azok aránya, akik gimnáziumba és főiskolára, egyetemre járnak. Miközben folyamatosan növekszik a továbbtanulók aránya, nem csökken jelentősen az iskolákból kimaradók száma.

A cigánygyerekeknek egyötöde, akik az általános iskolát sem végezték el a tartósan munkanélküliek és mélyszegénységben élők közé fognak tartozni. Hatvan-hetven százaléuk ugyan alapfokú végzettséget fog szerezni, de családjának rossz jövedelmi és lakáshelyzete miatt nem fog tudni továbbtanulni. Mindkét csoport jelenleg is elkülönítve lakik és tanul, és ez a kirekesztés nem is fog megváltozni, mindaddig,

amíg magasabb iskolai végzettséget szerezve esélyt nem kapnak arra, hogy munkához jussanak, aminek nyomán elhagyhatják a gettókat és új életet kezdenek.

**Munkaerőpiaci kirekesztettség** – A rendszerváltás óta tartósan alacsonyabb a munkahelyek száma, mint a munkaképes népesség száma. A munkaerőpiacról tartósan kiszoruló népességben pedig igen magas a cigányok aránya. Ladányi János és Szelényi Iván az ő esetükben egy újfajta underclass létrejöttéről beszél, egy olyan osztályról, mely felesleges a mai magyar társadalomban. Sem jelenleg, sem a jövőben nem fog olyan munkahelyet találni magának, mint amilyen például a szocialista építőipar volt, mely a képzetlen munkaerőt nagy tömegben igényelte. A családban élők munkanélkülisége súlyos visszahúzó hatással van a gyermekek felemelkedési lehetőségeire. Az ilyen családban felnövők nem látják maguk előtt azt a szociálizációs mintát, melyben a napi munkabajlás a mindennapok része. Az ő esetükben igen nehéz a munkahely által támasztott követelményeknek megfelelni. Kitörést jelenthetne a magasabb iskolai végzettség megszerzése, azonban ehhez a családtól kevés támogatást kapható.

A mai Magyarországon a tartós kirekesztettségben, mélyszegénységben élő száma 600-800 ezer között mozog. Közülük csak 25-33 százalék roma származású. Ennek a problémának a megoldása nem várható a gazdasági fellendüléstől. A jelenlegi miniszteri hivatalokkal és intézményekkel a probléma nem látszik kezelhetőnek. Ladányi János szerint olyan minisztérium, vagy kormányhivatal létrehozására lenne szükség, melynek feladata a tartósan leszakadó népesség társadalomba való visszaintegrálását szolgáló programok és intézkedések kidolgozása és lebonyolítása lenne. Az államnak nem „romaspecifikus”, hanem a leszakadó csoportok visszaintegrálására létrehozott intézményeket kellene működtetnie.

## VII. FOGYASZTÁS ÁTALAKÍTÁSA

A Brundtland jelentés eredetileg a fenntartható termelés feltételeinek kialakítására figyelt és a fogyasztási oldallal nemigen foglalkozott. Később azonban, különösen Rio-t, a nagy környezetpolitikai világkonferenciát követően a fenntarthatóság fogyasztási oldala is felértékelődött a tervezők szemében. A termelők számára – legalább is az ipari társadalmakban – a környezetérzékeny ipari szabályozás és az ebből következő termelési előírások tulajdonképpen nem jelentettek különösebb újdonságot. Hivatkozási alapként, sőt gyakorlati beavatkozási programokként ezeket hosszabb ideje ismertük. A fogyasztói oldalon azonban a környezeti szempontokra hivatkozó szabályzás tulajdonképpen meglehetősen újnak tűnt. Az állam ilyen természetű szerepvállalása mindeztől szokatlan volt, bár azt már azért tudni lehetett, hogy ezen keresztül végül életminőség romlás nélkül is kivitelezhetőnek tűnnek a környezetkímélő gazdálkodás bizonyos típusai. Azonban az ilyen döntések elfogadását igazán csak akkor remélhetjük, ha ki tudjuk mutatni körülöttük az érdekeltkeket valamiféleképpen aktív csoportjainak [szándékosan nem használjuk a „képviselő” kifejezést] jelenlétét is. Ezek egyrészt egyfajta kiegyenlítő, a döntések feltételezett



egyoldalúságait mérsékelő visszacsatolást jelentenek [bár általában korántsem akkorát, amekkorát nekik tulajdonítani szoktak]. Másrészt hozzájárulnak a többszereplős kormányzás [governance] taktikáinak megjelenítéséhez e területen. Hiszen sok környezeti üzenet közül a termelő leginkább fogyasztói jelzéseket hajlandó észrevenni. Dicséretesek lehetnek, persze, a morális megfontolásokra visszavezethető, vagy a feltételezett politikai dicséretre számító gazdasági döntések. De azért a gazdasági döntéshozók ököfil megfontolásai is természetesebbnek tűnnek, ha vannak olyan ökológiailag érzékeny fogyasztók, akik kifejezetten keresik a fenntartható technológiákkal előállított termékeket. Az ökológiai felelősségvállalás valamilyen formáit ez a fogyasztó ugyanis közvetlenül jutalmazza. De mert önmagukban egyelőre nagyobb tömegben ilyen fogyasztási igények csak különleges helyzetekben, vagy csoportoknál jelentkeznek, ezeket gerjeszteni kell, vagy legalábbis fel lehet építeni. A modern ipari társadalmakban az államnak rokonszenves ideológiáik megjelenítésével általában is bajok vannak, ezért a hitelességhez nem-állami közvetítők felmutatása a közönségnek egyenesen elengedhetetlen. Az ily módon a szabályozás és a közvélemény között megosztott[nek tűnő] felelősség megkönnyítheti a fenntarthatósági stratégiák néhány elemének elfogadását. S mindez a környezeti üggyel függetlenül is hozzájárulhat a társadalmi autonómiák politikai kultúráinak terjedéséhez és különböző helyi demokrácia-tanulási folyamatok felerősödéséhez.

Megjelenhetnek itt a politikai rend szerkezetéből következően a képviselői rendszerből kimaradó csoportok – helyi érdekek, nem parlamenti pártok – által képviselt ideológiák is. A politikai tervezők használhatják azt a helyi tapasztalatot, amely az egyébként általuk favorizált akadémiai jellegű tudásból eleve kimarad. S természetesen, a politika ilyen „puhulásán” keresztül nőhet maga a fenntarthatósági ideológia elfogadottsága is. Mindez még akkor is elképzelhető, ha tudjuk, hogy a civil szereplők választásai adott ügyek kezelésében jól látható érdekekhez kapcsolódnak és egyébként is nehéz őket stratégiai kérdések vizsgálatába bevonni.

Nem könnyű a várható hatások nagyságrendjével kapcsolatos várakozások kezelése sem. Ilyen esetekben a közvetlen demokrácia eszköztára [például a referendumok] majdnem mindig csak kiegészítője, s nem helyettesítője a hagyományos „képviselői” demokráciának. Azonban az „együttműködő”, vagy egyáltalán a hagyományos rendbe betagozott mozgalmakból kapható támogatás a közvélemény szemében önmagában még kevésbé lelkesítő. Ha fellépésüktől belátható időtávon belül nem várható fordulatként forgalmazható változás, az emberek aligha nyerhetők meg annak, hogy szabadidejük terhére, saját forrásaikból ezeket tevőlegesen támogassák. S ha kiderül, hogy miután a kezdeményezők álláspontjukat adott kérdésről ugyan megfogalmazták, azt a legkülönbözőbb módokon és szereplőkkel hosszasan tovább kellett egyeztetni, s ami abból kijött, egyáltalán nem tűnt könnyen levezethetőnek az utolsó gyűlésen megfogalmazottakból, az egész kezdeményezés léte is veszélybe kerülhet. Miért kérdezték bennünket, ha ennyire más jött ki a végén a dologból?

Attól, hogy esetleg valamilyen kérdéssel kapcsolatos döntésekbe a környéken lakó, vagy másképp érintetteket is bevonják, a megoldás önmagában feltétlenül nem közelít jobban a fenntarthatóhoz. A fenntarthatóság nagyobbbrészt egyébként hosszabbtávú és nagyobb területeket érintő választásokhoz kapcsolódik. A részvételre

egyáltalán megnyerhető csoportokkal – ezt az utolsó évek nyugat-európai társadalmi részvételi kísérletei a különböző nemzeti fenntarthatósági tervek összeállításánál azért világosan mutatják, hogy az „itt és most” típusú döntéseken kívül másmilyen megközelítési módokat meglehetősen nehéz elfogadtatni. Így azután magától a részvételtől önmagában csak igen ritkán várhatjuk a fenntarthatóságot előtérbe helyező megoldásokat. E technikák azon országokban működnek egyáltalán, ahol a politikai kultúrában – a részvételi technikáktól tulajdonképpen függetlenül – a konszenzuskeresésnek, a megegyezéssel megvalósuló megoldásoknak hagyományai vannak. Ahol kimondva, vagy nem, de a politikai osztályok sem idegenkednek – nem feltétlenül külső csoportokkal, hanem elsősorban magukon az eliteken belül is – a kompromisszumoktól. Ha ott az ilyesmi megszokott, akkor az itt az érdekelt laikus csoportokat bevonva is működni fog.

Különösen érdekesnek tűnhet a „polgár” és a „fogyasztó” szerepek egymásba alakíthatósága. A hagyományos demokrácia elméleteket az utolsó két évtizedben – nem utolsósorban a kelet-európai átalakulás különböző változataira reagálva – leginkább a fogyasztók felelősséget vállaló polgárrá alakítása érdekelte. E szakaszban érthetően a civil értékek hangsúlyozása volt fontos azok számára, akik fogyasztóként egyébként inkább demokratikus fejlődési modellek mellett foglaltak állást. Bennünket azonban a fenntarthatósági folyamatok felől a következő években inkább a másik irányú átalakítás: a civil politikai értékrend olyan fogyasztási modellbe váltása érdekel, ami elvben fenntarthatóság-közelit lehet. A meggyőződést, a civil értékeket itt most nem a közsférában, hanem a privát döntésekben lehet, sőt valószínűleg kell majd megjeleníteni.

Hogyan vélekedjünk a fenntarthatóságra vonatkozó nyilvános vitákról, illetve egyáltalán a nyilvános tér szerepéről az ilyen átfogó társadalompolitikai kérdések kapcsán? A modellkísérletek szerint, akárhogyan befolyásolja a nyilvános vita a növekedés intézményi metszeteit, a technológiai változásokból következő növekedés csökkenti a nyilvános vitákra fordított időt, s maguk a viták intenzitását is. Vajon az anyagi jólét, vagy csak termelés kiterjedésével csökken-e a nyilvános vitákra jutó idő? Vagy akár már a közeljövőben az öngazdálkodás és a nyilvános viták olyan, a születő technológiákhoz kötött új formái alakulnak ki, amelyekre, egyelőre nem is számítunk? Ha abból indulunk ki, hogy a nyilvános vita közjó, amely a fogyasztáshoz csak yields, akkor az anyagi jólét növekedésével olyan új javak születnek, amelyeknek kvázi-közjó-elemei is vannak, s amelyeket a piacokon keresztül magánfogyasztásként is forgalmazhatunk. Jó pénzért elmehetsz egy hegyi kajak, vagy sziklamászó túrára, de valószínűbb, hogy beéred mindezek megtekintésével a televízióban. Egyáltalán, az hogy a legkülönbébb sportágak képernyőn keresztül fogyasztható látványossággá váltak, egyébként bizonyára valamilyen kapcsolatban van a közösségek leépülésével ugyanebben az időszakban. A piac, pontosabban az ott kínált egyénileg fogyasztható szórakozás és élvezet váltotta ki azokat a csoportos időeltöltési formákat, amelyeket valamikor – esetleg ideiglenes közösségeket is alkotó csoportok – együtt töltöttek el. S kérdés, ha ezek a közösségteremtő rituálék így privatizálódnak, lehet-e perspektivikus közügyekben, például a fenntarthatósági politikában nyilvános vitákat működtetni, vagy itt is helyesebb lesz, ha ezeket mégis inkább egyénileg fogyasztható formákban kíséreljük meg kiszerelni. Az

adekvát válaszok itt esetleg épp az egyéni fogyasztási viselkedési formák változásaiban jelentkezhetnek.

Az ily módon hiányzó társadalmi tőke, a kapcsolati hálók működtetésére ettől még számos más forma is kínálkozhat. Egyes időszakokban, például a második világháború után a nyilvános viták közvetlenül is hatottak a növekedésre. A háborús években a demokráciagyakorlás különböző változatai nem adták meg számos társadalomnak. Következésképpen ennek használati értékét adott pillanatban tömegek ismerték fel. Később a közvetlen demokráciagyakorlási lehetőségek különleges érték volta – nem a nyilatkozatok, hanem az egyéni figyelem, időráfordítás, erőkoncentráció szintjén – hiszen az veszélyben nem volt – csak egy szűk kisebbség képében maradt meg a közvetlen életvitelt komolyan befolyásoló elemként. Az 1989-91-es átalakulás jellegéből következően nálunk igen rövid idő alatt elmúlt a nyilvánosság életben tartása és megtöltése iránti személyi érdeklődés és elkötelezettség. Az emberek a demokráciát most már itt is ugyanolyan biztonságban tudják, mint a korábban más pályát követő Nyugat-Európában, de a közvetlen akciókra, mozgalmak támogatására – a környezetvédőkére is – a gyors normalizációs tapasztalatok hatására talán itt még kevésbé készek, mint ott. A fenntarthatóság fogyasztói koncepcióként történő megfogalmazására ennek is hatása lesz.

Mindebből következően az egyéni jólét itt akkor is csökkenhet, amikor egyébként az anyagi ellátottság növekedik. Hiszen, abba végül is, bizonyos közjavak is beépülnek s ezek létét mások elérhető ideje fogja meghatározni. Az anyagi ellátottság növekedésével azonban ez az időalap csökken, ami az egyéni jólét, mint sajátos tőke csökkenéséhez vezethet. Elvben, ha az egyének kevesebb időt akarnak, vagy tudnak a nyilvános terekben tölteni, márpedig az elérhető hazai mérések egészében ezt jelzik, akkor ennek nyilvánvalóan fékező hatással kellene lennie a nyilvános terek fizikai megjelenésére, az azokat működtetők üzleti kedvére is. A valóságban ezen a szinten inkább ellenkező mozgási irányt látunk. Legalább is a városokban igen gyorsan nő a szórakozóhelyek, találkahelyek, kocsmák, éttermek száma. Ezek hálózatteremtő közös térként csak nagyon különleges esetekben működnek. Talán mindebből is következően – ezt számos mérés jelzi –, mint ahogy a szubjektív well-beeing és a fejlettségi szintek közötti kapcsolat általában nem- monoton [vagyis nem azonos mértékben nő vagy csökken a növekedés változásával]. Abban az esetben, amikor a közbeszéd jelenléte egyszerűen egyfajta sajátos fogyasztást jelent és nincsenek szabályok, amelyek a nyilvános megjelenések és a munka kapcsolatát szabályozzák, akkor a gazdasági növekedéssel mindenütt nő a munka aránya [s következőképpen csökken a közsféra működtetésének időalapja]. Ez még inkább arra készítet, hogy a fenntarthatósági programokat – különleges esetek kivételével, amikor is megteremthető a kapcsolat a közbeszéd intenzitása és a gazdasági jólét emelkedése között – elsősorban fogyasztási projektekként határozzuk meg.

A környezetterhelés csökkentésének szinte magától értetődő útjának tűnik a termelés és a szolgáltatások egész sorának elképzelt, vagy már ma is kezdődő digitalizálása. Az informatizálással kapcsolatban azonban szinte a kezdetektől, az ötvenes-hatvanas évektől kezdődően olyan sokféle fantáziakép került forgalomba, s ezeket olyan sokan hitték már rövidebb távokon is valóságközelinek, hogy esetünkben is

alaposabban meg kell vizsgálnunk, tulajdonképpen miképp is értelmezhetőek egyfajta pragmatikus szinten a digitális kultúra környezeti hatásai?

Egyes javak értékét nagymértékben meghatározza, hogy mások is használják, vagy fogyasztják azt. Ezeket az egyszerűség kedvéért társadalmi javaknak nevezzük. Ezt szolidaritási és kizárólagossági javakra oszthatjuk tovább. A szolidaritási javak értékét növeli, hogy azt velünk egyidőben mások is élvezik, hogy azok bizonyos értelemben közös impulzusokat ébresztenek. A kizárólagossági javak értékét viszont csökkenti, ha azt mások is használják. A fogyasztás kiterjed mind a szolidaritási, mind a kizárólagossági javakra. A piacgazdaságokban mindkét változatból igen sokfélét találhatunk. Ha a piac nem képes kellő számban és összetételben előállítani a szolidaritási javakat, akkor gyakran az állam is beavatkozik ezek termelésébe és forgalmazásába. Ha a javak megfelelőképpen rendelkezésre állnak, akkor beállhat valamilyen egyensúly. A bonyodalmak akkor sokasodnak, amikor a szolidaritási javak egy része hiányzik, vagy nem kielégítő minőségű, s akkor a szabályzásnak már a termelést is ösztönöznie kell. A szolidaritási javak némileg leegyszerűsítve egyfajta társadalmi enyvnek minősülnek. Fontos szerephez jutnak a társadalomszerkezet karbantartásában. A fenntartható fogyasztás kívánalmai ezért ezekkel kapcsolatban mellékhatásokat generálhatnak. Más társadalmi üzemmódokat is feltételeznek, s önmagukban egyáltalán nem magától értetődően szabályozhatóak. Ebben az esetben maga a fogyasztás is közös. S önmagában az a tény, hogy ezeket a javakat velünk egyidőben mások is használják, pozitív kapcsolati tőkét is teremt.

Egyes esetekben nemcsak közös, hanem egyidejű fogyasztásról is beszélhetünk. Az egyidejűség erősíti az élményt, de bonyolulttá teszi ennek szabályozását, hiszen a fogyasztás itt sokszor bonyolult kapcsolathálókon belül történik. Ahhoz, hogy valamit a szolidaritási javak közé soroljunk nem kell, hogy azt az emberek kizárólagosan egymás társaságában fogyasszák. Ebben az értelemben még bevezethetünk ezen a területen egy további osztályozást is: egyes javak köz-szolidaritási, mások magán-szolidaritási javaknak minősülnek. Az előbbit az emberek ugyan maguk használják, de ugyanakkor közben tudják, hogy erről másoknak is tudomásuk van.

A szolidaritási javak használatához nem kell különösképpen konformistának lennünk. Ebben az értelemben konformista az, aki tudatosan csökkenti a mások és a saját cselekedetei közötti távolságot, aki mindenképpen hasonlítani akar. De egy mozi nézőterén a legelszántabb non-konformisták is használóivá válnak a szolidaritási javaknak. Bennünket itt különösen a trend-csináló, vagy -mozdító javak érdekelnek. Ha valaki maga is trend-csináló, akkor külön élvezi, ha saját fogyasztása másokat utánzásra késztet. A fenntarthatósági modellek nem ellenségesek a trend-csinálókkal, hanem maguk is – saját értékeik mentén –, divatot akarnak teremteni. Az általuk használt demonstratív fogyasztási formák, mint kommunikációs üzenetek lényegében nem sokban különböznek a hagyományos divatteremtéstől. A magyar környezetben ebben a vonatkozásban igazán trend-teremtőkről azonban talán mégsem beszélhetünk, hiszen a minták és az értékek többségükben az ország külső környezetéből származnak. De a létező trendek felmutatóit, hazai értelmezőit trend-gyorsítóknak talán mégis nevezhetnénk.

A szolidaritási javakat érdemes megkülönböztetnünk a jobb híján „klub-javaknak” nevezett szolgáltatásoktól. Ez utóbbiak olyan javak, amelyek összekötnek va-

valamilyen csoportot, s úgy használnak valamilyen közjót, hogy egyúttal mások számára megnehezítik, vagy lehetetlenné teszik annak elérését, vagy birtokba vételét (sportklubok, fitness-termek, stb.). Bizonyos esetekben a klubjavak szolidaritási javakként is felfoghatóak – különösen akkor, ha a felhasználók számának növekedése árcsökkentő, s ezért a felhasználók számára kedvező. Ugyanakkor, felfogásunk szerint a klub és szolidaritási javak között mégis van különbség. A klubjavak minősége általában romlik a felhasználók számának emelkedésével. Ebben az esetben a minőség javulásnak és romlásnak van egy átbillenő pontja (ezért vezet be a klub különböző felvételi kritériumokat, alkalmaz szűrőket). Máskor hálózati hatásokról beszélünk. Leegyszerűsített értelmezésünk szerint itt szó lehet olyan berendezések vásárlásáról, amelyek használatánál feltételezzük máshol, más hasonló készülékek jelenlétét (például a fax esetében). Itt nem egyszerűen az alkalmazási lehetőségek sokrétűségének, vagy gazdagságának örülünk. Elsősorban azt tartjuk fontosnak, hogy másnak is van a mi berendezésünkől és mindkét esetben a tulajdonlás értelmét a hálózati kapcsolat adja. Ebben az értelemben a hálózati hatások a szolidaritási javak bizonyos változataként foghatók fel. Természetesen, más javak értéke független attól, hogy azokat rajtunk kívül még ki használja. Egy meghatározott gépkocsi használata, lelkesedés valamilyen sportsiker iránt, kedvencünk megtekintése valamilyen tévéműsorban mind-mind ilyen „magányos használati” javaknak minősülnek. A fenntarthatósági fogyasztási programok természetesen mások lesznek a „magányos használati” és szolidaritási javak esetében.

Ebből a szempontból éppen csak megemlíteni érdemes a javak két további csoportját. Az elsőbe a „kizárólagossági”, a másikba pedig a „fél-szolidaritási” javakat sorolnánk. A kizárólagossági javak értékét épp az adja, hogy csak kevesen juthatnak hozzá. Más szövegek ezekről státuszteremtő javakként, vagy pozicionális javakként értekeznek. Egy vadászház adott társadalmi környezetben ilyennek számíthat és az erre vonatkozó szélesebb társadalmi értékítéletek jelentősen befolyásolhatják a fenntartható fogyasztás uralkodó modelljeit akkor is, ha az adott vadászházhoz adott társadalmi környezetben csak nagyon kevesen juthatnak hozzá. A fél-szolidaritási javak egyik csoportba sem illeszthetők.

## VIII. CSELEKVÉSI LEHETŐSÉGEK

Az utolsó évek környezeti tanulmányaiban feltűnik, hogy a vállalati szintű tiszta technológiai innovációk politikákba emelése önmagában visszaszorul. A vizsgálatok középpontjába azok a munkák kerültek, amelyek a rendszerek, a társadalmi és technológiai gyakorlat zölddebbé tételével próbálkoznak és a szükségleteinket kielégítő, átfogóbb szerkezetekre: a szabadidőre, a lakóhelyre, az élelmiszerre, a kommunikációra, vagy a mobilitásra, mint rendszerre figyelnek. Ezeket nevezzük a továbbiakban társadalmi-műszaki rezsimeknek. Az elemzések és a beavatkozási programok ma már elsősorban ezekre a rezsimekre összpontosítanak, tehát elsősorban a vállalatok és technológiák szélesebb környezetére figyelnek, ahol azok társadalmi rendszerekkel érintkeztek. Az is világossá vált, hogy fenntartható fejlődés-po-

litikákról csak rendszer szinten, pontosabban a rezsimek keretein belül értelmezve lehet beszélni. Mindebből az is következik, hogy a fenntarthatóság programként nem a gazdaság belügye, az ahhoz vezető rezsimváltásokban igen sok társadalmi aktor érdekelt. Ebből viszont az is következik, hogy ily módon a fenntarthatóság egy általánosabb társadalomirányítási problémával, az együttes kormányzás (governance) kérdéskörével is összefügg. S így természetesen azok a felfogások, amelyek a fenntarthatósági átmeneteket valamilyen monolit folyamatként kezelik, aligha védhetők.

A jelenlegi felfogások itt egyelőre intézményközpontúak, az átfogóbb rendszerek helyett néhány eszközre, vagy szervezetre összpontosítanak. Az általunk javasolt magyar fenntarthatósági politikák, ahol erre képesek, a rendszerszintekben gondolkozhatnak. A jelenleg meghatározó megközelítések felfogásunk szempontjából túl leíróak és szerkezetileg meghatározottak és ritkán lépnek túl az intézményi kereteken. Szükséges lenne pontosabb és koncepcionálisabb eszközöket fejleszteni. E célból a mi megközelítésünk heurisztikusabb, nagyobb figyelmet fordít a fenntarthatósági átmenetek környezetére és ahol lehet, érinti az irányíthatóság problémáit is. E célból pontosabban kellene tisztázni a társadalmi-technológiai rezsimek átalakításán belül az intézmények lehetőségeit és korlátait. Világosabb különbséget kellene tenni egyfelől a rezsim átalakuláshoz elengedhetetlen adaptív képességek, illetve az elfogadható megoldások kiválasztásának kommunikálása között. Az intézmények környezetének fokozottabb figyelembevétele érinti mind rendszerleírásainkat, mind az azokból következő normatív ajánlásokat.

Itt fontos lenne aláhúzni egy sajátos fogalmat, a rezsim tagságot. Ennek bevezetésével egyszerűen azt hangsúlyoznánk, hogy a technológiai rezsimek nem egybefüggő vagy egy osztatú szerkezetek, hanem különböző elemeket tartalmaznak és ezen intézmények, hálózatok és szereplők lesznek a „rezsimtagok”. E többszereplős felfogásból következően a fenntarthatósági átalakulás három tényező függvénye lesz. Függeni fog egy szintig attól, hogy ezek az aktorok végül is milyen szelekciós nyomásokat, elmozdulási kényszereket hajlandók egyáltalán észlelni. Másrészt függ attól, hogy milyen források állnak a hatékony átalakuláshoz rendelkezésünkre (ki hogyan van pozicionálva, melyek a versenyelőnyök, az aktorok milyen képességei nyilvánvalóak). Végül a rendszert jellemzi az, hogy milyen koordinált módon válaszol ezekre a külső kényszerekre. Ezt együtt neveznénk olyan adaptív képességnek, amely a fenntarthatóság irányába mutat.

A társadalmi-technológiai rezsimek, intézmények, technikák és tények viszonylag stabil együttese, amely bizonyos szabályokkal, gyakorlati megoldásokkal és hálózatokkal együtt meghatározott szerepeket tölt be. Bizonyos technológiai megoldásokhoz meghatározott érdekek és hagyományok kapcsolódnak. Ilyen például az élelmiszertermelés hatékonyságát a középpontba állító modern mezőgazdaság. Ezzel szemben ugyan megfogalmazódhat a szerves gazdálkodás, mint ennek az iparszerű agrárvilágnak az alternatívája. De legalább a 30–40-es évek óta a policy csinálás belső köreibe csak az iparszerű mezőgazdasági vízióknak lehetett meghatározó bejárása. De ahhoz, hogy egy rezsimnek tagjai, alkotó játékosai legyenek, ahhoz természetszerűen határookra, korlátokra is szüksége van. S ha valaki egy ilyen

rendszer tagja, akkor hogyan került be oda, illetve milyen valószínűséggel lökhetik ki onnan? Tulajdonképpen mit jelent itt a „tagság”?

A hagyományos irodalomban a rezsim összetett, valós jelenségek, természetes és művi fizikai elemek, valamint társadalmi, kulturális és gazdasági elemek közös medencéje. A fenntarthatóság hazai értelmezése szempontjából minden bizonnyal kiemelkedő jelentősége lesz egyfelől az energiagazdálkodással és a közlekedés átalakulásával, másfelől az élelmiszergazdasággal, -fogyasztással kapcsolatos rendszereknek. Az ezekre vonatkozó rezsimok között (például szél-, vagy nukleáris megoldások az energiánál) többségben csak helyi megoldásokat találunk, amelyek egyfajta „fészekben”, niche-ben megállják a helyüket, de amelyeknek mind intézményi, mind piaci beágyazódásuk hiányos. Ebből a szempontból érdemes fenntarthatósági potenciáljukat tekintve a rendszereket a „fészekszerűen” zárt és a „hálószerű” rezsimok csoportjára osztani. A környezetpolitikai rendszerépítéshez igazán a második osztályba tartozó rezsimokra kellene figyelniük. Ezeket is állami, civil és piaci szereplők működtetik (gondoljunk példaként ezek együttműködésére egy város vízellátásában). A politikaépítés szempontjából nem elégedhetünk meg azzal, hogy a rezsim nem egynemű. Hiszen az energia, vagy a víz példák is bizonyítják, hogy nem olyan egyszerű maga a rezsim lehatárolása sem. Ráadásul, mondjuk az energiarendszerben érdekelt „tagok” ugyanakkor más rezsimok alkotóelemei is lesznek. Egyes elemek kevesebb, mások több rezsimnak lesznek egyúttal tagjai. Részben ebből is következően az adott rezsimra is különböző intenzitással hathatnak majd (nyilvánvaló, hogy a vízrendszernek maguk a városi vízművek természetesen nem kizárólagos, de meghatározó aktorai lehetnek). Az ő beruházási döntéseik bizonyos értelemben meghatározzák az egész rendszer működését. A háztartások viselkedése itt persze fontos lehet, de azok mégiscsak elsősorban passzív befizetők maradnak (hacsak nem sikerül radikális átnevelő kampányokkal valamilyen kulturális váltást generálni). Ez utóbbiak a szabályok megváltoztatását, vagy más minőségű alkalmazását csak igen ritkán kényszerítik ki. Igazán ilyesmit nálunk sem várhatunk tőlük. Szabványokkal, közegészségügyi szabályok meghatározásával, vagy esetleg árképzéssel ugyanennek a víz-rezsimnek állami szerven már fontosabb részei lehetnek. Vannak, persze, akik azt hiszik, hogy a passzív felhasználói igények átfogalmazásával a többi aktórral is el tudunk fogadtatni a rendszer lényegét érintő, átfogóbb változtatásokat is. Életstílus-váltások, a háztartástechnológiai környezet radikális újraszabása mindennél már sokkal problematikusabb lesz. Végül is, például mosógépek és mosási technológiák hatékonyságáról nehezen lehet anélkül beszélni, hogy körbejárnánk a legfontosabb tisztasági koncepciókat és azt, hogy ezek népszerűségében, vagy elterjedtségében várhatók-e valamilyen változások.

Az ilyen és ehhez hasonló terek határozzák meg sok vonatkozásban a fenntarthatósági programok kivitelezhetőségét is. A felmerülő megoldásokat nagymértékben meghatározza az adott rezsim legfontosabb játékosai közötti esetleges verseny is. A közegészségügyben például a kormányzatok is nagymértékben függnek a rendszer alapkomponeenseitől, a gyógyszer- és a szélesebben vett gyógyítási iparoktól. Persze, a maguk oldaláról ezek is függnek a termékeikre és a szolgáltatásaikra vonatkozó állami engedélyektől, vagy esetleg az állami egészségügytől, mint meghatározó vásárlótól. A prioritások, a fejlesztési döntések, az árszerkezet és a bizton-

ság kérdései kapcsán például itt igen átfogó stratégiai játékok indulhatnak be. Ezek együtt formálják a rendszert, és a megegyezés keresés a játékosok között majdnem folyamatos. Más tagok (példánkban az orvosok, a szabályzók, esetleg a betegképviselők) beavatkozási tere attól függ, mennyi mozgási lehetőséget hagy nekik a két nagy játékos küzdelme.

Válsághelyzetekben a rendszer periférikus játékosai könnyebben beavatkozhatnak, ha viszont konszenzus van arról, hogy ilyesmi mégsem létezik adott pillanatban, akkor a főszereplők mellett a rezsim kialakításánál kevesen jutnak szóhoz. Különleges esetekben más külső nyomás is érvényesülhet (például adott működési módok csökkenő hozama). Adott rezsimok már létező infrastruktúrája és kapcsolódása más létező rezsimokhoz és hálózatokhoz minden valószínűség szerint a legtöbb fenntarthatósági metszetben a változások lelassítója, esetenként meghatározó gátja is lehet. A tennivalók sorba rendezésénél fontos lenne azt is számba venni, hogyan alakultak ki, milyen változások eredményezték a most sokak számára nehezen kimotozható rezsimokat. Végül is, nem kizárható, hogy a 70-80 éves iparszerű mezőgazdasági működési paradigmát – mondjuk energia-megfontolásokból – ma teljesen periférikusnak tűnő szerves farmgazdaságok váltják legalább részben ki. Hasonlóképpen feltételezhető, hogy a megújuló energiarendszerek széleskörű elterjedéséből az egész energiaszektor haszonfelfogása megváltozhat. Azonban a váltási pontok jellegéről és időzítéséről ma lényegében még semmit sem tudunk.

De a rezsimok így is változnak. A változások lényegében két elemből tevődnek össze. Egyfelől a változó nyomásokon, illetve azok szűrésén vagy közömbösítésén keresztül, másfelől pedig a rezsimon kívüli és belüli források együttes használatával. A célrendszer alapos átvizsgálása után többet tudunk az azt alkotó csoportok motívumairól. A hagyományos közgazdász gondolkodás még a nagy átmenetek vizsgálatánál is a vállalati mozgásterekre összpontosít. A szóba jövő eszközök a 90-es évek fenntarthatósági programjaiban is szinte mind ilyenek voltak (preferált árképzés, versenyfeltételek, adók és díjak, szabványosítás). Bennünket természetesen ezek mellett azok a „puha” faktorok érdekelnek, amelyek a tagok viselkedését messzemenően meghatározzák (belső csoportok érdekérvényesítése, az átfogóbb politikai-gazdasági „tájképek” átalakulása, kulturális divatok).

Persze, maga a társadalmi változás is megfogalmaz kényszereket. A magyar fenntarthatósági koncepciókból eddig szinte teljesen hiányzott például a demográfiai metszet. Pedig belátható, hogy egy előregedő, kevés gyermekkel rendelkező társadalomban nem tehetünk úgy, mintha a fenntarthatósági rezsimok kialakításánál mindezekről nem tudnánk. Márpedig a koncepciók zömével ez történik. Emellett figyelemmel lehetnénk a környezet iránti érdeklődés sajátos magyarországi ciklusaira (például a folyamatos érdektelenségre az atomenergiával kapcsolatos ügyekben, a korábbi felfokozott érzékenység részleges lebomlására vízierőmű és vízipítés kérdései kapcsán, az árvízi problematikából és a klímaváltásból következő specifikus kárpát-medencei gondokra, stb.). Tulajdonképpen ezek az érzékenységek és divatok meghatározó súllyal érvényesülhetnek egyes technológiai rezsimok kiválasztásánál, mások elvetésénél.

Fenntarthatósági politikákat éppen ebből következően is csak az empirikus szintekhez igen közel tudnánk megfogalmazni. Hiszen a magyarországi elitek változó



ideológiái, az „utolérő” fogyasztói kultúra sajátosságai, de ezzel együtt a közfigyelem növekedése „zöld problémák” iránt mind tovább színezi a képet. Mindezek figyelembevételével is kialakíthatók olyan niche-k, amelyekben egyelőre még nem meghatározó, de az adott környezetben elfogadható társadalmi-technológiai rendszereket fejlesztünk ki. Ezek mintegy tartalékban várnák azt a pillanatot, amelyben ebből a szűkebb környezetből kikerülhetnének a szélesebb porondra, és felhasználhatóvá válnának (mondjuk az energetikában). Tehát elismerve, hogy az adott időpontban a fenntarthatósági kritériumoknak jobban megfelelő technológiai rendet még nem érvényesíthetjük, azt azonban mégis fejlesztjük, hogy a körülmények megváltozásánál a felhasználható technológiai csomagok készen álljanak.

A rezsim átalakulása ebben az összefüggésben kétfajta nyomás, vagy feszültség megjelenítésétől függhet. Egyfelől, egyes hatások egymást kiszoríthatják, vagy nem párhuzamos válaszokat generálhatnak, tehát például a megújuló és bio-energiaforrások mesterséges magyarországi árképzése hamarosan oda vezethet, hogy fa hiány lép fel. A magas állami felvásárlási árakon ily módon termelt energiát magasabb áron lehet értékesíteni, mintha a fát más ágazatokban, „természetes” formájában használhatnánk. Hulladék faként ugyanis ma az országban gyakran kényelmi és technológiai megfontolásokból jó minőségű faanyagot égetnek el az erőművekben. Másfelől, lehetséges lenne a külső nyomás jelentős részét egy irányba terelni. Az éghajlatváltozás e vonatkozásban jó alkalmazási példának tűnik. Nemzetközi szakértő fórumokon először hosszú évekig folyt a vita arról, helyesen érzékeljük-e egyáltalán a globális felmelegedést, és a jelenleg mért adatok valóban összefüggenek-e a széndioxid kibocsátással. De végül is létrejött a tudományos konszenzus és arra építve az alacsonyabb karbon rezsimiek elérését célzó bonyolult nemzetközi szabályozás is működni kezdett.

Többfajta alapesetről lehet itt szó. Próbálkozhatunk olyan új niche-k kialakításával, amelyeknek egyértelmű társadalmi funkciója lesz. Például, elkezdjük komolyan venni a szerves farmprogramokat és fokozatos bevezetésüktől a „nagyipari agrárium” is fenntarthatóbban kezdene el dolgozni. Támogathatunk olyan innovációkat, amelyeknek szélesebb technológiai rendszerekre is hatásuk lehet. Például részt veszünk olyan szélturbina fejlesztésekben, amelyek már országos hálózatokban is fontos elemekké válhatnak. Erősíthető a verseny más rezsimekkel, amelyek teljesen, vagy részben hasonló területeken működnek, vagy szerepeket látnak el. Így kezelhetőbbé válik a verseny a különböző energia-előállítási módok (atom, szén, nap, szél, stb.) között. Kereteket teremthetünk a társadalmi szereplők eltérő „vízióinak” versenyeztetésére. Erre például erősíthetjük a civil részvételt kémiai szabályozási döntéseknél. Itt olyan helyi tiltakozóhullámok is kialakulhatnak, amelyek kezelésére specifikus eszközöket kell majd használni. Végül, nem zárhatók ki azok a politikailag motivált viták sem, amelyek egyes társadalmi-technológiai rezsimiek körül kiobbannak. A 80–90-es évek fordulóján ilyen volt nálunk a Bős-Nagymaros vita, s esetleg a következő években ilyenné válhat a genetikailag módosított élelmiszerek használatával kapcsolatos megosztottsága.

A következőkben vizsgálunk kell az áttekintett rezsimiek adaptív képességét. Egyrészt itt adaptív képességek alatt a technológiai rendszerek reprodukálásához

szükséges elemek együttesét értjük. Ezek közül legfontosabbak az új tudástermelés képesség, a felhasználók igényeinek artikulálása (vagyis, hogy befolyásolni tudjam a felhasználót, hogy ő azt gondolja a maga számára szükségesnek, amit én szállítani tudok). Emellett számít a folyamatos hozzáférés lehetősége olyan anyagi és politikai forrásokhoz, amelyek biztosítják, hogy a technológiai rezsim legitim maradjon. Alapvető lehet olyan hálózatok kialakítása, amelyek önmagukban is képesek a környezeti bizonytalanság, az információ növekvő ára, és a hozzáférhető tapasztalati tudás korlátait valamiképpen kezelni. Végül nyilvánvalóan itt szükségesek lehetnek képességek a piac aktív alakítására is. Számos meghatározó innovációnak először nincs piaca. Egy pillanatra úgy tűnik, hogy senkinek sem kell. A fenntarthatósági paradigmán belül számos ehhez hasonló helyzettel, vagy ilyen gondolattal találkozhattunk.

Talán túlzott akademizmusnak tűnik, de e pontnál különbséget teszünk képesség és készség között. A képesség minőségi és hat arra, hogy egy rezsim pontosan működik. A készség inkább mennyiségi fogalom. Az adaptív készség itt azt jelezné, hogy egy adott alkalmazkodási képességből meghatározott pillanatban mennyit tudtunk megmozgatni. Az, hogy valamilyen aktor „tag az adott rezsimben”, képességeket jelez, de azok adott időpontban érvényesülő részét (vagyis a készséget) illetően már nem sokat mond. Ha más feltételek egyenlőek, akkor a fenntartható rezsim hatékonyabban reprodukálható. Elvben sikeres fenntarthatósági politikák eredményeként egyre nő a rezsim adaptációs készsége, ami azt jelenti, hogy egyre kevesebb képesség megy veszendőbe. Esetekben, amikor az adaptív képesség gyenge, felépíthetők olyan külső, a rezsimen kívüli csoportok, akik a szükséges változásokat elindíthatják. Ilyenek lennének a már említett innovatív niche-k, amelyek keltetőivé válhatnának azoknak a milióknak, amelyek egy átfogóan fenntartható gazdaságban már előtérbe kerülnek. A hatékony adaptációs képességek azután felnyithatják e technológiák hajtatóházait és ezeket akár külső forrásokkal is egyesítve, jelentős ökopolitikai rendszerváltozást generálhatunk. Egy sikeres niche így módon előfeltételévé válhat a későbbi átfogóbb változásnak.

A niche bizonyos értelemben szelekciós hatásokat is közvetít és kiderülhet, hogy azoknak a rendszereknek nagyobb a változási képessége, amelyek szélesebb tagsági hálókkal rendelkeznek. Irányításelméleti szempontból a fenntarthatóságot itt meghatározhatjuk változási képességként, vagy potencialitásként és gyakran kiderül, hogy külső vagy periférikus szereplők változási, átalakulási képességei lényegesen jobbak, mint azoké, akik a rendszer középpontjaiban működnek.

Ahogy a környezeti igények változnak, és ahogy az adaptív képesség is formálódik, úgy változnak a fenntarthatóság előfeltételei is. A változás két metszete lesz itt különösen fontos. Az első: hogy a változás egészét mennyire világosan látjuk és hogy az oda vezető elmozdulásokat mennyire aktívan koordináljuk. Ez meghatározható a rezsimtagságokkal, vagy az irányítás valami magasabb szintjén. Ebben a metszetben megkülönböztethetjük a tervezett és nem tervezett rezsim átalakulásokat. A tervezett átalakulást olyan befolyásos szereplők irányítják, akik a rezsimet ellenőrzik, vagy akik egy olyan hálózatba tartoznak, amely elfogadott valamilyen

	Alacsony koordináció	Magas koordináció
Belső források	Fejlődési pályák átértékelése	Endogén megújulás
Külső források	Véletlen átalakulás	Tervezett átalakulás

5. sz. tábla

közös diagnózist a pillanatnyi helyzet ellentmondásairól. A második metszet pedig annak a fokát fogja jelenteni, hogy a tervezett változás forrásai meghatározó mértékben a rezsimen belüliek, vagy kívüliek. Ha a források belsők, akkor a változások is részlegesebbek és a belső erőviszonyokat sem függesztik fel. Azonban itt alapvető problémák vetődhetnek fel az adaptációs folyamat időhorizontjával és stílusával kapcsolatban. Itt kirajzolódni látszik a koordináció mértéke és a tartalom szerint egyfajta fenntarthatóság-építési tipológia is.

Endogén megújuláson belső alkalmazkodást és koordinált válaszokat fogunk érteni. Ilyen változásokra akkor kerül sor, amikor versenyhelyzetben a rezsimtagok (vállalatok, beszállítók, felhasználók, szabályzók) tudatos lépéseket tesznek a rezsimet fenyegető valamilyen veszély elhárítására. A rezsimnek ebben az értelemben változnia kell. Ennek motívumai világosan meghatározottak és a válaszlépések is összefogottak és nagymértékben a létező rezsim belső forrásait használják. Az innovációt itt azonban nagyrészt a rezsimen belüli faktorok mozgatják, a korábbi érdekek és tudásszintek, problémamegoldó rutinok és gondolati sémák a kellenél erősebben meghatározzák a fenntarthatóságnak is azt a változatát, amely ebből kikerekedik. Mindenesetre, úgy tűnik, hogy az átalakulás itt részleges és túlzottan az előzményektől függő lesz. Egy hosszabb időtávot tekintve lehet, hogy a változás eredménye radikális lesz, de oda sok kis lépéseken át jutunk csak el.

Ugyanakkor nem zárhatjuk ki azon fenntarthatósági pályák megjelenését sem az országban, amelyekben a változások nehezen előrejelezhetővé válnak ezekben a rezsimekben. A pályaváltást radikálisan olyan belső folyamatokra vezethetjük vissza, amelyek a rendszer szereplőinek, hálózatainak és intézményeinek szakadásai-ból következnek. A mozgató itt általában valamilyen sokk, származzon az akár a rendszeren kívülről vagy belülről. Az arra adott válasz azonban már sajátos rezsimváltozást fog jelenteni. A rendszerek belső adaptációja olyan helyzeteket eredményezhet, amelyeket végül is nehezen tudunk a hagyományos fenntarthatóság kategóriáiba illeszteni, és ez radikális pályamódosításokhoz vezethet. Olyan elemek, mint a zöldebb fogyasztás, tisztább technológiákhoz vezető váratlan innovációk, az adaptációs képességek rendszerszintű javítása végül közelíthetik fenntarthatósági állapotokhoz akkor is a rendszert, amikor a folyamat egyáltalán nem tervezett. Más oldalról, felfogható úgy is a rendszer, hogy abban a változáshoz szükséges belső források rendelkezésre állnak anélkül, hogy az esetleges célok megfogalmazódnának, vagy hogy a változásokat meghatározó kényszerek egy irányba hatnának. Ilyen esetekben a szabályzási rendszerek végpontjait (szabályzási sémákat, adókat használva) tudatosan lehet használni egy olyan környezet kialakítására, amelyben az adott rezsim tulajdonképpen elmozdul valamilyen fenntarthatóság felé. Ily módon a pályamódosító környezet végül is endogén megújulási környezetté válik és a társa-

dalmi-technológiai rezsim átalakulásánál, ha részelemekben is, de a fenntarthatóság felé mozdulunk el.

Ugyanakkor számos klasszikus rezsim-átalakulás, bár társadalmilag motivált, de tulajdonképpen autonóm. Ezek a megfigyelt folyamatok nagyon kevés lehetőséget adnak ugyanakkor *ex ante* arra, hogy különbséget tegyünk sikeres utolérő és más alternatívák között. A rendszer alkalmazkodóképessége szélesebb, mint az előző esetekben. Az átalakulás váratlan, de elindul a fenntarthatóság felé. Mindebből következően az nehezen jelezhető előre, hogy ebben az esetben a magyar rendszer annak milyen formáihoz közelít. Végül, s talán erre kellene törekedni, belevághatunk tervszerű fenntartható átalakulásba is. Ebben az esetben a rendszer válaszai koordináltak, viszont a mozgató egy azon kívüli, elsősorban gazdasági vagy társadalmi keret lehet. Jó példa lehet erre az 50-60-as években a polgári atomenergia alkalmazása.

## IX. ÁGAZATI POLITIKÁK

### 1. AGRÁRIUM

A hazai agrárágazatok gazdasági-társadalmi súlya – akárcsak más fejlett országokban – jelentősen csökkent a közelmúlt másfél évtized alatt, de stratégiai jelentőségét nem veszítette el. 2005-ben is 3,1 milliárd eurót tett ki az export, 1,2 milliárd euró egyenleg mellett, s mintegy 700-800 ezer családnak nyújt részben-egészen megélhetést. Közismert az élelem- és vízellátás biztonságának alapvető jelentősége a mezőgazdaság természeti erőforrások jelentős részének újratermelésében, a környezet megőrzésében betöltött szerepe.

A hazai időjárási jelenségek az elmúlt években nem kímélték a mezőgazdaságot, a vidéki környezetet, a vidéki településeket, hiszen volt olyan esztendő, amikor egymás után árvíz, belvíz, aszály, sárlavinák, jégverés, fagykár stb. is előfordult. Magyarországon, ahol 100 évből 28 száraz, aszályos, ahol gyakori az aszályos évek egymást követő sorozata, s egyes években pedig – például 2000-ben – árvíz, belvíz, aszály és fagykár is előfordul, ott a várható felmelegedés rendkívül élesen veti fel az élelmiszerellátás hazai biztonságát. Kritikus években az import ára is meredeken emelkedik, nő a beszerzés nehézsége, fokozódik az ország kiszolgáltatottsága. Ennek kockázata a növénytermelés alkalmazkodóképességének erősítésével csökkenthető, következményei pedig mérsékelhetők.

A **klímaváltozás**, a valószínűsíthető felmelegedés, szárazodás, az extrém időjárási jelenségek gyakoriságának és az okozott kár nagyságának növekedése új válaszokat, megoldásokat igényel az agrár- és vidékfejlesztésben is.

A mező- és erdőgazdaság más nemzetgazdasági ágaktól eltérően nem éli fel természeti erőforrásait, hanem ésszerű gazdálkodás mellett újratermeli azokat, miközben ezzel közhasznú környezetfenntartást és légkörvédelmet is végez, előmozdítva a klímaváltozáshoz való alkalmazkodást. A mezőgazdaság által előállított termékek egyik megújuló forrását jelentik a természeti környezetnek, az alternatív energiáknak, az élelmiszereknek, közcélú szolgáltatásai mellett kedvező hatást gyakorolnak általában a természeti környezetre, a tájra, a klímára, a faj és táj biodiverzitására, a

vízgazdálkodásra, s sokoldalúan közreműködnek a vidék, valamint a vidéki település fennmaradásában. Mindez csak a fenntarthatóság alapján valósítható meg.

A fenntartható mezőgazdaság céljai tehát a következőkben foglalhatók össze:

- A közjószág jellegű, megfelelő környezetminőséget biztosító tájfenntartás (mozaikosság, erózió elleni védelem, belvízhálózat fenntartása, természetvédelem stb.) fizetett foglalkozási ágként való elismerése.

- A klímaváltozáshoz alkalmazkodó, illetve a helyi klimatikus viszonyokat kedvező irányba befolyásoló gazdálkodási formák elterjesztése (pl. ártéri gazdálkodás).

- Magas minőségű élelmiszerek előállítása (élelmiszerbiztonság).

- A kitörési pontokat jelentő élőlétfenntartás igényes termelés fejlesztése (pl. kertészeti ágazatok, gyógynövénytermesztés).

- Megújuló energiaforrások termelése (biotüzemanyagok alapanyagai pl. olajnövények).

Különösen fontos a „közjószág jellegű”, a környezetminőséget biztosító, illetve a tájfenntartási feladatok finanszírozásának újragondolása. Míg a mezőgazdasági termelési szerkezet átalakítása alapvetően támogatásokkal valósítható meg, ezen feladatokat közszolgáltatásoknak, de legalábbis közérdeket is szolgáló tevékenységnek kell tekinteni, amelynek ellátását alapvetően állami, önkormányzati feladatnak kell tekinteni.

## 2. VIDÉKFEJLESZTÉS

A vidékpolitika kiinduló tételei körül kemény viták folynak. Különösen két ponton éleződtek ki az ellentétek. Az egyik a mezőgazdaság szerepe a vidék életében, a másik pedig, az EU vidéktámogatási rendje, szembeállítva az agrár- és a vidékfejlesztés címén elnyerhető támogatásokat egymással.

Az első pont kulcskérdése az, hogy továbbra is abban a felfogásban akarjuk-e a vidék jövőjét boldogabbá tenni, miszerint ebben a feladatban a mezőgazdaságnak szánjuk a főszerepet, avagy a vidéken is a gazdaság többi szektorának fejlesztését akarjuk fölgyorsítani (mert a mezőgazdaságnak e feladat messze meghaladja az erejét!).

A második vitapont viszont valójában álvita, mert akik a versenyző mezőgazdaság támogatási rendszerét és a vidékfejlesztési támogatásokat szembeállítják egymással, sőt egymás alternatívájaként kezelik, azok nem ismerik, s nem értik az EU agrárpolitikáját.

Az Európai Unió „új vidékfejlesztési rendeletének” tervezete számunkra is meghatározó, eligazító dokumentum. Ebben a vidékfejlesztést, vagyis a Közös Agrárpolitika (KAP) második pillérét az eddigi programok működési tapasztalatai, a tagországok, a társadalmi szervezetek és a független szakértők véleménye alapján fogalmazzák meg. E célokat szolgálja a költségvetési tervezet is, amelynek mi is részesei, végrehajtói leszünk. A rendelettervezet szerint a Vidékfejlesztési Alap hozzájárulása a 2007–2013 közötti időszakra 2004. évi árákon 89 milliárd euró, amely

összeg – hosszú időn át – a még el nem fogadott és erősen vitatott új költségvetés egyik bizonytalan pontja volt. A döntés, sajnos, e kiadási tétel erőteljes megkurtítását eredményezte, s lényegében továbbra is csak szép szándék és a ködös jövőbe vesző terv marad az ún. második pillér javára való erőteljes forrásátcsoportosítás.

A rendelettervezet három fő támogatási irányt jelöl meg:

- a mezőgazdaság és az erdészeti szektor versenyképességének növelését;
- környezetvédelmet és a termőföld-gazdálkodást;
- a vidéki gazdaság diverzifikációját és a vidéki területeken élők életminőségének javítását.

A LEADER (vagyis a közös programok ösztönzése) külön támogatási címként jelenik meg.

A versenyképesség fokozásának támogatása elsősorban a következő kérdésekre terjed ki:

- az emberi erőforrás fejlesztése,
- a termelési struktúra korszerűsítése,
- a termelés és a termékek minőségének javítása,
- külön is figyelmet érdemelnek azok az átmeneti intézkedések, melyek szándéka az új tagállamokban az ún. félig önellátó gazdaságok árutermelővé és versenyképessé válásának a támogatása, valamint a termelői csoportok létrehozásának ösztönzése.

A környezetvédelem és a termőföld-gazdálkodás támogatása a hátrányos természeti adottságú térségek támogatására, az állatjóléti intézkedések alkalmazására, a nem termelő beruházások támogatására és az erdősítésre koncentrál.

A vidék életminőségének javítása és a gazdaság diverzifikációja – elsősorban a mezőgazdasági termeléshez kapcsolva – fogalmaz meg célokat.

Az EU tehát a vidékfejlesztést egyértelműen az agrárfejlesztés részének tekinti, s ennek megfelelően beszél róla úgy, mint a KAP 2. pilléréről. A támogatási források és a támogatott célok zöme is agrárjellegű, kivéve a falufejlesztési és az életminőség-javító intézkedéseket, amelyek „csak” közvetett módon szolgálgják a falun, s ezen belül a mezőgazdaságból élőket.

A magyar mezőgazdaságból a jövőben is szabadul fel munkaerő, noha korántsem az eddigi ütemben. (Tíz év múlva viszont akár jelentős hiány is keletkezhet, szakképzett emberekből!) Ezt a munkaerő-kibocsátást viszont ma látszólag lefojtja, illetve nagyrészt elleplezi az önálló egzisztencia megteremtésére alkalmatlan, fő-, vagy részfoglalkozású, de elégtelen méretű és tőkeerejű kisgazdaságok nagy száma, az évek óta tartó és megállíthatatlanul romló eltartóképességükkel egyetemben. Ma ugyanis nem a nagyüzemi „nagykapun”, hanem (lengyel módra) „a kiskapun belüli” munkanélküliség jellemző a magyar mezőgazdaság kisüzemi hányadára. Ebből adódik, hogy még ha egyre többen dolgoznak is, viszonylag mind rosszabbul élnek a kistermelők.

Az EU vidékfejlesztési támogatásai a versenyképes üzemeket segítik!

Az agrár-közgazdasági szakma és az EU fogalmai szerint Magyarországon igen sok a gazdasági életképesség követelményeit teljesíteni nem tudó kisüzem. Az élet-

képességi mérce napról napra csak szigorodik. Rajtuk két módon lehet segíteni: integrációval, szövetkezéssel, amelyben a kettős foglalkoztatás lenne a jellemző (mezőgazdasági és valamilyen más munkahelyen végzett munka), vagy radikálisabb utat követve, a koncentrációval, több kisüzem egy kézbe vonásával, ami számuk jelentős csökkenését és egyben munkaerő-kibocsátást eredményezne. (Ennek megelőzését szolgálja a korai nyugdíjazás és a fiatal gazdák támogatási rendje, amit mi is bevezettünk 2005-től.)

Mindkét megoldás javít a versenyképességen, de mindkettő munkaerő-főlszabaddítást is eredményez. Akárhogyan kerülgetjük is a forró kását, be kell vallani, hogy nincs mód többszázezer, elégtelen méretű és teljesítményű árutermelő üzem fenn-tartására. Se saját forrás, se EU-s támogatás nincs erre! Az meg csak tovább növeli a bajt, ha engedve a szakszerűtlen és populista követelődéseknek, az agrárfejlesztési támogatások – egyébként is évtizedes lemaradást tükröző és konzerváló hatású – mostani méretkövetelményeit tovább csökkentjük. Őszintén el kell mondani azt is, hogy a méretkritériumokat nélkülöző 2004-ig érvényes támogatási rendszerünk olyan gépvásárlási hajszába kergette a gazdálkodók igen széles körét, amelynek következményeivel most kényszerülnek szembesülni. Az eszközeik – akár csak az elfogadható kihasználására sem képes – kisméretű üzemek tulajdonosait ugyanis ma a folyamatosan veszteséges termelés veszélye fenyegeti, hisz drága és termelékeny traktoraik nem javították, hanem éppen hogy rontották jövedelmezőségüket.

Az Európai Unió kifejezetten a most belépett országok szétaprózott és versenyre alkalmatlan kisüzemeinek megsegítésére alakította ki a „félleg önellátó gazdaságok” fogalmát, s az ezeket segítő támogatási rendszert. Az öt éven keresztül igénybe vehető fölkészülési támogatás összege ugyan igen szerény, mindössze legfeljebb 5000 euró, öt évre egyenletesen elosztva, de néhány ezer termelőnek ez is lökést adhat a megerősödésre, illetve a munkahelyteremtéssel azonos értékű munkahelymegőrzésre. A követelmények puhításával azonban ezt a forrást is – bátran megjósolható – csak fölélik, viszont biztosan hosszabb időre nyújtja el és fájdalmasabbá teszi a szükséges szerkezetváltás idejét. Az életképességi kritérium 5 EUME-ről (európai méretegység) történt leszállítása pedig nem egyszerűen szakmai hiba, hanem jóvátehetetlen károkozás!

Ahhoz aligha férhet kétség, hogy 1-2 EUME mérettel, azaz havi 30-40 ezer forint hozzáadott értéket termelő, „félleg önellátó” üzemből aligha tud megélni bárki is, hiszen ennek az értéknek kellene fedeznie – a megélhetésen kívül – a termelés rezsijét és az állóeszközök (gépek, épületek stb.) folyamatos pótlását és korszerűsítését is. Ezért tehát mindenképpen keresnünk kell a mezőgazdaságon kívüli, illetve attól függetlenített foglalkoztatás lehetőségeit (örömmel véve mindemellett tudomásul azt, hogy a falun élők zöme szívesen folytat házkörüli, önellátó mezőgazdasági termelést, de nem ebből él meg). Ennek a munkahelyteremtésnek egyik feltétele az, hogy sikerüljön egy csatornába terelni mindazokat az egyéb hazai és uniós pénzforrásokat, amelyek a környezetvédelem, az infrastruktúra és más fejlesztések céljára rendelkezésre állnak, s amelyeket ma kevésbé összehangoltan használnak fel.

Napjainkra megfellebbezhetetlen tényré vált a mezőgazdasági versenyszféra és az önellátó, kiegészítő jövedelmet adó, „szociális mezőgazdaság” egymástól való elkülönülése. Ezt eddig tagadta a magyar agrárpolitika, s még a mezőgazdaságot

érintő legutóbbi döntések is szinte egységes egészként próbálják kezelni az agrár-gazdaságot, s így működtette támogatási rendszerét is. Pedig ez mindkét oldal mezőgazdasága fejlődésének csak hátrányára válik.

A mezőgazdaság nem képes a vidék fő gazdasági ereje lenni.

A vidék gazdasági szerkezete, ereje, és ezen belül a mezőgazdaságé is, az ország különböző tájain igen eltérő. Vitáink és erőteljesen diffúz javaslataink zöme is abból fakad, hogy a valóságtól sok ponton eltérő helyzetet és állapotot tételezünk fel a mai magyar vidéken, ki-ki saját tapasztalata és feltevése (sőt érzelme) szerint.

Példaként említenénk azt a hamis kiinduló tételt, amely szerint a vidék gondjait a mezőgazdaságból kiindulva kell megoldani. Ezzel nem értünk egyet, mert ez ugyan egyik részére talán még igaz az országnak, a másakra viszont biztosan nem, noha mindkettő vidék. Természetesen lesz olyan régió (táj, körzet, vidék stb.), ahol a mezőgazdaság a legfontosabb gazdasági ágazat, de készüljünk arra, hogy:

- a mezőgazdaság a vidék nagyobbik részén már ma is alárendelt jelentőségű a gazdasági életben;
- ettől elválva, s nem is a valóság talaján mozogva, még mindig a reálisnál nagyobb a szerepe a társadalom életében, az emberek gondolkodásmódjában;
- a jövő magyar mezőgazdasága most növekedési pályára áll ugyan, és akár látványos fejlődésére is sor kerülhet, de az agrárgazdaság viszonylagos jelentősége tovább apad;
- a versenyszféra és az önellátó termelés pedig egymástól egyre inkább eltérő szerepet játszik majd a vidék életében, de egy „köztes szféra” folyamatos fennmaradására mindig számítanunk kell.

Ma a világ mezőgazdasága a profizmus, az ún. „iparszerű termelés” irányába fejlődik. Az árutermelő magyar mezőgazdaságnak sincsen más lehetősége, mint hogy ezt az utat kövesse. Az „iparszerűség” azonban nem jelent mást, mint *szakszerűséget, tömegszerűséget, szervezettséget*, a véletlen lehető legteljesebb kiiktatását, és – a napjainkra már alaposan megváltozott szemlélettel – természetesen *a maximális alkalmazkodást is a mindenkori természeti és biológiai adottságokhoz*. Az iparszerűség tehát nem ellentéte a környezetóvónak, ha úgy tetszik, a „fenntartható” mezőgazdasági termelésnek, hanem éppen ennek gyakorlati alkalmazását, megvalósítását jelenti. A mind fontosabbá váló élelmiszerbiztonság csak és kizárólag a szakszerűségen keresztül érvényesíthető.

### 3. TELEPÜLÉSSZERKEZET

A globális folyamatok külső adottságok a magyar fenntartható fejlődés számára. A kérdés tehát az, hogyan hatnak a globalizációs folyamatok Magyarországra, mennyire segítik vagy hátráltatják a fenntartható fejlődést, milyen irányt szabnak a hazai fejlesztések számára és mit is kell ahhoz tennünk, hogy ezeknek a folyamatoknak az előnyeit maximálisan kihasználhassuk, míg a hátrányait csökkenthessük. A területfejlesztésben és a fenntarthatósági megközelítésben egyre határozottabban érvényesülő szemlélet, hogy a helyi/regionális erőforrások aktivizálása révén



lehet csak előremozdító hatásokat elérni. Izgalmas kérdés, hogy miként lehet az egyre szélesedő globalizációs folyamatokba integrálni a lokális/regionális struktúrákat. De mindez fordítva is igaz, miként lehet a lokális/regionális adottságokat, erőforrásokat érvényesíteni a globális rendszerekben. Hol legyenek a hangsúlyok, miként jelenjen meg egy térség, vagy térségek hálózata ebben az időt átfordító, a tereket felszámolni kívánó, s megjelenési dimenzióiban kitágult rendszerben?

A fentiek figyelembe vételével a regionális pólusok főbb funkciói:

- közigazgatási súlyánál fogva (cél a választott regionális fejlesztési tanácsok életre hívása saját költségvetéssel) szabályozza és ösztönzi a térség harmonikus és fenntartható fejlődését,
- ellátja olyan speciális termékekkel, szolgáltatásokkal, kulturális kínálattal a régió lakosságát, amelyek máshol gazdaságosan nem szervezhetők (pl. egyetem, kórház, sörgyár stb),
- szervezi és biztosítja tágabb régiójához és a szomszédos régiókhoz fűződő sokszínű kapcsolatrendszerét,
- gazdaságilag dinamizálja a térséget, megtart erőforrásokat, mindenek előtt a legmagasabban képzett munkaerőt, biztosítja a régió kitörési pontjaihoz szükséges kutatás-fejlesztés és innováció szakmai hátterét.

Az utóbbi 10 esztendő során nemcsak a kelet-közép-európai városi szegénység szignifikáns növekedése tapasztalható, hanem a szegénység városi koncentrációja is.

Ha beigazolódnak a népességi előrejelzések és megindul a lakosság komolyabb fogyása és stabilizálódása 30-40 év után egy alacsonyabb lélekszám szinten, akkor végig kell gondolni, honnan fogy a lakosság. Merthogy az nem egyenlően terítve fog fogyni. Kialakul-e nyugat-európai analógiákat követve egy hármass övezet: a sokgyermekes roma és bevándorló réteg a történelmi városmagokban növekvő létszámokkal, a középrétegek agglomerációs övezetei és az urbanizálódó nagyközségek viszonylag homogenizálódó lakossággal és a csökkenő lélekszámú harmadik övezet- maga is kéttípusú lakossággal: az egyik településtípuson nyugdíjas kitelepüléssel és máshol a társadalomból egyre inkább kiszakadó rétegekkel. Megoldást a fenntartható városfejlesztés koncepciójának következetes és szabályozott megvalósulása adhatja.

#### 4. KÖZLEKEDÉS, KÖZLEKEDÉSI HÁLÓZAT

Az elérhetőség gyakran azon a fejlődési modellen alapszik, hogy a létrehozott közlekedési folyosók melletti térségekben megindul a gazdasági fellendülés. A térszerkezeti problémák felismerésén alapuló területfejlesztés lényege ugyanakkor éppen az lenne, hogy a szolgáltatások, termelés, piac, közügyek intézése helyben legyen megvalósítható. Utóbbi esetben a szolgáltatások elérhetősége nagymértékben javulna, anélkül, hogy ehhez jelentős távolsági közlekedést kellene igénybe venni. Tehát nem a városok elérhetőségét, hanem a szolgáltatások elérhetőségét kell biztosítani, és ebben a felfogásban a közlekedéspolitikát nem cél, hanem annak eszköze. A fe-

ladat tehát nem a közlekedés önmaga céljáért való fejlesztése, hanem a kistérségi és regionális centrumok fejlődése, közlekedés és fenntarthatóság összehangolása.

Mindez országos szinten azt is jelenti, hogy a jelenleg erősen központosított és sugaras közlekedési hálózatot újra kell gondolni. A felvázolt térszerkezet egy rácsos szerkezetű közlekedési hálózatot feltételez, amelynek lényege, hogy a térség különböző pontjai az elérhetőségben azonos pozíció felé közelíti. A közlekedési hálózat fejlesztésére szükség van a térség központja és a többi település között is, ami nem jelent többet, mint annak a felismerését, hogy a térség összessége számára kell optimális feltételeket teremteni a fejlődéshez. Különösen igaz ez azért, mert a kutatások azt bizonyítják, hogy direkt összefüggésben van a foglalkoztatottsági helyzet az elérhetőséggel. A térség jó belső feltárással a helyi választási lehetőségek növelése irányába lehet elmozdítani a pozíciókat, a térség egészének a megjavuló esélyeire alapozva a régió életképességének a javulását. A térség központját éppen az teheti fontossá, ha egy növekvő fontosságú térséget tud képviselni, azaz a központnak valójában abban kell felismernie az érdekeltségét, hogy a régió egésze fejlődjön.

A harmonikus térszerkezethez igazodó közlekedési hálózatnak a környezetre gyakorolt hatása jelentősen csökkenthető, hogyha azok igazodnak a geográfiai, természeti tájegységek határaihoz. A másik jelentős probléma a közúti közlekedés túlsúlya, amely mind az áruszállításban, mind a személyszállításban egyre nagyobb teret hódít. Ennek ellensúlyozását a következő években meg kell kezdeni, a vasúti, vízi áruszállítást versenyképessé kell tenni a közúti áruszállítással szemben. A személyszállításban a tömegközlekedés elsősorban a nagyobb forgalmat lebonyolító útvonalak mentén lehet versenyképes, így a régióközpontok egymás közötti elérhetőségében. Ehhez megfelelő színvonalú, környezetkímélő és a gyors elérést biztosító járműparkra van szükség. Gyakran hangoztatott ellenérv, miszerint a vasúti és vízi szállítás nem elég rugalmas és nem alkalmas a „háztól házig” történő szállításra, ezért a kombinált fuvarozás megvalósítása lehet reális célkitűzés.

## 5. ENERGETIKA

A tapasztalatok és a statisztikai adatok egyaránt bizonyítják a szoros összefüggést az országok fejlettsége, nemzeti jövedelem termelő képessége, lakosságuk életszínvonalja és az adott ország energiafogyasztási szintje között. A GDP növekedése szinte minden korban és minden országban együtt járt a növekvő energiafogyasztással. A tétel általában fordítva is érvényesül: az energia felhasználás növekedése a GDP termelőképesség növekedésével párosul.

A természeti környezet terhelésének ugyanakkor egyik meghatározó forrása az energiahordozók kitermelése, azok átalakítása és az energia fogyasztása. Az egészség- és klímakárosító légszennyező anyagok kibocsátásának kétharmada a fosszilis tüzelőanyagok elégetéséből származik. Ezen túlmenően számottevő az energetikai tevékenységeknek a vizek és a talaj állapotára (pl. radioaktív hulladék elhelyezése), továbbá a tájra és természeti értékekre gyakorolt kedvezőtlen hatása.

Az új energiapolitika centrumában a hosszútávon biztonságos ellátás érdekében a hazai energiaforrások fokozott kiaknázásának kell állnia. A szénbázisú-, nukleá-

ris- és megújuló energián (víz, biomassza és a geotermikus energia) alapuló fogyasztás valamennyi régióban meghatározó mértékben a belső forrásokra épül. Jelentős nemzetközi áruforgalom a szénhidrogénekben valósul meg. Minderre tekintettel egyre égetőbbé válik az új energiapolitika megalkotása. Az ország biztonságos energiaellátásának kérdései, az erőmű-fejlesztési és gáz- valamint villamosenergia szállító hálózat fejlesztési irányzatai, az importfüggőséggel összefüggő lépések és a piaci versenyszabályok egyaránt igénylik az energetikai vállalkozásokat orientáló országgyűlési állásfoglalásokat, törvényeket és rendeleteket.

A fenntartható energiapolitika a fenti lehetőségek közül a megújuló energiák elterjedését, az energiaracionalizálást és egy keresletszűkítő energia-politika megvalósítását támogatja.

A megújuló energiaforrások közül, elsősorban a biomassza alkalmazása járhat – a környezetvédelem céljain túl – jelentős társadalmi haszonnal. A mező-erdőgazdaság és a vidék hozzájárulhat Magyarország energia-függőségének enyhítéséhez, s ezzel párhuzamosan a káros emissziók csökkentéséhez, elsősorban energiaerdők és energiafüvek termesztésével. A biomassza alapú energiatermelést azonban a helyi energiaigény kielégítésére szabad csak felhasználni, azok nagy távolságokra (országos hálózatba kötött erőművekbe) történő szállítása újabb környezetterheléssel (közlekedési emissziók) járhat.

## 6. KÁRPÁT-MEDENCEI ÖKO-EGYÜTTESÉK, RENDSZEREK

Az időbeli szolidaritás mintájára megfogalmazható a *térbeli szolidaritás* követelménye (azaz úgy elégítsük ki a saját igényeinket, hogy közben ne akadályozzuk *mások* lehetőségét saját igényeik kielégítésében); – de a viszony ezzel nem zárul le, hiszen a veszélyeztetettség fordítottja is előfordulhat, nevezetesen, hogy *mások* életvitele kezd el korlátozni a *mi* lehetőségeinket.

Az ökopolitikai és ennek következtében környezetdiplomáciai beágyazódás, az ún. „Kárpát-medenceiség” szintén egy rendkívül fontos térszerkezeti körülmény, mert hosszú távon meg (kell) határozza (= meg fogja határozni) a magyar környezetpolitika, – később, ha lesz ilyen – a fenntarthatóság politika mozgásterét.

A Kárpát-medence mint ökológiai egység különlegessége, hogy a kontinentális, hegyvidéki, atlanti, mediterrán zónák határ, ill. átfedési területe.

Éppen a víz-keretdirektíva bevezetése teszi ezt újra nyilvánvalóvá. Ha a közigazgatási és az ökológiai, valamint hidrológiai határok egybeesnek, akkor egy okosan kialakított igazgatásnak elég jó az esélye arra, hogy egyfelől a vizek kártételei, beleértve ebbe a vízszennyezés, a vizek által szállított szennyezések elleni védekezést, másfelől hasznuk vételét jól megszervezzék. Amint az Magyarországon már a XVII. század óta történik. Alvízi ország lévén a vízzel közvetített minden hatás érinti hazánkat, egy részük itt halmozódik föl a medence közepén.

Vízgyűjtőinket és tájegységeink közül számosat az államhatárok keresztülmetszik, a természeti folyamatok azonban nincsenek erre tekintettel, elemi érdekünk tehát, hogy amennyiben egyrészt környezetünk biztonságát, biztonságának megteremtését és védelmét, másrészt a természeti erőforrásokkal való tartamos, ésszerű

(= fenntartható) gazdálkodást valóban meg karjuk valósítani, akkor saját szakmai cselekvési terveinket mindenütt a szomszédainkkal való együttműködéssel egészítjük ki, mert csak úgy megvalósíthatóak.

A magyar környezetpolitika és környezeti külpolitika célszerű prioritásai föltehetőleg mindezekből következnek. A biztonság(politika) hangsúlyai is egyre inkább áthelyeződnek a környezetbiztonság, katasztrófavédelem, határokon áttérjedő szennyező hatások elleni védelem területére.

A szerep, amelyre Magyarország – helyzetében – törekedhet a térség környezetvédelmi/gazdálkodási, ökológiai koordinációs központja, amely állandóan kezdeményezi az együttműködést a többiekkel. Valamelyest ezt a kooperációt finanszíroznunk (is) hajlandó, belátva hogy környezetbiztonságunk szempontjából meghatározó szomszédaink e területre fordítható forrásai a miénknél is korlátozottabbak. (A jövedelemviszonyok ugyan nem összehasonlíthatóak, mégis szóba hozható a norvég példa, ahol a környezetvédelemre fordított pénzek zömét nem Norvégiában, hanem Oroszországban költik el, mert fölismerik, hogy a norvég környezetet az fenyegeti (pl.: Kola félsziget) és nem a saját tevékenységük.)

Az ökológiai rendszer fölszabdalása nem történt meg ezért lehet(ne) az ökológiai értékőrzést és a közös környezetbiztonság megteremtését mintául választani másutt is: a kultúra, a gazdaságfejlesztés, a tudomány területein megvalósítandó együttműködés(ek)hez.

Alkalmas nagy program lehet a konkrét szakmai, tudományos együttműködés megkezdésére és kiteljesítésére a Kárpát-medence környezeti, természeti erőforrás-állapotának fölmérése és azután a folyamatos monitoring és közös értékelés megszervezése.

## X. KÖVETKEZTETÉSEK

1. Elengedhetetlen a magyar gazdaság anyag- és energiatartalmának folyamatos csökkentése. E mutató fejezi ki a legegértelműbben a gazdasági növekedés és a környezet-felhasználás szétválását. Integrált fenntarthatósági programindikátorként javasoljuk, hogy a GDP-növekedés minden éves 1%-át 2010-re kísérje a termelés anyag-, és energiatartalmának 0.5%-os csökkenése.

2. Változtatni kellene legalább 2010-től [addig az eurobevezetéshez szükséges költségvetés kiigazítás ezt igen nehézvé teszi] az adózás „zöld” tartalmán. A termelést kísérő meghatározó adózási formákban ma nagyobbbrészt a munkát adóztatjuk, s így az élőmunka-takarékosságot díjazzuk. E mellett fokozatosan nagyobb súlyt kellene kapnia, – mégpedig úgy, hogy közben az adóterhek összesítve ne nőjenek – az anyagfelhasználás adóztatásának, vagyis az ösztönzésnek annak visszaszorítására. E szándéknak 2010–2015 között már jól láthatónak kellene lennie a pénzügyi kormányzat részéről.

3. Össze kellene jobban kapcsolni az informatizálási s környezetkímélő programokat. Az információs társadalom környezetterhelése közismerten kisebb, mint az anyagáramokon alapuló gazdaságoké. A kölcsönhatások az informatizálást és a környezeti rekonstrukciót támogató programok között egyelőre országos szinten

igazán nem léteznek. Valószínűleg akár részleges összekapcsolásukra is kormányzati akarat lenne szükséges. Javasoljuk, hogy a 2015-re a két területre irányuló állami támogatások 5-7%-a már közös informatikai-környezeti programokban kerüljön az azt elnyerőkhöz.

4. A következő évtizedben az éghajlatváltozás most már nagy valószínűséggel a legfontosabb környezetpolitikai témák köze emelkedik. Kezelésére nemzeti programot kellene létrehozni. 2010–2015 között, pedig már jelentős elkülönített állami alapnak kell majd – átmeneti pufferként – az éghajlatváltozási alkalmazkodásnál segíteni a vállalatokat, a közösségeket és az önkormányzatokat.

5. Az utolsó években gyorsan nő a gazdasági aktorok és a kisebb-nagyobb közösségek, s még háztartások, vagy családok sebezhetősége is váratlan környezeti és technogén, vagy társadalmi események által. Ezek lehetnek éghajlati, vízpolitikaiak, technológiai, infrastrukturális eredetűek, vagy akár erőszakos társadalmi csoportok által gerjesztettek. Kezelésük technikai integrációja, részleges megelőzése ahol lehet, pl. agrártermelési kultúraváltással, vízépitő beavatkozásokkal, stb. , kiemelt állami feladattá válik. A magyar társadalom ilyen jellegű sebezhetőségének kézben tartása, s lehetőleg a sebezhetőségi szintek csökkentése politikailag is különlegesen fontos lesz.

# AZ INTÉZMÉNYI REFORMOK – 2015 AZ ALAPVETŐ VÁLTOZÁSOK 2006 ÉS 2015 KÖZÖTT

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

*Ágh Attila*

*Kaiser Tamás, Somogyvári István és Vigvári András közreműködésével*

## A KORMÁNYZATI CIKLUSOKON ÁTÍVELŐ REFORMCSOMAG 2006-BAN

Az új kormány felállásához 2006-ban az alábbi reformcsomagot kell elkészíteni: (1) Az új kormány szerkezete és működése, (2) átfogó és mélyreható közigazgatási reformprogram a 2006–2010-es kormányzati ciklusra és (3) széles „harmonizáló” intézményi program a 2010–2014-es kormányzati ciklusra. Nagyon fontos, hogy végre a kormányzati ciklusokon átívelő programot kell kialakítani, amelynek a két szakasza – először a nagy átalakítás, „durvaszabályozás” és utána az intézményi harmonizálás, „finomszabályozás” – illeszkedik egymáshoz. 2006-ban tehát először is nagy döntésre van szükség egy **olyan reformcsomagról**, amelyet nem egyszerre, mindent azonnal felborítva kell végrehajtani, hanem lépésről lépésre. Éppen ezért másodszor **reformmenetrendet** kell kialakítani, hogy a reform minden lépése előre látható legyen, és a társadalmi szereplők idejében és jól tudjanak alkalmazkodni hozzá. Továbbá 2006-ban el kell készíteni – illetve a reformcsomagnak megfelelően véglegesíteni kell – az EU-dokumentumokat (konvergenciaprogram, Lisszaboni Nemzeti Akcióprogram és Schengen előkészületei), de egyben az egész reformmenetrendet össze kell kapcsolni az EU-felzárkózás megfelelő szakaszaival.

## A REFORMLÉPÉSEK MENETRENDJÉNEK RÖVID ÁTTEKINTÉSE (2006–2015)

### I. A MÁSODIK REFORMHULLÁM – A RENDSZERVÁLTÁS LEZÁRÁSA

1. Nagy és mély, a nyolcvanas évek végének első reformhullámán túllépő intézményi reform, ami a rendszerváltás lezárása és a kiteljesült EU-felzárkózás. Ez a két kormányzati cikluson átívelő **közigazgatási és közpénzügyi reform** egyben előkészíti az újabb nagy intézményi átalakulást 2015-ben.

*Első ciklus (2006–2010):* Az **alkotmányreform** a választott önkormányzati régiók és a kötelező kistérségek kialakításával, valamint a Köztársasági Tanács mint csekély hatáskörű második kamara – együttesen a „másfélkamarás” parlament – felállításával megalapozza a második reformhullámot. A nagy és mély intézményi reformok – amelyekhez közpénzügyi reform társul – még nem teljesen integrált, összeecsiszolt intézményi átalakulásként „durvaszabályozást” jelentenek.

*Második ciklus (2010–2015):* Végbemegy a megreformált intézmények összeillesztése és részletes szabályozása mint „finomszabályozás”. Az eredményes, hatékony és hatásos közigazgatási és közpénzügyi reform révén jelentősen megnő az ország **nemzetközi versenyképessége**.

2. A nyolcvanas évek végének hallgatolagos és közvetett társadalmi megállapodása után – mint intézményesített társadalmi szerződés – a kimondott és megfogalmazott új **nemzeti konszenzus** kimunkálása. Ez lehetővé teszi, hogy Magyarország a 2015-ig tartó felzárkózásban megközelítse az átlagos EU-s fejlettségi szint 75 százalékát.

*Első ciklus:* **Nemzeti Kerekasztal** összehívása a választások után az alkotmányreform előkészítésére. A nemzeti konszenzus egész ciklusra kiterjedő intézményi kereteinek és politikai feltételeinek megteremtése, a társadalmi és politikai szereplők közötti megállapodás kialakítása a parlament előtti „konzultációs” fázisban, a társadalmi szerződést utóbb a parlament szentesíti.

*Második ciklus:* A meglévő intézményi keretek és az általános megállapodás alapján a **társadalmi szerződés** megújítása egy újabb ciklusra. A továbbiakban a fenntartható nemzetközi versenyképesség zálogaként elvárás lesz a társadalmi szerződés folyamatos, rendszeres aktualizálása és „karbantartása”.

## II. ÚJ TÖRTÉNELMI HELYZET – INTÉZMÉNYI ÉS TÁRSADALMI EU-FELZÁRKÓZÁS

1. Az EU-tagság nyomán feltáruló nagy történelmi lehetőség megkívánja a **fejlesztő-felzárkóztató** állam kialakítását és a társadalom „általános mozgósítását”, vagyis az állami és a társadalmi kapacitás együttes, radikális növelését. Az intézmények a stabilitás letéteményesei és a társadalom teljesítőképességnek megtestesítői, de a gyorsan változó világban maguk is időről-időre lényegi átalakulásra szorulnak. A gyors és provokatív változások globális világában a fejlesztő állam feladata az intézményrendszer állandó karbantartása és a globális alkalmazkodás optimalizálása.

*Első ciklus:* A központi kormány korszerűsítése és belső centralizációja a **stratégiai kormányzat** – a politikai és közpolitikai kormányzattal összehangolt – megszervezésével, s egyúttal az önkormányzati szint decentralizációja révén a régiók és a kistérségek intézményeinek megerősítése az EU-támogatások eredményes felhasználására.

*Második ciklus:* Új típusú „kormányközi” kapcsolatok létrehozása a központi, a regionális és a kistérségi „kormányzatok” között az EU partnerségi elve alapján és a **társadalmi kapacitás** nagyarányú kiterjesztésével.

2. Az „országegyesítés” mint társadalmi felzárkóztatás előtérbe állítása, hiszen az EU és a globális nyitás újabb veszélyzónába való belépést is jelent, amelyben előtérbe kerül az állami és a társadalmi **konfliktuskezelés**.

*Első ciklus:* A területi és szociális „**konfliktuskonténerek**” felszámolása radikális intézményi és pénzügyi válságkezeléssel, miközben megtörténnek az eurózónába való belépés gazdasági-társadalmi és költségvetési előkészületei.

*Második ciklus:* A mélyszegénység szigeteinek felszámolása és a megerősített szociális kohézió alapuló társadalompolitika fejlesztési forrásainak kiaknázása. A leszakadt társadalmi rétegek reintegrálása és a **társadalmilag is fenntartható fejlődés** szinergiáinak kibontakoztatása.

### III. AZ ÚJ MAGYARORSZÁG BELSŐ VILÁGA – „FINNORSZÁG DÉLEN”

1. Az új, „északi” fejlesztő modell átvétele a **magas szintű közszolgáltatásokba** – főleg az oktatásba – való beruházáson keresztüli felzárkózást jelenti.

*Első ciklus:* Kiterjedt **közoktatási reform** és nagyméretű beruházás az alapfokú oktatásba, valamint a mikro-infrastruktúrába, a települések közötti közlekedés „hajszálereinek” megteremtésébe, valamint az internetes és információs rendszerekbe.

*Második ciklus:* A „teljes” foglalkoztatottság lisszaboni célrendszerének megközelítése a **tudásalapú társadalom** és a „tudásipar” kiszélesítésével, a közép- és felsőoktatás reformjával.

2. A fejlesztő-felzárkóztató állam csak új, **polgárközeli** közigazgatási szerkezetben, azaz az önkormányzati szféra javára végrehajtott radikális decentralizációval, valamint széleskörű közpénzügyi reformmal képes eredményesen működni.

*Első ciklus:* Egyszerre szükséges azonnali eredménnyel járó stabilizációs lépéseket tenni és középtávon – tehát 2008-tól – érzékelhető eredményeket hozó reformokat elindítani. A reformok a **közszektor teljesítményorientált irányítása** feltételeinek és a közfeladatok ellátása **decentralizált** kereteinek megteremtésére irányulnak. Növelni kell a közszektorban a jogbiztonságot és a kiszámíthatóságot, egyszerűsíteni és méltányosabbá tenni a közteherviselést.

*Második ciklus:* Az euró-övezetbe történt belépés feltételeinek teljesítésével a forrásabszorpció és a hosszú távú költségvetési stabilitás intézményi feltételeinek megszilárdítása történik. A durvaszabályozás után a finomszabályozás, mint a fékek és ellensúlyok bekalibrálása van soron. Számontevő előrehaladás történik a gazdaság „kifehérítésében” és a korrupció visszaszorításában.

### IV. ÚJ SZOMSZÉDSÁG, ÚJ VILÁG („NÉPEK HAZÁJA, NAGYVILÁG”)

1. Magyarország „hazatalál” Közép-Európába. A következő évtized meghozza a **közép-európai regionális integrációt**, s ezzel a gyorsító tényezővel új esély tárul fel a magyar EU-felzárkózás előtt.

*Első ciklus:* Megoldódik a visegrádi négyek intézményi összekapcsolódása Ausztriával és Szlovéniával („V4+2”), s megjelennek a „**közép-európai hatok**”. A közös ér-



dekek – azonos közpolitikák mentén megszerveződnek a regionális együttműködés keretei.

*Második ciklus:* Közös intézmények létrehozásával beindul a közép-európai regionális integráció spirálja, és erőteljes közép-európai **regionális érdekképviselő** jön létre az EU transznacionális szervezeteiben.

2. Megtörténik a **balkáni nyitás**, de a vele egy időben zajló globális migráció egyben új veszélyforrást is jelent, bár pótlólagos erőforrást is adhat („hátrány-előny”).

*Első ciklus:* Magyarország felkészül Bulgária és Románia EU-belépésének, valamint a Nyugat-Balkán fokozódó integrációjának következményeire, s egyúttal arra, hogy tranzit országból a **globális migráció célországává** válik.

*Második ciklus:* Előtérbe kerül a **nyugat-balkáni integráció** előkészítése az EU-ban, ami helyzeti előnyt és új szerepkört jelent a közép-európai térségnek, különösen Magyarországnak.

*2015-ben az EU-felzárkózás újabb szakasza kezdődik, ami újabb stratégiai tervet igényel, s egyben feltételezi a gördülő tervezés közpolitikai rendszerének kiépítését is.*

#### *Kommentár a „jó kormányzásról” a közpolitika kategóriái alapján*

1. **Eredményesség** – a politikai döntéshozatal megvalósulásának kérdése, bináris jellegű: az adott cél teljesült-e vagy sem – akármilyen áron. Ez a politikus világa, akit csak az érdekel, hogy megvalósult-e, amiről döntött, vagy amit ígért.

2. **Hatékonyság** – politikai döntés társadalmi eredményének és a felhasznált erőforrásoknak a viszonyát fejezi ki, mint költség/haszon-elemzés, ami százalékban is mérhető, növelhető és csökkenthető, ez a szakértők alkalmazásának terepe.

3. **Hatásosság** – a társadalomban – és annak érintett rétegeiben – való hatást vizsgálja, hiszen az eredményes, sőt hatékony akció is járhat számos kedvező és kedvezőtlen hatással. Ez a terület az érdekképviselők, akiket a szaknyelv *érintetteknek* nevez. Fel kell számolni a „politikai döntés” és a „társadalmi hatás” szakadékat, mert minden döntés csak annyit ér, *amennyi* megvalósul belőle.

## A REFORMLÉPÉSEK RÉSZLETES KIBONTÁSA: REFORMMENETREND

### A. A KÖZPONTI KORMÁNYZAT KORSZERŰSÍTÉSE

*A központi kormánynak három alapvető funkciót kell ellátnia, és mind a három funkciójában – egymással összehangolt – reformot kell végrehajtania:*

1. *Stratégiai kormányzat:* a magyar EU-tagság és felzárkózás **hosszú távú** megtervezése és a nemzeti érdekek EU-képviselője a belső és külső intézmények megszervezése révén („Európa-politika”).

2. *Politikai kormányzat:* a hatalomgyakorlás, a végrehajtó hatalom **intézményi** szerkezetének európaizálása és EU-konform rendszerének kialakítása.

3. *Közpolitikai kormányzat*: a magyar központi kormányzat **működtetésének** optimalizálása a közpolitikai integráció az EU szabályai szerint.

## I. KORMÁNYZATI „RENDSZERVÁLTÁS” – EREDMÉNYES ÉS HATÉKONY KORMÁNYZAT

1. Az EU-stratégia és -fejlesztéspolitika **központi intézményének** létrehozása és az egész kormányzati tevékenység tengelyébe állítása a MEH-ben.

*Első ciklus*: Az **Európai Stratégiai Titkárság** (EST) megszervezése a miniszterelnök mellett – együttesen a gyors és érdemi döntéseket hozó Kormánykabinettel –, amelynek egyik kiemelt feladata a magyar EU-elnökség előkészítése.

*Második ciklus*: Az **EU-„tudásipar” becsatornázása** a Kormányzati Stratégiai Központ felállításával a MEH döntéshozatali folyamatába és a magyar elnökség idejére a „magyar jelenlét” erőteljes kialakítása a közös európai kommunikációs térben. Fokozott kormányzati intézkedések a hétéves költségvetési periódusban biztosított EU-támogatások optimális elköltésére és a 2015-ig terjedő időszak teljes kihasználására.

2. A **„politikai vezetés”**, azaz erős és kezdeményező vezetés kialakítása, döntésképes és jól szervezett központi kormány színrelépése. Az EU-konform kormányzati szerkezet teljes kiépítése, a központi kormányzat korszerűsítése a Kormányzati Negyedben való összevonás révén.

*Első ciklus*: A központi kormány **centralizációja** a minisztériumokon belüli és a minisztériumok közötti fokozott koordináció révén, ugyanakkor általános **decentralizáció** a szubnacionális önkormányzati szintek – a régiók tekintetében.

*Második ciklus*: Az eredményes és hatékony döntéshozatal érdekében az összes minisztérium, az egész központi kormányzat együttes elhelyezése a **Kormányzati Negyedben**, közös szolgáltatásokkal és informatikai háttérrel.

3. Az **„északi modell”** átvétele a fejlesztéspolitikában a magas szintű közszolgáltatások és a közpolitikai integráció előtérbe állításával.

*Első ciklus*: A **közpolitikai integráció** kialakítása a prioritások kijelölésével. A pénzügyi lehetőségek kialakítása a humánpolitikai beruházásokra az eurózónába való belépés feltételei között.

*Második ciklus*: A **szinergiák teljes bekapcsolása**, az integrált közpolitikák „széles sávú” fejlesztése elvének és gyakorlatának bevezetése. A közszolgáltatások közép-európai, országos és regionális (NUTS2) szintjeinek együttes, összehangolt fejlesztése. Az eredményes és hatékony EU-tagság elérése.

## II. AZ EU-FELZÁRKÓZÁS ÉS TÁVLATI TERVEZÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

1. Központi intézmény létrehozása két ciklusra az **Európa-ügyi és Fejlesztési Minisztériumban** (EFM) az EU-ügyek intézésére és koordinálására, valamint az EU-támogatások optimális felhasználásának megszervezésére, amelyet az EU-ügyek kormánykabinetének domináns szerepe biztosítja.

*Első ciklus:* Erőteljes koordináció kiépítése az EFM-ben az EU-ügyek erőteljes felügyeletére, és a szinergiák kialakítása az **EU-támogatások optimális felhasználására** a minisztériumok stratégiai tervező részlegeivel való szoros együttműködés révén. Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió és az Országos Területpolitikai Konceptió gördülő tervezésének intézményesítése.

*Második ciklus:* A kormányzati **távlati tervezés** intézményrendszerének teljes kibontakoztatása, az alkalmazott társadalomtudományokkal való nemzetközi és hazai kapcsolatrendszer kialakítása. Létrejön a közpolitikai intézetek hálózata megfelelő nemzetközi és hazai kapcsolataival, s átlátható módon erőteljesen kapcsolódik a központi kormányzat stratégiai tervezéséhez, de szolgáltató funkciót tölt be a többszintű kormányzás többi szintjén is.

2. A várható magyar **soros EU-elnökségre** való koncentráció: a magyar jelenlét és a magyar szerep kimunkálása, a magyar stratégiai tervezés európaizálása.

*Első ciklus:* **Felkészülési periódus** 2010-ig, közép-európai támogatással, az elnökségi feladatok tanulmányozásával, előzetes stratégia kialakításával, s a magyar értékek és érdekek EU-szintű érvényesítésének megfogalmazásával.

*Második ciklus:* Az **elnökségi szerepkör betöltése**, előbb a hármas ország csoporton belül, Spanyolországgal és Belgiummal együttműködve, majd 2011 első felében a csoporton belül átvéve az elnökséget. A magyar köztisztviselők fokozott részvétele az uniós stratégiai tervezésben az elnökség idején, és a tapasztalatok intenzív alkalmazása a magyar központi kormányzatban.

3. Az EU-felzárkózás a legfőbb **stratégiai kérdéssé** válik a központi kormány tevékenységében, amellyel a fejlesztéspolitika és a távlati tervezés intézményesen kiépül és becsatornázódik a központi kormányzat tevékenységébe.

*Első ciklus:* A belső kormányzati szakértői csapatok kialakítása, a külső – hazai és nemzetközi – szakértői csoportokhoz való kapcsolódás. A **közpolitikai intézetek** hálózatának létrehozása és az alkalmazott stratégiai kutatásnak a központi kormányzatban való rendszeres felhasználása, az alkalmazott társadalomtudományok új, kormányzati szerepe. A stratégiai tervezést megalapozó közpolitikai viták, diskurzusok feltételeinek megteremtése.

*Második ciklus:* A közpolitikában megjelenik a „magyar export”, egyre több magyar közpolitikai intézet vesz részt a **közös EU-projektek** elkészítésében, illetve kap felkérést az EU-intézményektől szakmai anyagok készítésére, s ezzel megjelenik a közpolitikában is a magyar jelenlét és a magyar szerep az EU-ban.

### III. AZ EU-INTÉZMÉNYEK ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS EGYÜTTES REFORMJA

1. Az „európaizált” és a „hazai” közigazgatás egymáshoz közelítése, majd egyesítése, a **„duális közigazgatás” felszámolása**. Az EU-támogatások pályázati intézményeinek egyesítése a magyar közigazgatás egész rendszerével, de egyben a pályázati rendszer fokozott ellenőrzésével, monitoringjával.

*Első ciklus:* Az EU-s **pályázati intézményrendszer** teljes kiépítése és a közigazgatás rendszerébe való szerves bekapcsolása. A pályázati rendszer teljesítőképességének és az elnyert pályázatok megvalósításának szigorú minőségi elemzése és

a feltárt hibák nyomán gyors korrekciós intézkedések bevezetése. Az EU pályázati rendszere fokozatosan beépül a magyar társadalom tevékenységébe, a közgondolkodásba és a közélet vitáiba is.

*Második ciklus:* A kettős – „európaizált” és hazai – adminisztráció fokozatos közelítése, végül a kettősségük felszámolása a teljes európaizálással, és így a ciklus végén az EFM-nek önálló részlegként (Európai Stratégiai Központ az EST helyén) a MEH-be való bevitel. A hazai és az EU-adminisztráció közötti **átjárhatóság kialakítása** és a rotációs elv alkalmazása, amelynek eredményeként az EU pályázati kultúra és az adminisztratív ügyintézés kultúrája mélyen beépül az állami és a társadalmi életbe.

2. A minisztériumok belső intézményi reformja és a stratégiai **tervezőegységek** előtérbe állítása a minisztériumok munkájában. Intézményfejlesztés a közpolitika teljesítőképességének fokozására a központi kormányzat „alsó rétegében”, közpolitikai irányultságú intézményrendszerében, azaz az országos hatáskörű szervek (OHSZ) szektorában.

*Első ciklus:* A **köztisztviselők professzionalizálódása**, a köztisztviselői kar képzésének magasabb szintre emelése, a szakmai előmenetel szabályozása és a minősítés rendszerének EU-konform kialakítása. Az OHSZ szektor radikális szűkítése, a jelenlegi intézményi dzsungel kiirtása és az OHSZ-ek intézményi felülvizsgálata valamennyi minisztériumban.

*Második ciklus:* Az intézményépítés és az **intézménytervezés** uniós elveinek ki-munkálása a hazai viszonyokra, az intézményi partnerségi háromszögek megtervezése és a közpolitikai intézetek részéről azok megvalósításába való aktív bekapcsolódás. A központi kormányzat felső (miniszteriális) és alsó (közpolitikai) rétegének differenciálódása. Tudatos intézménytervezésként és lépéstartásként a nyugati intézményfejlesztéssel – az összes közpolitikai területen – az OHSZ szektor jelentős bővítése.

3. A Lisszaboni Stratégiához való érdemi csatlakozás – a nemzetközi versenyképesség megalapozása országos és regionális szinten –, megfelelő közpolitikai eljárásokkal és elvekkel (a „legjobb gyakorlat” átvétele). A **lisszaboni típusú közpolitikai** integráció gyakorlati megvalósítása a fenntartható fejlődés jegyében, a minőségi felzárkózás tényezőinek aktivizálása a fejlesztéspolitikában.

*Első ciklus:* A közpolitikai integrációnak a fejlesztéspolitika központjába állítása, és a hosszú távú **integrált foglalkoztatáspolitikai és oktatáspolitikai** kimunkálása. További EU-felzárkózás a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem elemi feladatai területén, a szennyező import és a káros folyamatok megállítása, a pozitív korrekciós folyamatok felgyorsítása.

*Második ciklus:* A **tudásipar és tudástársadalom**, valamint környezetvédelmi és biotechnikai ipar fejlesztésében való határozott előrelépés, s a környezetvédelmi fenntarthatóság határozott összekapcsolása a társadalmi-generációs reintegrációval. A tudásalapú társadalom kiszélesítése, és az innovációs láncolat kialakítása az alapkutatástól az alkalmazott kutatáson át a termelésig.

#### IV. „ORSZÁGEGYESÍTÉS” – AZ EGÉSZ TÁRSADALOM EURÓPAIZÁLÁSA

1. A magyar **társadalmi EU-felzárkózás** megtervezése és az uniós civil kapcsolatok kormányzati szabályozása azok integrált támogatása révén.

*Első ciklus:* Az **uniós kommunikációs rendszer** kiépítése specifikusan, valamennyi társadalmi réteg felé, s egyben az egyes érdekcsoportok kormányzati kapcsolatain keresztül az EU-s érdekérvényesítés intézményes létrehozása.

*Második ciklus:* A hazai és brüsszeli magyar EU-intézmények összekapcsolása az érdekszervezetekkel, illetve a civil társadalom csúcsszervezeteivel, s a magyar **„EU-lobbi”** szervezett kiépítése a transznacionális intézményekben.

2. A nemzeti konszenzus politikai és társadalmi fórumának megteremtése, a politikai döntések előzetes, „konzultációs” szintjének megszervezése a Nemzeti Konszenzus Tanácsban, ami a pártokon túl egyesíti a társadalmi szereplőket, a civil társadalom centralizált szervezeteit is. A **Köztársasági Tanács** – mint csekély hatáskörű második kamara – megszervezése a területi és kisebbségi érdekek képviselőire, s ezzel voltaképpen egy „másfél-kamarás” parlamenti rendszer felállítása.

*Első ciklus:* A nemzeti kerekasztal megbeszéléseit követő, a pártokkal való parlamenti megegyezés és az – alkotmányreformot is magába foglaló – reformcsomag elfogadása után a **Gazdasági és Szociális Tanács** (GSZT) mobilizálása, központi társadalmi tervező és koordináló szerepkörbe helyezése. A 2006-os alkotmányreformmal megtörténik a Köztársasági Tanács hatáskörének és az első kamarával való viszonyának kialakítása, továbbá a regionális gyűlés megválasztása, amelynek delegáltjai a Köztársasági Tanács tagjainak nagy részét adják.

*Második ciklus:* Az alapmodell kialakítása után az egymást követő társadalmi szerződések megújításának a beindítása. A **második társadalmi szerződéssel** a politikai döntések „konzultációs” fázisában már egyre inkább a társadalmi szereplők – elsősorban a GSZT – kerülnek előtérbe. A 2008-as regionális választások után a 2010-ben esedékes parlamenti választással párhuzamosan lejátsszódik a nemzeti és etnikai kisebbségek küldötteinek közvetett megválasztása, illetve delegálása is. A regionális és a kisebbségi képviselőkől feláll és megkezd munkáját az ötventagú Köztársasági Tanács.

3. A szervezett **civil társadalom európaizálása** egyfelől „kemény” intézményi, másfelől „puha” kulturális tényezőknek a felhasználásával, azaz a jogbiztonság és a korrupció elleni módszerek kiterjesztése, a szabályozási és az ellenőrzési eljárások finomítása, ugyanakkor a közvélemény és a média mozgósítása.

*Első ciklus:* a **korrupcióellenes intézmények** kialakítása az EU-felzárkózás folyamatában és védelmében, a Tiszta Kezek korrupcióellenes hivatal felállítása, és az EU partnerintézményeivel való kapcsolatok intenzívebbé tétele. Az intézményi lépéseken túlmenően a köztisztviselők és közalkalmazottak szakmai és etikai követelményrendszerének kidolgozása és érvényesítése, a másutt bevált módszerek átvétele, valamint a korrupcióellenes diskurzus bevezetése a közvéleményben és kampány a médiában.

*Második ciklus:* Az **összeférhetetlenség** szigorú szabályozása az üzleti élet és a politika kapcsolatrendszerében, és egyben a politikai funkciók halmozásának elkerülésére is, a regionális intézmények megszervezése után. A közvélemény általános

mozgósítása a korrupció ellen, a politikai kultúra új vonásainak – a bizalom mint társadalmi tőke – megerősítése, a tisztességes polgári életvitel normáinak elterjedése, a közéleti normák európaizálása.

## V. AZ ÚJ ORSZÁGOS KÖZÖSSÉGI, POLITIKAI-TÁRSADALMI TEREK MEGNYITÁSA

1. A **szervezett civil társadalom** – az érdekszervezetekkel és a nem kormányzati szervezetekkel (NGO) való kormányzati kapcsolatok – koherens törvényi szabályozása.

*Első ciklus:* A civil társadalom környékén kialakult zűrzavar és szabályozatlanság felszámolása, és az álcivil, sőt **anticivil szerveződések visszaszorítása**. A reprezentatív civil szervezeteknek a központi kormányzat – és egyéb makro-politikai intézmények, mint például a parlament – munkájába való szerves, törvényileg szabályozott bekapcsolása.

*Második ciklus:* A szervezett és reprezentatív civil társadalom intézményeinek fokozott pénzügyi támogatása, amelyet azok központi testülete, az **Országos Civil Tanács** felügyel, s ezek a szervezetek bekapcsolódnak a magyar EU-lobbi tevékenységébe is.

2. A **partnerségi háromszögek** polgárközei jellegük révén összekötik a hazai társadalmat az európai társadalommal és az EU transznacionális szerveivel.

*Első ciklus:* Kialakul az első, úgynevezett **transznacionális háromszög** (EU – nemzeti állam – régiók) és a második, **„nemzeti” háromszög** (központi kormányterületi szereplők-társadalmi szereplők), s ezzel a partnerségi viszonyok meggyökeresnek a magyar közgazdaságban és a társadalomban.

*Második ciklus:* Kiteljesedik végül a harmadik, a **regionális partnerségi háromszög** a regionális kormányzatok, a területi gazdasági szereplők és a szervezett civil társadalom között, s ezzel a regionalizáció eléri a tudatosság, a regionális öntudat fokozatát.

3. Színre lép az **optimista Magyarország**. Megélénkül a társadalmi-közéleti aktivitás a társadalmi térszerkezet valamennyi szintjén, és fokozódik az identitástudat egyszerre az EU-s állampolgárság, a közép-európai és a regionális öntudat hármasságára épülő rétegeiben is.

*Első ciklus:* Felgyorsul az uniós **tanulási folyamat**, sajátosan új társadalmi modell alakul ki a magyar társadalom – különösen a fiatalok – tartós és ismétlődő külföldi útjai és munkavállalásai révén, ami a magyar társadalom jelentős európaizálódására, az európai értékrend fokozatos átvételére vezet. A réteg-specifikus problémák feltárásával és sajátos kezelésével fokozott erőfeszítések történnek az euroszkeptizmus elkerülésére.

*Második ciklus:* A magyar közvéleményben tisztázó viták indulnak meg arról, hogy az EU értékrendje a **versengés és a szolidaritás** kettős alapelveire épül. Egyfelől a tisztességes verseny elvére, s ezzel a nemzetközi versenyképesség országos és regionális szinten is megfogalmazódik, másfelől a közvélemény elfogadja a felzárkóztatás szükségességét az elmaradt területek és leszakadt rétegek tekintetében.

Mindkét alapelv védelmében kialakul a tudományos kutatás sűrű hálózata és a közvélekedés vitakultúrája.

## VI. BELÜGYEK A NYITOTT VILÁGBAN – SZOMSZÉDSÁGI VISZONYOK AZ ÚJ EURÓPÁBAN

1. A bel- és igazságügyi EU-együttműködéshez (Hágai Program és a Schengeni rendszer) való intenzív csatlakozás az új határok Európájában. A **jogbiztonság fokozása** és az igazságügyi intézményrendszer megerősítése „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben”.

*Első ciklus:* Fokozott aktivitás a Hágai Program végrehajtásában és belépés a Schengeni rendszerbe, a **belső közbiztonság** és a „**külbiztonság**” együttes megerősítésével. A bírósági és a közigazgatási döntéshozatali folyamatok felgyorsítása, valamint átláthatóságuk fokozása, ugyanakkor a külbiztonság hazai intézményeinek hatékony kiépítése.

*Második ciklus:* Magyarország kezdeményezően lép fel a tamperei-hágai bel- és igazságügyi együttműködés továbbfejlesztésében, különös tekintettel a balkáni és a kelet-európai területeknek a „**biztonság térségébe**” való differenciált bevonására. Határozott intézkedésekre kerül sor a közbiztonságot a megnövekedett migráció által várhatóan fenyegető veszélyek megelőzésére.

2. A „szomszédsági viszonyok” intenzív fejlesztése egyrészt Közép-Európa, másrészt a Balkán térségében, és a **kétféle regionális együttműködés** intézményi kereteinek kialakítása. A Külügyminisztériumnak a nemzetközi ügyek intézésére „szolgáltató” minisztériummá való átalakítása. Az eurorégiók kiépítése körben, az ország határai mentén.

*Első ciklus:* Határozott döntések a magyar külpolitika profiljáról egy nyilvánosan meghirdetett **külpolitikai doktrínában** összefoglalva. A szomszédsági közpolitikai együttműködést Közép-Európában az EFM, a Balkánon pedig a KüM intézményesen koordinálja. A migrációs politika előtérbe kerül és valamennyi más közpolitikával erőteljes kölcsönhatásba lép, s növekvő jelentőségének megfelelően intézményesül.

*Második ciklus:* Megjelennek a **regionális integráció intézményei** Közép-Európában, amelyekben a központi kormányzat mellett részt vesznek a minisztériumok stratégiai részlegei és az eurorégiók képviselői is. Az EU-ügyek kormánykabinet felügyelete alatt önálló egység jön létre a nyugat-balkáni EU-integrációban való magyar részvétel irányítására. A tudatosan tervezett, szabályozott migrációs politika létrehozása a munkaerő-piaci igényeknek megfelelően, s komplex intézkedések a betelepülők és családjuk beilleszkedésére.

3. „**Otthon Európában**”: a területi és társadalmi szereplők valamennyi közpolitikában nemzetközi kapcsolatokat építenek ki Magyarországra és a többi tagországra között, ezért a magyarok végre mindenütt otthon érzik magukat Európában.

*Első ciklus:* A **vertikális európaizálás** kiteljesedése, a kapcsolatok hálójának megszerveződik az EU transznacionális szerveitől a határok két oldalán lévő falvakig, és a területi szerveződések kialakítják a saját eurorégiós – kistérségi és megyei – hálózatukat is. A lakosság felkészítése a multikulturális együttélésre, s egyúttal megtör-

térnek az intézkedések arra, hogy a szabályozott migráció elősegítse a munkaerő-utánpótlást és a betelepülők integrációját.

*Második ciklus:* Előtérbe kerül a **horizontális európaizálás**, amelyben a többszintű európaizálás valamennyi szintjén működő erőteljes kapcsolatokba a magyar szereplők is belépnek, és fokozódó aktivitást tanúsítanak. A civil társadalom mozgósítása a multikulturális társadalom kialakítására, a szervezeti feltételek kialakítása a betelepülők fogadására.

## B. „KORMÁNYZÁSI REFORM” SZUBNACIONÁLIS SZINTEN

1. A *szubnacionális intézmények* **egységes rendszert** alkotnak, amelynek egyes elemei csak egymással kiegyensúlyozva és összhangba hozva reformálhatóak.

2. A *régiók* kialakítása döntő lépés az egész közigazgatási rendszer átalakításában, ez a lényegi változás valójában **államreform** vagy második államalapítás.

3. A *kistérségek* megszervezése polgárközeli társadalmi térben a közszolgáltatások és az érdekképviselő hatékony **helyi rendszerét** hozza működésbe.

### I. RENDSZERVÁLTÁS A TÁRSADALMI TÉRSZERKEZETBEN

1. Paradigmaváltás vagy „rendszerváltás” a társadalmi térszerkezet megszervezésében: a régiók és a „vidéki” kistérségek előtérbe kerülése, a politikai és közpolitikai **térszerveződés méretgazdaságosságának** kialakítása differenciált hatáskörtelepítéssel és közszolgáltatási funkciókkal az egymásra épülő területi szinteken, a településektől a régiókig. Kialakul a háromszintű városhálózat – regionális, megyei és kistérségi városok – teljes rendszere és annak finanszírozása.

*Első ciklus:* Optimális társadalmi terek – optimális fejlesztéspolitikai tervek. A „megyebarát” **választott régiók** és a „településbarát” **kötelező kistérségek** kialakítása a policentrikus fejlesztés modelljében („durvaszabályozás”). Először a regionális gyűlés megválasztására, illetve a székhely-kisváros körüli „vidéki” kistérségek megszervezésére kerül sor, ami magába foglalja a települések alapjogainak és alapszolgáltatásainak tisztázását is.

*Második ciklus:* **Alulról szervezett társadalmi terek** – alulról építkező tervezés. A két domináns területi szint együttműködése és egymásra épülése („finomszabályozás”). A „városi” kistérségeket már a régiók funkcionális keretein belül építik ki, s ezzel kiteljesül a kistérségi rendszer, egyúttal belépnek a közszolgáltatások ellenőrzött standardjai a települési, a kistérségi és a megyei szinteken.

2. A **közigazgatás decentralizációja**, azaz a gyenge és alulintézményesült régiók kifejlett, erős és hatékony intézményekkel ellátott régiókká fejlesztése.

*Első ciklus:* A **fejlesztéspolitika kettős útja**: a felzárkóztatás és az önállóság együttese. A támogatás (állami juttatás) és az önállóság (helyi adók) politikai és pénzügyi dilemmájának kezelése minden régióban az általános intézményépítés keretében történik, vagyis még az EU-támogatások felhasználásának alapvető intézményi feltételeinek létrehozása van előtérben.



*Második ciklus:* A **regionális különbségek mérséklődése**, mivel a gyengébb régiók felzárkóztatása sajátos eszközrendszerének létrehozása párhuzamosan folyik az intézményépítés minőségi, teljesítményorientált szakaszával, az erős és önálló régiók húzó szerepének kialakításával.

3. A **komplex és integrált kistérségek** együttes létrehozása a közigazgatásban és a közszolgáltatásban a méretgazdaságosságnak megfelelő, de a szintek és a közpolitikák szerint differenciált hatáskör telepítéssel. A települések „alapjogainak” és az alapszolgáltatásoknak, valamint a kistérségekben az alapszintű és középszintű közszolgáltatásoknak a meghatározása, s egyben a közigazgatási és közszolgáltatási standardok bevezetése és ellenőrzése.

*Első ciklus:* A „**településbarát**”, kötelező kistérségek megszervezése a települési önkormányzatok bázisán, mint a kistérségi közigazgatási és közszolgáltatási egységek kapcsolatának megteremtése. A méretgazdaságosság elvének és az adott közpolitika jellegének megfelelően mikro-térségek alakulnak ki a kistérségeken belül.

*Második ciklus:* A „**kettős út**” a kistérségi politikában, mint egyrészt a szegénység szigeteinek, a „konfliktus-konténereknek” és általában a **duális társadalomnak a felszámolása**, másrészt a fejlesztéspolitikai irányzatú közszolgáltatások országosan közel egyenlő szintjének és elérhetőségének a kialakítása. Mind a kistérségek önállósága, mind pedig az elmaradott kistérségek állami támogatása fokozódik.

## II. A KÉT DOMINÁNS TERÜLETI SZINT, A RÉGIÓK ÉS A KISTÉRSÉGEK MEGSZERVEZÉSE

1. Az **új térszerkezet** átalakítja az egész rendszert, a két domináns területi szint – a régió és a kistérség – megyebarát és településbarát felépítésével kapcsolódik a magyar közigazgatás egész rendszerébe.

*Első ciklus:* A multifunkcionális régió és a komplex vidéki és városi kistérség „alulról” beépül a **többszintű „kormányközi” rendszerbe**. A megyei intézményfenntartó és közszolgáltatási funkciókat rendezni kell a differenciált hatásköri és közszolgáltatási területi hierarchiában.

*Második ciklus:* A régió és a kistérség, mint **politikai és érdekképviselői egység** beépül a választási rendszerbe. Az országgyűlési választásokon regionális lesz a területi lista és – a meglévő „városi” választókerületek mellett – a „vidéki” kistérség lesz az egyéni választókerület. A regionális választások az országos választások modelljét követik megyei területi listákkal és kistérségi egyéni választókerületekkel.

2. Az alulfinanszírozottságból és túlversengésből adódó konfrontatív regionalizmus helyett **kooperatív regionalizmus** lép színre, amely egyszerre együttműködő és versengő rendszer.

*Első ciklus:* A régiók finanszírozása jelentősen megnövekedik, egyfelől az EU-támogatásokból, másrészt a **finansziális decentralizáció** révén, s ezzel lendületet kap a horizontális európaizálás a régiók között, az országon belül és a határokon át.

*Második ciklus:* A régiókon belül megerősödik a **policentrikus fejlődés**, a regionális centrumok „megyebarát” és városhálózat-fejlesztő szerepével a regionális

konfliktusok mérséklődnek, s a régiók közötti egészséges versengéssel fokozódik a kooperációjuk is.

3. A **városi és a vidéki kistérségek** eltérő formációinak meghatározása és összekapcsolódásuk törvényi szabályozása, a háromszintű (kistérségi, megyei és regionális) városhálózat funkcióinak összehangolása.

*Első ciklus:* A kistérségi kisváros funkcióinak és munkaszervezetének kialakítása, továbbá a felette lévő megyei és regionális városhálózathoz való funkcionális és pénzügyi integrálása, a háromszintű területi szerveződések és városhálózat szervezeti elhatárolása és funkcionális összekapcsolása. A **megyék intézményfenntartó szerepkörének** – valamint a kistérségi és megyei városhálózatoknak – az intézményi és funkcionális összekapcsolása, együttes és differenciált finanszírozásuk kialakítása.

*Második ciklus:* a városi és a vidéki körzetek határainak és funkcióinak szabályozása és finanszírozásának kialakítása a helyi adózás és a kormányzati normatív támogatás együttes rendszere révén. A **fejlesztéspolitika három szintjének** kialakítása a gerincét alkotó három városhálózat alapján.

### III. AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉS TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS EGYÜTTES REFORMJA

1. A társadalmi térszerkezet szerveződési elvei átalakulnak, egyfelől radikális decentralizáció, másfelől dekoncentráció megy végbe a központi kormányból a regionális szintre. Ezek együttes hatásaként a **(területi) államigazgatás megerősödik**, és az önkormányzati igazgatással új kapcsolatrendszere jön létre.

*Első ciklus:* A választott régió (regionális gyűlés) 2008-as kialakulásával párhuzamosan megjelenik-megerősödik a területi államigazgatás regionális szintje, a **Regionális Közigazgatási Hivatal** mint kormányhivatal („közhivatal”) is.

*Második ciklus:* A regionális kormányzat („főhivatalok” – regionális hivatalok, prefektúrák) 2012-es kialakulásával párhuzamosan a regionális közigazgatási hivatalok, mint **valódi kormányhivatalok**, erőteljesen koordinálják, és határozottan felügyelik a dekoncentrált ágazati szerveket („dekók”).

2. Az önkormányzati reformot kíséri és kiegészíti a területi államigazgatás reformja: a központi kormánytól lefelé a régiókhoz **dekoncentráció**, a régiók szintjére a megyék szintjéről felfelé viszont **koncentráció**.

*Első ciklus:* A regionális közigazgatási hivatalok kialakítása a **régiószékhely** közigazgatási hivatalának erőteljes koordináló szerepével a másik két megyei közigazgatási hivatal és a megyei szintű dekoncentrált szervek (dekók) irányában.

*Második ciklus:* A regionális közigazgatási hivatalok kiteljesednek, a megyei közigazgatási hivatalok a regionális központ **megyei egységeként** funkcionálnak. A jelenlegi megyei dekók is részben regionális összevonásra, részben erőteljes koordináció alá kerülnek, de a regionális közigazgatási hivatalok mindenképpen felügyeletet gyakorolnak a dekók felett.

3. Kialakul a **komplex kistérségek intézményrendszere**, ami átfogja a fejlesztéspolitikát, a közigazgatást és a közszolgáltatásokat, valamint a politikai szinten jelent-

kező („választókerületi”) érdekképviselőket. Létrejön a kistérségek tanácsa, politikai döntéshozó testülete és vele párhuzamosan a kistérségek munkaszervezete is. Kistérségi szinten meghatározzák az államigazgatási feladatokat és hatásköröket.

*Első ciklus:* A komplex kistérségekben a **fejlesztéspolitika munkaszervezete** kerül előtérbe, s széleskörűen megszerveződnek a kistérségek alapszolgáltatásai, és egyes közpolitikákban a megyékkel koordinált középszintű szolgáltatásai.

*Második ciklus:* A kialakult kistérségi és megyei intézményrendszer a fejlesztéspolitikában a regionális tervezés alapjául szolgál, illetve a **kistérségek kapcsolódnak** egyfelől a regionális közigazgatási hivatalokhoz és azok megyei egységeihez, másfelől a regionális kormányzat főhivatalaihoz és megyei hivatalaihoz („alprefektúrák”).

#### IV. A KÖZPÉNZÜGYI REFORM ALAPVETÉSE

1. A stratégiai kormányzás alapvető feltétele a korszerű és koherens nemzetgazdasági tervezési rendszer. A közpénzügyi rendszer működésében **helyre kell állítani a tervezés** becsületét.

*Első ciklus:* Biztosítani kell a költségvetési tervezés korszerű technikáinak, a Nemzeti Fejlesztési Terv a Konvergencia Program és az éves **költségvetések összhangját**, meg kell teremteni az önkormányzatok középtávú pénzügyi tervezésének személyi és intézményi feltételeit.

*Második ciklus:* A 2007–2013-as EU-s tervezési időszak „félidős értékelésére” jön létre a **nemzetgazdasági tervezés egységes**, decentralizált intézményi és eljárás rendje, beleértve a regionális kormányzatok tervezési szerepét is.

2. A felelős kormányzás, a politikai testületek költségvetési jogai **érdemi gyakorlásának**, ezzel a választott testületek és a végrehajtó hatalom **elszámoltathatósága** feltételeinek megteremtése.

*Első ciklus:* Új, korszerű jogszabályokkal kell biztosítani a közpénzekkel és a közösségi vagyonnal való eredményes és hatékony gazdálkodásának keretfeltételeit. Meg kell teremteni az **önkormányzatok érdemi pénzügyi önállóságát** felszámolva a „kollektív felelőtlenség”, a kormányzat és az önkormányzatok egymásra mutogatásának mai gyakorlatát.

*Második ciklus:* Kialakulnak a költségvetési stabilitás hosszú távú fenntarthatóságának „finom intézményei”, a fékek és ellensúlyok, a költségvetési felelősség kormányzati szintek közötti megosztásának eljárás és intézményrendszere. A **Költségvetési Tanács** alapvető feladata a fiskális decentralizáció kockázatainak intézményes kezelése, amely Köztársasági Tanács speciális bizottságaként, az Állami Számvevőszék elnökének tanácskozási jogú részvételével működik.

3. A közszektor eredményes működésében kulcsfeladat a **korszerű menedzsment** eszközeinek és a **költségvetési stabilitás** intézményeinek megteremtése.

*Első ciklus:* Megkezdődik a program-költségvetési gyakorlatra történő átállás, létrejön a **Központi Teljesítményértékelő Egység**, általánossá válik a jogi és pénzügyi hatástanulmány készítés gyakorlata.

*Második ciklus:* A költségvetési tervezésben uralkodó lesz a **program-költségvetési** gyakorlat, a végrehajtó szerveknél a teljesítményorientált működés. A köz-

szektor menedzsmentben a teljesítményelvűség és az eredményesség mérése és az ezeken alapuló folyamatos korrekció lesz a meghatározó működési jellemző.

## V. „ORSZÁGEGYESÍTÉS”: EGYSGES INTÉZMÉNYRENDSZER ÉS ORSZÁGOS INFRASTRUKTÚRA

1. A társadalmi **felzárkóztatás területi programja**: a regionális és kistérségi intézmények összekapcsolásával egyidejűleg – az ország területének teljes lefedésével – kiépül a társadalmi térszerkezet fizikai-infrastrukturális és informatikai bázisa.

*Első ciklus*: A választott régiók kialakulásával kiépül a teljes kistérségi rendszer is, közben végbemegy az infrastrukturális makro-fejlesztések kiteljesítése és a súlypont fokozatos áthelyezése a **mikro-fejlesztésekre**. A kistelepülések és a regionális nagyvárosok között is. Lehet civilizáltan közlekedni az országban, valamint a lakosság nagy részének internet hozzáféréssel hatékonyan lehet „kommunikálni”.

*Második ciklus*: A hangsúly áthelyeződik a szubnacionális, helyi, területi intézményrendszer **teljesítményének fokozására**, s egyúttal az informatikai hálózat kiépítésére, az állampolgárokkal való internetes kapcsolattartásra és ügyintézésre, az e-kormányzásra.

2. A **regionális intézmények kiépítése**: a regionális gyűlés bizottságokkal, majd a regionális kormányzat (prefektúra) főhivatalokkal, az előbbi a Köztársasági Tanácsba, az utóbbi a Régiók Tanácsán keresztül a makroszintű politikai döntéshozatal „konzultációs” fázisába integrálódik.

*Első ciklus*: A regionális intézményesülés szakaszainak kidolgozása, a **regionális gyűlés** megválasztása után a regionális főhivatalok előkészítése. Az állampolgárok és a szakhivatalnokok felkészítése a régiók működésére, a regionális gyűlések delegált képviselői bekerülnek a Köztársasági Tanácsba. A kistérségi körzetek kialakítása 2008-ban a regionális gyűlési választásokra meghozza a kistérségek képviselőtét regionális szinten.

*Második ciklus*: A **regionális kormányzat** megjelenésével adott a „legitim” és „eredményes” regionális döntéshozatal, avagy a partnerségi alapon való demokratikus döntés és a polgárközelség politikai elve. A kistérségek a regionális és országos választási rendszeren és a „kormányközi” kapcsolatokon keresztül **integrálódnak az országos politikai rendszerbe**. A regionális gyűlés tagjai még maradhatnak polgármesterek vagy önkormányzati képviselők, de az országgyűlési képviselők már nem, hogy elkerülhető legyen a funkciók halmozása, vagyis ha a regionális gyűlés tagjai országgyűlési képviselőkké válnak, akkor fel kell adniuk önkormányzati funkciójukat.

3. A **„helyben jobban tudják”** közpolitikai elve kerül előtérbe, és a területi szinteken valamennyi közpolitikában érvényesül a méretgazdaságosság elve.

*Első ciklus*: A méretgazdaságosság elve alapján az élet kialakítja, hogy milyen **középszintű közszolgáltatásokat** – államigazgatási tevékenységeket – látnak el kistérségi vagy megyei szinten, s megszületik a döntés a megfelelő szintek finanszírozási modelljéről is.

*Második ciklus:* Regionális szinten is széleskörűen érvényesül a közpolitikai integráció a legfontosabb fejlesztési irányú közpolitikák között, és ezzel előtérbe kerül a **régiók nemzetközi versenyképessége**.

## VI. ÚJ KÖZÖSSÉGI, TÁRSADALMI-POLITIKAI TEREK SZERVEZŐDÉSE

1. **Demokrácia „alulnézetben”**: a társadalmi térszerkezet kiterjesztésével és elmélyülésével a régiós és a kistérségi szint intenzív közösségi, társadalmi-politikai térré válik.

*Első ciklus:* A **kistelepülések** társadalmi és politikai **„sivataga” eltűnik**, hiszen a kistérségek kiszélesedett társadalmi tere gazdag lehetőséget nyújt a közösségi tevékenységekre. Felgyorsul a kistérségi és a regionális öntudat szerveződése is a közös tevékenységek, érdekek és intézmények révén.

*Második ciklus:* Megszűnik a magyar fejlődés káros öröksége, az alacsony intézménysűrűség. A regionális, a megyei és a kistérségi szinten – valamint a nagyobb településeken – a szervezett **civil társadalom sűrű szövődése** jön létre, és ezzel színre lép a többszintű kormányzatok civil partnere.

2. A régió mint politikai, **társadalmi és kulturális térség** megszerveződése, a regionális érdekek, a regionális közvélemény és végül a regionális azonosságtudat megjelenése.

*Első ciklus:* A mintegy másfél-kétmillió lakosságú, az átlagos esetben három megyét átfogó térség **regionális közéletének** kialakulása. A régióközpont és a két megyei központ – mint társaközpontok – közötti kulturális, társadalmi és politikai szerepek és funkciók közötti munkamegosztás létrejött, a policentrikus fejlődés jegyében és a regionális városi tengelyek mentén.

*Második ciklus:* Már érzékelhetőek a **közös regionális fejlesztés** első eredményei és sajátos konfliktusai. A belépő regionális kormányzatok komoly súlyt fektetnek a társadalmi egyeztetésre és a konfliktuskezelésre, erőteljes törekvésekkel a közös regionális szimbólumok, események és kulturális szervezetek létrehozására, amelyek együttesen a mindennapi élet regionalizációját hozzák magukkal.

3. A kistérség, mint **politikai-közéleti térség** megjelenése, s egyben a kistelepülések társadalmi-kulturális sivatagának felszámolása.

*Első ciklus:* A mintegy ötvenezres lakosságú politikai, társadalmi és kulturális tér megszerveződésének kormányzati támogatása a kulturális és társadalmi intézmények létrehozásával, s ezzel a szervezett **civil társadalom alapszintjének** újjászületése.

*Második ciklus:* A szervezett helyi civil társadalom partnerségi alapon fokozatosan beépül a kistérségi komplex szervezetbe, illetve a kistérségi szerveződés regionális szintre emelkedik, és – ugyancsak a partnerségi elv alapján – alulról felépülő **kistérségre támaszkodó régióként** a regionális kormányzattal kapcsolatba lép.

## VII. A HELYI TÁRSADALMAK TÚLLÉPNEK A HATÁRON, ÉS ELÉRNEK BRÜSSZELIG

1. A társadalmi térszerkezet „forradalmasul”, kitör a „lisszaboni forradalom”, mivel a fenntartható versenyképesség egységei megszerveződnek a regionális és a kistérségi szinteken, és intézményi **képviselleteik elérnek Brüsszelig**.

*Első ciklus:* A regionális intézmények kialakulásával minden régióban lesz legalább száz ember, **térségi nagykövet**, aki angolul és/vagy franciául kiismeri magát Brüsszelben, és keményen képviselni tudja a saját régiójának az érdekeit a 254 NUTS2-es régió versengésében.

*Második ciklus:* A kistérség felér a régióig, a régió leér a kistérségig, ezért a régió képes lesz a valódi, alulról érkezett és **egyeztetett érdekek** alapján a társadalmi, gazdasági és környezeti fenntartható versenyképesség elveit és gyakorlatát kikínáldni. Ezzel a régió egyrészt a brüsszeli irodáján keresztül eredményesen képviseli a regionális érdekeket, másrészt az eurorégiók támogatásával hatékonyan koordinálja a határmenti együttműködés területi egységeit.

2. A régiós képviselletek Brüsszelben – miközben eredményesen képviselik a régiók és azok területi egységei érdekeit – **erőteljes húzóerőt** is gyakorolnak a hazai fejlődésre.

*Első ciklus:* Valamennyi magyar régió megnyitja brüsszeli képviselétét, kialakítja kapcsolatait, és megkezd a szerzett információk eljuttatását a saját régiójába, illetve a képvisel a regionális EU-képzés külföldi központjává, a **régió EU háttérintézményévé** válik.

*Második ciklus:* A hét régió képvisel a információszerzésről áttér a magasabb fokozatra, az üzleti-beruházási kapcsolatok kiépítésére, aztán a legmagasabb fokozatra kapcsol, és képes lesz **regionális lobbizásra** az EU törvényhozásában.

3. A megyék és kistérségeik intenzív együttműködése a határon túli területekkel: **határmenti térségi együttműködés** és intézményi integráció. Körben, a határok mentén megerősödnek az eurorégiók, egyre szélesebb tevékenységeket fogva át a közpolitikai integrációval.

*Első ciklus:* Fordulat a fejlesztéspolitikában; a megyék és kistérségeik (és településeik) felerősítik a határon keresztüli együttműködésüket. Az új hétéves költségvetési periódusban **együttes pályázati tevékenységet** végeznek, közös és összehangolt projekteket készítenek.

*Második ciklus:* A **régiók határmenti kooperációja** erőteljesen fejlődik, mert a régiók az EU-források megszerzésén túlmenően is támogatják a megyék és kistérségeik (és településeik) határmenti együttműködését. A magyar régiók brüsszeli irodái egymással szoros kooperációban, közösen szereznek üzleti beruházásokat és EU-támogatásokat az együttműködő térségeknek. Felgyorsul a magyar-román határon a közös regionális fejlesztés. Egyre inkább differenciálódnak az eurorégiók, s a belső EU-határok menti együttműködés mellett – erőteljes kormányzati támogatással – a tartósan nem tagországok határos régióival is kialakulnak a sajátos együttműködési formák.

*Magyarország 2015-re az EU sikeres és versenyképes tagjává válik. Mindnyájan „elme-gyünk Európába”.*

## C. A FEJLESZTŐ ÁLLAM ÉS A TÁRSADALMI MOZGÓSÍTÁS EGYÜTTES PROGRAMJA

### I. ALAPVETÉS ÉS HITVALLÁS

Magyarország dinamikusan, de ellentmondásosan fejlődik. A rendszerváltás rendkívül nagy történelmi fordulat volt, de nagy társadalmi árat fizetett érte az ország. Újabb nagy történelmi fordulatra van szükség, mert csak egy radikális, mély és átfogó intézményi reform révén lehet a rendszerváltást 2015 perspektívájában teljessé tenni. Az ország sorsa még nem dőlt el, de az EU-csatlakozással nagy történelmi lehetőség nyílt meg előttünk. Adott a lehetőség arra, hogy a rendszerváltás ellentmondásain túllépjünk, és – az egymást felerősítő fejlesztések, a „szinergiák éneke” révén – felzárkóztassuk az országot a fejlett EU-országokhoz. Magyarország formálisan az EU tagja lett, de a teljes és sikeres, a kiteljesült tagság szintjét csak 2015 körül éri el, amikor a többlépcsős belépés – eurózóna, Schengeni rendszer és a lisszaboni stratégia – valamennyi fázisát bejárja, és képes lesz ezeket az új EU-közpolitikákat is hatékonyan működtetni. A kiteljesedett és beteljesült EU-tagság eléréséhez azonban Magyarországnak egy olyan *fejlesztő-felzárkóztató államra* van szüksége 2015-ig, amelynek számára az állami teljesítőképesség optimalizálása elsősorban a társadalmi kapacitás maximális kiépítését, a magyar társadalom „általános mozgósítását” szolgálja.

A rendszerváltás kezdetén az első intézményi reform az új demokráciák élvonalába juttatta Magyarországot, és megnövelte nemzetközi versenyképességét. Ezt az előnyt és lendületet azóta elvesztettük. Egyetértés, azaz *negatív konszenzus*, passzív egyetértés van arról, hogy újabb átfogó reformra van szükség a nemzetközi versenyképesség visszanyeréséhez. A dinamikus fejlődés kulcsa az újabb, átfogó és radikális reform. Ennek a tervezetén, a *pozitív konszenzus*, az aktív és tevételes egyetértés kialakításán dolgozunk. Az új intézményrendszer „alaprajzának” felvázolásához alapvető szemléletváltásra van szükség. Az EU-felzárkózásra csak akkor van esélyünk, ha a stratégiai kutatásokon alapuló hosszú távú tervezést intézményesítjük a társadalomtudományokban, és kialakítjuk a közpolitikai intézetek funkcióját, továbbá hasznosítjuk a stratégiai kutatások eredményeit a kormányzati nemzetstratégia létrehozásában. A tét: 2015-ig a fejlesztő-felzárkóztató állam kialakítása a stratégiai kutatás eszközeivel, azaz – az állami és társadalmi teljesítőképesség kialakításával, a társadalomtudományok alkalmazott és stratégiai irányú tudományokká válásával – az EU-felzárkózás.

### II. BEVEZETÉS: A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS A „SZINERGIÁK ÉNEKE”

#### 1. Távolati tervezés és nemzetstratégia az EU-ban

A tervezés Magyarországon a kilencvenes évek elejétől nem csak szitokszóvá vált, de a társadalmi szférák a rendszerváltás következtében a valódi életben is szétestek, széttöredezték, és egymással ellenséges versengésbe kezdtek. Mindez átmenetileg ténylegesen is lehetetlenné tette a tervezést, az összkép hosszú távú kialakítását.

A gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális rendszerváltás ugyanis eleve más-más idődimenziót tételez fel, de ezek a folyamatok nemcsak elszakadtak egymástól, hanem – a gazdasági stabilizáció radikális kényszere révén – drasztikusan szembe is fordultak egymással és egymással ellenségesen szembeforduló közpolitikák alakultak ki, ami a politikai rendszer egészében negatív összegű játékot eredményezett. A gazdasági rendszerváltásért, azaz a működőképes piacgazdaság megteremtéséért és a fenntartható gazdasági fejlődés elindításáért súlyos társadalmi árat kellett fizetni. A társadalmi szférák ellenséges, konfrontatív kölcsönviszonyának közel egy évtizedes szakasza után a társadalmi rendszer egészének összműködése az új alapokon csak a kilencvenes évek végén megkezdődő lassú és kezdetleges konszolidációval jött létre, s megjelentek a társadalmi szférák közötti első – még gyenge, de már részben egymást felerősítő – kooperatív kapcsolatok is. Ezzel az egyes szférák kapcsolatrendszereként fokozatosan kialakult a magyar társadalom összképe, és a hosszú távú folyamatok is felvázolhatóvá váltak. A kilencvenes évek végétől a lassan és ellentmondásosan már koherens rendszerré szerveződő társadalmi valóság tehát maga is lehetővé tette a távlati tervezést.

Am a hosszú távú tervezést valójában még alig kezdtük meg, amikor a csatlakozási tárgyalások, majd a belépés révén az EU ezt már keményen megkövetelte. Ezt az ellentmondást még most is hurcoljuk magunkkal. Az EU-ban a fejlődés fő iránya a közpolitikák integrációja, s vele az egyes társadalmi területek fejlesztésének összehangolása, egymást felerősítő, pozitív hatásán alapuló szinergiák beindítása. A *közös energiákra* vagy *egyesített energiákra* alapozott fejlesztés – amelyet szimbolikusan a „szinergiák énekeként” fogalmaztunk meg –, még idegen a hazai gondolkodástól, ami az egyes társadalmi szférák ütközésére, a megszokott kemény kizorítósdira épül. Ez a negatív, konfrontatív megközelítés ördögi köröket indít el a *mindenki vesztes* modelljében, az EU által kezdeményezett megközelítés pedig a fejlesztés anyagi köreit indítja be a *mindenki győztes* modelljében. Egészében véve, nálunk a távlati tervezés és fejlesztéspolitika kialakítását főleg az a külső körülmény váltotta ki, hogy a következő költségvetési ciklus – az EU-nyelven „pénzügyi perspektíva” – 2007-ben kezdődik, vagyis legkésőbb 2006-ban már készen kell állniuk a részletes magyar távlati terveknek is, de a távlati tervezés még nem jutott el a társadalmi szférák egyeztetett fejlesztésének kialakításáig, a „szinergiák énekéig”.

Az EU-belépéssel tehát új megvilágításba került a tervezés is, amelynek lényege, hogy a különböző társadalmi szereplők együttes tevékenységét – mint kollektív cselekvést – előre meghatározott közös célok elérése érdekében központilag ösztönözzük vagy irányítjuk. A tervezés esetében a kollektív cselekvésnek a *piaci koordináción* és egyáltalában a gazdaság világán túlmutató fajtájáról van szó. Maga a tervezés a célok kitűzése és a megvalósítás eszközeinek kimunkálása közben az érintett szereplők érdekeinek feltárását, rangsorolását és egyeztetését is feltételezi, illetve eredményezi. A tervezés ugyanis nem semleges közegben működik, hanem különböző érdekcsoportok, hatalmi pozíciók, törekvések szövik át minden mozzanatát. A hiteles nemzeti tervezési intézmény képes arra, hogy a különböző közpolitikai döntéseket – legalább részben – mentesítse a politikai ciklusváltásokból és a „járadékvadász” magatartásból adódó negatív befolyásoktól, hogy biztosítsa a hosszú távú szempontok érvényesülését. A kormányzat stratégiai funkcióit tehát intézmé-



nyi oldalról a hiteles tervezési rendszer érvényesítheti legjobban. A stratégiai funkció konkrét érvényesülése a szűkebb, uniós és a tágabb, globális versenykörnyezethez történő alkalmazkodást jelenti, ezért a tervezést szélesebb intézményi keretben és az ország gazdasági adottságaival összefüggésben, a fejlesztő-felzárkóztató állam feladatai oldaláról kell szemlélni.

A hosszú távú tervezés alapjául szolgáló stratégiai kutatás lényege mindenekelőtt az, hogy távlatokban gondolkodik, és a felgyűlt társadalomkutatási eredményeket az alkalmazás, a megvalósíthatóság szempontjából tekinti át és használja fel. A stratégiai kutatás olyan interdiszciplináris megközelítésre, szintézisre törekszik, ami az egyes kutatási területeket átfogó, koherens és egységes modellé egyesíti, vagyis a hangsúlyt a szinergiákra, az egymást kölcsönösen felerősítő hatásokra helyezi, s ezzel pozitív összegű játékot eredményez és jelzi az áttörési pontokat is. Az EU-ban ezt az elvet *közpolitikai integrációnak* nevezik, hiszen itt a különböző közpolitikai területek szerves egyesítéséről és közös megtervezéséről van szó. A fejlesztéspolitika a közpolitikai integráció figyelembevételével képes lesz arra, hogy a hosszú távú beruházásokban megtalálja az optimálishoz közeli megoldást az eszközök felhasználására. Végül: a stratégiai kutatás – és a ráépülő távlati tervezés – alternatívákban és forgatókönyvekben gondolkodik, amelyek nemcsak választási lehetőségeket kínálnak a fejlesztéspolitika számára, hanem – egyben a feltárt alternatív megoldásokon keresztül – a tervezési cikluson belül a változó világhoz való gyors alkalmazkodást is megkönnyítik. Nem véletlen tehát, hanem a belső fejlődésből és a külső EU-követelményekből együttesen adódik, hogy Magyarországon már a tagság első évében a politikai szféra és a kutatás világa felől egyaránt megnőtt az érdeklődés a fejlesztéspolitika kérdései iránt. A stratégiai kutatások természetes időhorizontjaként az évtizedes távlatú 2015. év kínálkozik, ami számos nemzetközi előrejelzés záró pontja is. Ez egyben praktikus perspektíva is, hiszen az EU következő költségvetési időszaka 2013-ban ér véget, és az EU-ban szokásos „n+2” elvnek megfelelően az EU-támogatások még további két évig, azaz 2015-ig használhatóak fel.

A stratégiai kutatás ugyanakkor feltételezi a Magyarországon elterjedt, ellentétesen leegyszerűsített – „evolúciós” és „tragikus” – társadalomképekkel való szakítást, azaz egyfelől az egyenletes, ellentmondásmentes és egyenes vonalú fejlődés neoliborális, másfelől a teljes társadalmi és erkölcsi válságba zuhanás („nemzethalál”) ókonzervatív modelljén való túllépést. Magyarország dinamikus fejlődés és sikeres felzárkózás elé néz 2015 távlatában, de ez a felzárkózási folyamat is újabb ellentmondások, társadalmi és politikai feszültségek sorozatát fogja kiváltani, amelyeknek az előrejelzése megkönnyítheti a szükséges konfliktuskezelést. A stratégiai kutatásnak tehát úgy kell felvázolnia az egyes közpolitikai területek integrációját, találkozási és ütközési pontjait, hogy egyben feltárja az egyenlőtlen, ellentmondásos fejlődés logikáját is, hogy ezzel a prioritások kijelölése mellett előre jelezze a várható veszélyzónákat és válságkezelési módozatokat is.

A stratégiai kutatások intézményesítése megköveteli az állami szerepvállalás újradefiniálását. A magyar államszervezet modernizációja nagymértékben elmaradt a gazdaság modernizációjához képest, s ez nemcsak abban mutatkozik meg, hogy a korábbi funkcióit az állam alacsony hatékonysággal tölti be, hanem főleg abban, hogy nem hozta létre a szükséges új funkcióit. A modern államnak általában – de

különösen az EU-tagállamnak – valójában három alapvető funkciója van. A modern kormányzás először is feltételezi a hosszú távú nemzetstratégiai elképzelések kialakítását, mint „Európa-politikát” (*stratégiai kormányzat*), másodszor a rövid távú politikai döntéshozatalt (*politikai kormányzat*), harmadszor a közigazgatási, illetve közintézményi szervezetrendszer folyamatos menedzseri irányítását (*közpolitikai kormányzat*). Az EU-tagállamokban az első funkció, a hosszú távú nemzetstratégia kialakítása és EU-szinten való következetes és sikeres képviselése a legfontosabb. Ezt a funkciót tölti be a fejlesztő állam, az új tagországokban pedig fejlesztő-felzárkóztató állam. A fejlesztő állam alapvető feladata az intézményrendszer állandó korszerűsítése és a közpolitikák integrálásának koordinálása a gyorsan és hektikusan változó globális világban, illetve az EU változásainak gyors követése az intézményi és közpolitikai alkalmazkodás révén. Természetesen mindhárom kormányzati funkciót intézményesíteni kell, ezért mindhárom területen igen fontos – mint az ország EU kapacitásának kialakítása – az intézményépítés. Amíg azonban a közvetlen politikai és közpolitikai kormányzat esetében az intézményeket többnyire csak átalakítani, legfeljebb új intézményekkel kiegészíteni kell, addig a stratégiai funkció tekintetében szinte teljesen előlről kell kezdeni mindent. Új intézményrendszert kell kiépíteni a központi kormányzat szívében, ahol a hosszú távú politikai döntéshozataltól belépési pont van a stratégiai kutatások számára.

A magyar politikai és gazdasági elit a piacgazdaságra való átmenet óta nem tud mit kezdeni a nemzetgazdasági vagy makrogazdasági tervezéssel, nem is beszélve a komplex, társadalmi tervezésről. Az EU-belépés óta azonban a hosszú távú tervezés intézményesítésére, egy „stratégiai centrum” létrehozására számos javaslat érkezik. Ahhoz, hogy Magyarország képes legyen kiaknázni a tagságból adódó előnyöket, és hatékonyan érvényre tudja juttatni stratégiai érdekeit, egy önálló szervezeti egységre van szükség a Miniszterelnöki Hivatalon belül. Az *Európai Stratégiai Titkárság* (EST) feladatának kell lennie az Európai Unióval kapcsolatos magyar érdekek meghatározása, az EU-ban való nemzeti érdekek képviseletével összefüggő tervezési és jogszabály-előkészítési tevékenységek összehangolása és koherens stratégiává formálása. Ez a funkció feltételezi az érintett szereplők aktív bevonásával működő társadalmi és politikai egyeztető fórumok véleményének integrálását is. Egyfelől a közpolitika oldaláról az EST stratégiai feladatai nem csupán a gazdaságpolitika és a gazdasági szereplők véleményének integrálásaként fogalmazhatók meg, hanem sokkal szélesebb társadalompolitikai tervezésre és az összes érdemi társadalmi szereplő bevonására van szükség a nemzeti konszenzus kimunkálására irányuló testületekben. Másfelől intézményesíteni kellene a politika stratégiai dimenzióját is, mint egy olyan egyeztetési fórumot, ahol kialakulhat a nemzeti konszenzus az Európa-politikában a főbb politikai erőcentrumok között azokban a lényegi kérdésekben, amelyek kétharmados törvényt vagy alkotmánymódosítást igényelnek.

Jelenleg Magyarországon kétségtelenül kialakult valamiféle passzív, *negatív konszenzus* a radikális reformokat illetően, hiszen széleskörű egyetértés van arról, hogy kiterjedt reformokra van szükség. Ez a konszenzus azonban még nem vezetett tényleges akciókra, s nincs még aktív *pozitív konszenzus* az átfogó reformok természetéről, ami egy valódi reformot indítana el. A pozitív konszenzus kialakítására törekszik ez a Fehér Könyv. A pozitív konszenzusnak tartalmaznia kell a

középtávú fejlesztés számára jelentkező áttörési pontokat és veszélyzónákat, ki kell alakítani az alternatív válaszokat, és ki kell jelölnie a fejlesztési prioritásokat. Az általános értelmezési keretet az EU lisszaboni stratégiája adja, amelybe Magyarországnak is messzemenőig be kell kapcsolódnia. Fel kell mutatnia azokat a sajátos magyar adottságokat, amelyekből versenyelőny származik, vagyis fejlesztésük révén a magyar versenyképesség optimálisan növelhető, illetve azokat a pontokat, ahol az egyes fejlesztési irányok egymást felerősítő hatása, szinergiája maximálisan jelentkezik. Tisztázni kell a magyar közép- és hosszú távú érdekeket az EU-ban, vagyis kidolgozni a „magyar szerep” és a „magyar esély” problematikáját. Ezzel egyszersmind a magyar EU-jövőképnek erőteljesen kell hatnia a magyar érdekképviselet kialakítására az EU-ban, vagyis Brüsszelben is be kell mutatnia a szélesebb politikai és közpolitikai közeg számára a magyar elképzeléseket, azaz érzékeltetnie kell a magyar „jelenlétet”. A *magyar jelenlét* erőteljes demonstrálásához, a különböző EU-tevékenységek koordinálásához, a magyar kolónia életének megszervezéséhez egy multifunkcionális *Magyar Ház*at kell létrehozni, ahogy több más tagállam ezt már sikeresen működteti.

A korábbi évtizedek ellenséges, kooperációképtelen és érdekcsoportokra szét-esett társadalmát az együttműködés és a versengés európai uniós elveit egyesítő társadalomra kell felváltani, s az ennek a kooperatív készségnek megfelelő mentalitást kell kialakítani. A stratégiai tervezés legnagyobb akadálya mostanság is az egymással élesen ütköző társadalmi szférák és területi egységek kompromisszumképtelensége, s az ellenséges közpolitikák világán csak egy jól megtervezett jövőképet kialakító határozott politikai vezetés tud felülkerekedni. A központi kormány nyilvánvalóan csak az ütköző érdekek fölé emelkedve tudja betölteni funkcióját, a prioritások kijelölését. Az *Új Magyarország programja* (2006. február 28.) már jelentősen hozzájárult az egymással párhuzamosan futó közpolitikai jövőképek, részstratégiák összeegyeztetéséhez és a hétéves tervben foglalt fejlesztések részletes, területekre és ágazatokra való lebontásához. Azonban a stratégiai tervezésre irányuló társadalomtudományi kutatások elhanyagolása miatt a koherens jövőkép kialakítása és a szinergiák megtalálása még mindig igen nagy nehézségekbe ütközik. Márpedig a stratégiai tervezés intézményrendszerének éppen az a legfőbb feladata, hogy az ütköző részérdekek fölé emelkedve megteremtse a koherens jövőképet, és a szinergiák logikáját követve adja meg az egyes területek-ágazatok összekapcsolásának menetrendjét. A határozott és hosszú távú döntés képessége az államszervezet átépítésének, a fejlesztő-felzárkóztató állam létrehozásának alapvető céljai közé tartozik. A koherens jövőképről való fejlesztéspolitikai döntés, mint az új nagy történelmi fordulat előkészítése, egyben a 2006-ban hivatalba lépő kormány történelmi felelőssége is.

## 2. Az „előrelátás” mint EU-elvárás – új kihívások a társadalomtudományok előtt

A közpolitikai intézetek hálózata az EU-ban és fejlett tagországaiban már széleskörűen kiépült, és ellátja az alkalmazott társadalomtudomány stratégiai tervezési funkcióját a rövid, közép és hosszú távú tervezésben. A közpolitikai intézetek olyan

kutatóintézetek, amelyek nem tartoznak egyfelől sem az akadémiai kutatóintézetek államilag finanszírozott rendszeréhez, másfelől a pártok vagy a kormány politikailag elkötelezett agytrösztjeihez sem, hanem olyan független, önálló és állandó intézmények, amelyek a „piacról”, minden irányból megrendeléseket vesznek fel. Fő vagy egyedüli profiljuk a kutatás, s egyáltalán nem, vagy csak mellékesen foglalkoznak képzéssel vagy oktatással. A munkatársaik jelentős része tartósan az adott közpolitikai intézetben vagy intézettel dolgozik, de alkalmanként bekapcsolódnak a feldolgozni kívánt közpolitikai szakterületek más szakértői is. A közpolitikai intézetek a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális szereplőktől megrendeléseket vesznek fel, és jelentéseket készítenek, amelyek az adott megrendelő szempontjából dolgozzák fel a megoldandó problémát. Ezek a jelentések gyakorlatias közpolitikai ajánlásokat fogalmaznak meg a felmerült problémának a megrendelő nézőpontjából való megoldására, de ez nem jelent elkötelezettséget az adott érdekcsoport mellett. A közpolitikai intézetek a jelentéseiket többnyire a világhálón teszik közzé, de ebben a döntés a megrendelő joga, számos esetben a jelentés egészét vagy annak részeit csak a megrendelő kapja meg.

A közpolitikai intézetek a társadalomtudományok nagy fordulatát jelentik Nyugaton az alkalmazott stratégiai kutatások irányában, ami egyben a társadalomtudományok finanszírozásának új, bőszes forrása is. A közpolitikai intézetek kitermelték a sikeres társadalomtudós új típusát is, amelyet „közpolitikai vállalkozónak” neveznek, mivel azzal vált ismertté, hogy számos reformjavaslata megvalósult. A közpolitikai intézetek – vagy azok kisebb részlegei – befolyásos kis csapatát viszont „ismeretelméleti közösségnek” nevezték el, amit leginkább „újító-feltaláló közösségnek” lehetne magyarítani. Ezek a közösségek a nagyszabású reformok kialakításán dolgoznak, és igen befolyásos, egész Európában ismert szakértőkből állnak. Az EU-ban a közpolitikai kutatás és szakértői munka döntő részét a közpolitikai intézetek látják el, mintegy féltucatnyi ismert intézet végzi a munka nagy részét, és alapvetően befolyásolja az EU egész fejlődését. Az EU-ban ugyanakkor százszámra vannak kisebb-nagyobb közpolitikai intézetek, és azok rendkívüli sokfélesége figyelhető meg, mivel viszonylag ritkák a tiszta esetek, és gyakoriak a különböző irányokban tevékenykedő vegyes formák. Így egyfelől számos esetben az intézeteknek sajátos közpolitikai kutatási profiljuk van, közelebb állnak bizonyos érdekcsoportokhoz, vagy az akadémiai kutatóintézeti státushoz, és csak mellékesen vállalnak kutatást a „piacról”, illetve esetleg kiterjedt oktatási funkciókat is ellátnak. Másfelől a közpolitikai intézetek legsajátosabb formái azok a „pártalapítványok” – mint a Friedrich Ebert Alapítvány és a Konrád Adenauer Alapítvány –, amelyeket parlamenti ellenőrzés alatt működtetve államilag finanszíroznak a közpolitikai kutatásra, s ezért – bár egy nagyobb eszmekör jegyében végzik kutatómunkájukat – viszonylag függetlenek az őket működtető pártoktól. A pártalapítványok kontinentális változata a német mintát követi, az angolszász változata piacorientáltabb és kevésbé pártokhoz kötött, akkor is, ha közismert és nyíltan vallott pártorientációjuk van. Jelenleg megszervezés alatt vannak a pártalapítványok a nagyobb „pártcsaládokban” összeurópai szinten, ezeknek a pártcsaládoknak az összefogása révén, ami még erőteljesebben mutatja a felzárkózás és bekapcsolódás szükségességét a hazai pártalapítványok számára.

A közpolitikai intézetek gazdag hálózata már hozzá tartozik az EU mindennapos működéséhez, ám a közelmúltban újabb előrelépés történt a társadalomtudományok stratégiai jellegű alkalmazott tudománnyá válásában. Az EU 2005 végén újabb fontos jelzést küldött arról, hogyan kell az új tagállamoknak felkészülniük a távlati tervezésre, vagyis arra is figyelniük kell, hogyan csinálják ezt az EU-ban. Az Európai Parlament épületében 2005. december 12-én és 13-án az Európai Bizottság szakértői tanácskozást rendezett „Társadalomtudományok: új kihívások és új lehetőségek” címmel a társadalom- és humántudományok jövőjéről, az előttük álló kihívásokról és a megnyíló lehetőségekről az EU-ban. Az új hétéves költségvetési ciklusra előretételező, a stratégiai kutatásokat középpontba állító tanácskozás kulcsszava a „frontier research” volt, amit az *új határok kutatása* vagy az *élenjáró kutatás* kifejezéssel lehetne magyarázni. Az Európai Bizottság szerint ugyanis itt egyszerre van szó alapkutatásról és alkalmazott kutatásról, ami feltárja a fejlődés új határait és perspektíváit, de egyben megtervezi a megvalósításukat is. Janez Potocnik tudományos kutatásért felelős főbiztos december 12-én a bevezető előadásában kifejtette, hogy az „előrelátás”, avagy a stratégia mozzanatának bele kell épülnie az egész társadalomtudományba.

Az EU-ban tehát alapvető követelménnyé válik az egész társadalomtudomány jövődimenziója és alkalmazottá válása, de az EU ezt a törekvést a most hatályba lépő hetedik keretprogramban (FP7) az egységes Európai Kutatási Tér kialakításán keresztül jelentős mértékben meg is finanszírozza. Az interdiszciplináris kutatás ebben az új helyzetben azt jelenti, hogy nem pusztán utólag kell elemezni a komplexitást, vagyis valamilyen szándékolt hatás számos – pozitív vagy negatív – mellékhatását, hanem előre kell feltárni, és megtervezni ezeket a hatásokat, a maguk teljes rendszerében, a *közpolitikai integráció* igényének megfelelően. A „társadalmi-gazdasági és előrelátási” dimenzió az új jelszó az európai kutatási térben. Ezt a minőségi felzárkózást a magyar társadalomtudományban is el kell kezdeni, mert ha nem készítünk távlati terveket az EU-ban, akkor az utolsó helyre szorulunk. Nálunk az alulfinanszírozott és marginalizált társadalomtudományok egészében véve nem követték ezt a nagy fordulatot, elszakadtak a társadalmi stratégiai tervezés igényeitől, és befelé forduló, önmagukkal társalgó részdiszciplinákká szakadtak szét. Pedig az alkalmazott és stratégiai orientációjú társadalomtudományok és azok közpolitikai szervezete teljes kialakítása nélkül Magyarország alulteljesít majd az EU-ban, és nem lesz képes nemzetstratégiai érdekei világos kifejtésére és eredményes képviselésére sem. Az EU-tagság – és különösen a hétéves pénzügyi tervezés – ugyanis megköveteli a stratégiai kutatások beindítását és intézményesítését Magyarországon is. Ez a tanulmány az első kis lépésként a stratégiai kutatás nézőpontjából kívánja a lehetséges pozitív konszenzusnak, mint magyar EU-jövőképeknek az alapvetését megadni és a körvonalait felvázolni.

## A. A KITELJESÜLT, VERSENYKÉPES EU-TAGSÁG ÉS AZ INTÉZMÉNYI REFORMOK

### 1. Tagállami működés és többlépcsős belépés

Az EU-25 intézményeit 2004–2005 folyamán már sikeresen „betüzemelték”, ezért az új tagok belépése nem jelentett gondot az EU-nak az intézmények működtetésében. Az első időszak tapasztalatai azonban megmutatták, hogy az EU-ban két alapvető alkalmazkodási folyamat van. Csak az egyik a tagállami működés szintjén való közvetlen részvétel, a másik pedig a nemzetstratégiák megalkotása, és a hosszú távú perspektívák kialakításában résztvevő *aktív Európa-politika*. Egyrészt tehát szükség van egy EU-konform intézményrendszer mindennapos hatékony működtetésére („tagállami működés”). Másrészt szüksége van az országnak a hosszú távú érdekei képviselésében kormányzati stratégiai döntéshozatali centrumra és a távlati tervezéshez szükséges közpolitikai intézetek hálózatára is. A két funkció azonban szorosan összekapcsolódik annyiban – amint már első két teljes tagsági év folyamán ez is kiderült –, hogy a belépés valójában egy többlépcsős folyamat, vagyis a teljes tagság még a jövő kérdése, és megtervezésre vár. Egészében véve: világossá vált, hogy a formális-jogi belépés csak az első lépcső a tagsághoz, s a hosszú előkészületi szakaszok után újabb szakaszok következnek, már belül az EU-ban. Az új tagok számára a többlépcsős belépés elsősorban az euró bevezetését és a Schengeni rendszerhez való csatlakozást tartalmazza, de a lisszaboni stratégiához való „stratégiai” felzárkózás is külön erőfeszítést követel, ami rendkívül szoros összefüggésben van az EU-kapacitás mint társadalmi kapacitás kiépítésével. Ezért csak 2015 távlatában érhető el a „teljes” tagság, amikor már az EU-konform intézmények alapján Magyarország minden lényeges tekintetben nemcsak teljes jogú, hanem teljesen aktív és versenyképes tagja lesz az EU-nak. Ennek a versenyképes Magyarországnak az intézményrendszerét kell 2006-ban megtervezni, és a következő költségvetési ciklusban 2013-ig vagy 2015-ig kiépíteni.

Ugyanakkor az EU-alkalmazkodásban az Európa-politika két aspektusát is meg kell különböztetni, amivel voltaképpen visszatértünk a modern kormányzat három alapfunkciójához. Az Európa-politika szűkebb értelemben vett *politikai* aspektusa – mint határozott, innovatív és kezdeményező „politikai vezetés” – az értékrend megalapozásának és a stratégiai fő irányok kijelölésének a kérdése. Az Európa-politika *közpolitikai* aspektusa viszont az EU közpolitikai univerzumának átvételét és alkalmazását, az intézményrendszer európaizált *működtetését* jelenti. Mindez a működés teljes szélességében óriási, mindennapos „prózai” feladatot ró a tagállamra. A passzív alkalmazkodáson túl azonban a közpolitikai funkció is feltételezi az aktív és kezdeményező részvételt a közpolitikai szabályozás kialakításában. Az aktív Európa-politika a politikai kormányzás és a közpolitikai kormányzás együttes, hatékony működését követeli meg a normális tagállami működéshez, de – tekintettel az EU pénzügyi tervezésére és a többlépcsős belépés igényére – feltételezi a stratégiai kormányzás kialakítását is, hiszen a nemzetstratégia az egész intézményrendszert áthatja, és mindenütt érvényesül. Nálunk a szokványos EU-elemzések az intézmények integrációjára koncentrálnak, és ezért pusztán az új típusú, transznacionális EU-intézmények szervezeti felépítését tárgyalják. Sokkal kevésbé bevett és kidol-

gozott megközelítés nálunk az, hogy az EU fejlődése az újabb és újabb, belépő és kiszélesedő közpolitikák („működés”) mentén is halad előre, amelyek bevezetésének természetesen intézményi következményei is vannak. Ezeknek az újonnan belépő közpolitikáknak az állandó, fokozódó integrációja sok tekintetben megelőzi – de végül is kikényszeríti – magát az intézményi integrációt, vagyis a közpolitikák integrációja is megkívánja az állandó kapacitásépítést. Egészében véve a közpolitikáknak ez a dinamikája az alapja és az oka a többlépcsős belépésnek is, hiszen minél később lép be egy ország, annál fejlettebb EU-ba lép be, s annál hosszabb és tagoltabb a belépési folyamat is. Ezért viszont a tagállami működés és a hosszú távú kormányzás megkülönböztetendő ugyan, de nem teljesen szétválasztható, mert a dinamikus működtetés – az új közpolitikák és intézmények belépésével – feltételezi az állandó stratégiaalkotást és tájékozódást is.

A lisszaboni stratégia – amelyhez minden tagországnak hároméves nemzeti akcióprogramot kellett 2005. október 15-ig kialakítania – valójában a közpolitikák integrációjának klasszikus esete, hiszen annak három pillére a gazdasági, a szociális és a környezetvédelmi politika, és voltaképpen azok egységes stratégiáját fogalmazza meg, amelyet fentebb a „szinergiák énekeként” vezettünk be. A fenntartható fejlődés elvéből adódik a fenntartható versenyképesség kategóriája is, amely a fenti három közpolitika integrációján alapul, s ezért nemcsak intézményi, hanem közpolitikai, sőt kulturális-képzettségi előfeltételei is vannak. Ez magyarán kizárja azt a korábbi magyar gyakorlatot, hogy a szűkebb értelemben vett gazdasági versenyképesség miatt megnyomorítsák a szociálpolitikát és a környezetvédelmi politikát. Az ország fenntartható versenyképessége ennek a három közpolitikának a hosszú távú egységén és egymást felerősítő hatásán alapul, vagyis eleve stratégiai kifejezés, minden nemzetstratégia alapfogalma. Ezért a közpolitikai integráció alapelveinek hazai alkalmazása a stratégiai tervezésnek – mint a hosszú távú tendenciák jelzésének, és azok mentén a jövő megtervezésének – is az egyik alapvető előfeltétele. Az EU elvárásai szerint tehát az intézményépítés elősegítése és a nemzetstratégia kidolgozása szükségképpen párhuzamosan halad, s ezért a fenntartható fejlődés állandó kapacitásépítést tételez fel, mégpedig egyrészt intézmény- és közpolitika-transzfer, másrészt új intézményi-koordinációs struktúrák létrehozása formájában. Magyarország – akárcsak a többi új tagország – súlyos intézményi deficittel lépett be az EU-ba, amelynek felszámolása megköveteli az európaizálás jegyében a radikális intézményi reformot, már csak azért is, hogy a közpolitikák növekvő komplexitása és integrációja kezelhető legyen.

A magyar intézmények európaizálásának térképét és menetrendjét a vertikális és horizontális európaizálás fogalomrendszerén keresztül adhatjuk meg. A *vertikális* európaizálás a magyar intézményrendszer *felfelé* való igazodását és alkalmazkodását, mindenekeelőtt a transznacionális EU-intézményekhez való kapcsolódását jelenti. A *horizontális* európaizálás viszont a transznacionális intézményektől a magyar intézményekig *befelé* irányuló közvetítést, valamint az összes magyar intézménynek a saját szintjén való EU-s kapcsolatrendszerének kiépítését jelenti. Meg kell különböztetnünk – legalábbis a csatlakozási folyamatban és a tagság kezdetén – közvetlen és közvetett EU-intézményeket is. Az előbbiek közvetlenül kapcsolódnak az EU-hoz és közvetítik annak hatását a többi intézményhez, s ez a megkülönböztetés egyben az

európaizálás genezisében is szakaszolást jelent. A *közvetlen* EU-intézmények szükségképpen korábban jöttek létre, és sokkal fejlettebbek, míg a *közvetett* intézmények – a magyar intézményrendszer túlnyomó része – csak később és fokozatosan, a teljes tagság idejére, 2015 távlatában európaizálódnak.

Az európaizálódás előrehaladását a fenti fogalomrendszerben három szinten kell megvizsgálnunk, amelyeknek kiteljesült intézményi formáit „partnerségi háromszögekként” fogjuk leírni. Először is a markánsan vertikális jellegű *transznacionális* európaizálásban, vagyis az EU transznacionális intézményeiben való részvétel tekintetében. Itt állunk a legjobban, hiszen itt mindenbe kötelezően bevontak minket, vagyis az EU követelményrendszere rángat és vonzol bennünket maga után. Ám az a tény, hogy még 2006 elején is legfeljebb a központi kormányzat EU-intézményei vannak többé-kevésbé kiépítve, arra utal, hogy a magyar közvetlen EU-intézmények kialakításában is még rengeteg a tennivaló. A második, a „nemzeti” (avagy országos) szintű európaizálás már egyesíti a vertikális és horizontális dimenziókat, de már túlnyomóan horizontális metszetű, mint az EU hatását közvetítő állam viszonya a többi társadalmi és területi szereplőhöz, ami az új tagállamokban leginkább a fejlesztő-felzárkóztató állam fogalmában ragadható meg. A nemzeti szintű európaizálás a megkezdett, de nem végigvitt intézményesítés – és a még ennél is gyengébb „kulturális” felkészülés – időszakában van, mivel a második intézményi reform végig vitelének elmaradása miatt még a hazai központi kormányzati intézmények is csak felemásan alakultak át, és még igen csekély az EU-kapacitásuk.

Végül is azonban a harmadik, regionális – a klasszikusan horizontális európaizálás jellegű – intézményépítésben a legnagyobb a lemaradás. A „többszintű kormányzás” intézményei és „külső kapcsolatai” – azaz a társadalmi és területi szereplőknek, intézményeknek a többi tagországban lévő „testvérintézményekkel” való szerves kapcsolatai – hiányoznak a leginkább a magyar intézményrendszerből, és ennek hátrányos következményei megmutatkoznak az önkormányzati régiók kiépítésének megkésésében is. A társadalmi középnek, a mezoszintnek még mindig óriási a lemaradása az EU-elvárásoktól, sőt a lemaradásunk relatíve éppen itt fokozódott, mivel az új szakaszban éppenséggel a társadalmi közép intézményrendszerével szemben nőtt meg legjobban az elvárások. Az ország „abszorpciós kapacitása” – vagyis az EU-támogatások felhasználása, illetve általában vett EU-kapacitása – tekintetében ezért igen szűk a társadalmi keresztmetszet, tehát a társadalmi közép intézményrendszerében van a hatékonyság és a versenyképesség területén is a legtöbb „felzárkózni való”. Ugyanakkor hangsúlyozottan fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az EU-támogatásokhoz az EU szigorú és részletes előírásai alapján egy széles pályázati intézményrendszert kellett létrehozni. A pályázati intézményrendszer létrejött ugyan, de még nem tagolódott be a magyar közigazgatási rendszerbe. Ez súlyos hatékonysági és felelősségi problémákkal jár, amelyeknek a megoldása az intézményépítés legsürgősebb és legfontosabb problémái közé tartozik. Az Európa-politika mindenekelőtt a hazai döntéshozatali folyamatban realizálódik, a fejlesztési tervek keretében, vagyis alapvetően az EU transznacionális intézményei és a nemzetállam viszonyában. Az Európa-politikának fő intézményi terepe eddig a makropolitika volt, a központi kormányzat sajátos intézményrendszere és a parlament, a maga EU-vonatkozású tevékenységével és intézményeivel. De ez a központosított folya-



mat a mezopolitikai szinten egy szélesebb hazai EU-s döntéshozatalban folytatódik, vagyis a közpolitikai aktivitáshoz az egész magyar intézményrendszer reformja és – az állami kapacitáson túlmenően – a társadalmi kapacitás teljes kiépítése szükséges.

## *2. Az európaizálás menete és szakaszai*

Jelenleg az ország még a gazdaságban és a társadalomban egyaránt kettészakad egy fejlett és európaizált, valamint egy másik, fejletlen és nem európaizált részre, ahogy még élesen elválnak egymástól az európaizált és a csak hazai orientációjú közigazgatás is. Ez a kettősség a közigazgatásban eddig valamennyi belépő országnál megmutatkozott, vagyis önmagában véve még nem ad okot az aggodalomra. De a felszámolása is sürgős feladat volt mindenütt, amelyet a korábban belépő tagok néhány év múltán be is fejeztek, s nekünk sincs sok elpazarolni való időnk. Magyarországon tehát a teljes intézményrendszer európaizálására van szükség, s ezért 2015 távlatában a közigazgatási rendszert is egységesíteni kell, hogy megszűnjön az európaizált és még nem európaizált részek dualitása. A csatlakozás folyamatában és a tagság első időszakában szükségképpen létrejön ez a kettősség, mégpedig sokszor igen ellentmondásos formában, amikor az EU-val foglalkozó és legfeljebb „kényszer-európaizált” intézményrendszer még elzárkózó, monopolizáló magatartást tanúsított. Mihamarabb túl kellett jutni ezen az „arisztokratikus” szakaszon, de ez nem változtat azon a tényen, hogy még most szükség van különálló, közvetlen EU-s intézményekre, amelyek hatékony működésükkel biztosítják az EU transznacionális intézményeivel való kapcsolatrendszerrel. Az intézmények európaizálása szükségképpen a „külső”, közvetlen európaizálás alapintézményeivel kezdődik, s csak aztán indul el ennek „mélyítése” a területi és társadalmi rendszer mezo- és mikroszintjéig, illetve azokon a szinteken megjelennek a „belső”, közvetett európaizálás első jelei és intézménycsírái.

A belépés idejére többé-kevésbé kiépült a közvetlen alkalmazkodás központi, kormányzati EU-vonatkozású intézményrendszere. Ám az elmaradó általános intézményi reform, vagyis a második reformhullám megkésése révén egyre nagyobbra nőtt a közvetlen alkalmazkodás hazai központi EU-intézményeinek kontrasztja a közvetett alkalmazkodásnak a társadalmat teljesen átfogó intézményrendszerével. Még az EU-integráció közvetlen, tervező és koordináló intézményei sem jöttek létre teljesen a központi kormányzatban a maguk hatékony fejlesztéspolitikai, tervezési-stratégiai és EU-koordináló tevékenységében. A megkésétség a teljes intézményrendszer tekintetében azonban jóval nagyobb. Nem az intézmények épültek ki teljes szélességükben, hanem a megkésétség intézményesült, mivel az Európa-politika a kormányzati tevékenységben továbbra is háttérbe szorult a szűklátókörű, befelé forduló belpolitika mögött. Csak a minimálisan szükséges intézményi lépésekre és intézményi kapacitásépítésre szorítkozott, amelyek sem a stratégiai tervező, sem a közpolitikai koordináló szerepkört nem tudták adekvátan ellátni. A megnövekedett feladatok és elvárások miatt mind az intézményi, mind pedig a „kulturális” lemaradás fokozódott, és ennek halmozódó hatása mindmáig érzékelhető. Az aktív, kezdeményező Európa-politikára való átmenet igénye sürgetően jelentkezett a teljes

jogú tagság elérése következtében a tagállami működés elvárásainak fokozatos jelentkezésével és folytatólagos intézményi teherpróbaival.

A jelenlegi kormányzati ciklus első két évében voltak érdemi intézményi változások, megtörtént a központi EU-kormányzati szervek kiépítése. Ezzel voltaképpen nagy, de csak részleges előrelépésre került sor, hiszen a tervezéssel, illetve a pályázati rendszerrel kapcsolatos követelmények nagyon erős és közvetlen intézményi kényszerként jelentkeztek. Az EU-s nemzetstratégia, mint fejlesztéspolitika és távlati tervezés kialakításában azonban tényleges előrehaladás alig történt, és így az intézmények kiépítésében való általános lemaradást nem sikerült felszámolni. Az EU-integráció távlati, stratégiai kérdései még nem szerepeltek elég markánsan a Medgyessy kormány programjában sem. Az időközben felvázolt Európa-terv még meglehetősen kidolgozatlan volt, és ezért nem töltötte be az EU-s nemzetstratégia és -fejlesztéspolitika előkészítésének szerepét. A Gyurcsány kormány idején – főleg 2004 és 2005 fordulóján – újabb lényeges intézményi és működtetési reformokat vezettek be, s 2004 őszén a miniszterelnök vezetésével megalakult a Fejlesztéspolitikai Kabinet is. Ezzel a központi kormány szintjén tulajdonképpen többé-kevésbé kialakultak az eredményes és sikeres Európa-politika minimális intézményi feltételei. Voltaképpen a kormányfőváltás az EU-belépéssel párhuzamosan zajlott, ugyanis a 2004. augusztusi kormányválságot megelőzően még csak éppen hogy elkezdődött az EU-tagsággal járó feladatok intézményi begyakorlása, így a tényleges intézményi és közpolitikai alkalmazkodási folyamat tulajdonképpen már csak a Gyurcsány kormány idején indulhatott meg. Ettől kezdve a magyar kormány sokkal intenzívebben vett részt az EU különböző testületeiben, beleértve az Európai Tanács üléseit is, ahol a magyar miniszterelnök többször is élt a kezdeményezés lehetőségével. De még mindig nincs kiépített szakapparátus a lisszaboni stratégiából adódó közpolitikai koordinációra. Még hosszú tanulási folyamat lesz a nemzetstratégia kialakítása, a rövid és hosszú távú tervezésnek, valamint a konszenzus-keresés technikájának az intézményesítése.

Összefoglalva, az „előzetes” európaizálás során Magyarország kiválóan startolt ugyan a nyolcvanas és kilencvenes évek fordulóján az intézmény transzfer és a policy transzfer területén az első nagy intézményi reformhullám idején. A Társulási Szerződés aláírása (1991) utáni időszakban azonban megrekedt a „visszatérés Európába” retorikájánál. A második intézményi reform lebénulása révén már a kilencvenes évek közepén lemaradás mutatkozott az intézmények fejlesztésében és az EU-alkalmazkodás komplex jellegének felismerésében. Ez érdemben azóta sem változott, vagyis az EU-követelményektől való lemaradás intézményesült. Mostanára tehát nagyon is megérett a helyzet a második intézményi reformhullám kiteljesítésére és lezárására. Egészében véve a feladat úgy fogalmazható meg, mint a második intézményi reformhullám befejezése az EU-tagság jegyében. Összességében véve a közép-európai mezőnyben Magyarország az intézményépítés tekintetében is az átlagosnál kissé jobban teljesítette az EU-tagság minimális feltételeit. Ez ismételten úgy is megfogalmazható, hogy az ország EU-kompatibilis, de még nem EU-konform, azaz már beleillik az EU-ba, de még nem elég versenyképes. A versenyképesség kialakításához, az eredményes és hatékony tagsághoz – voltaképpen az ír modellnek megfelelően – kell még egy 6–8 éves időszak az EU-n belül. Magyarország a sikeres

tagság, a fenntartható versenyképesség szintjét körülbelül 2013 után, a 2007 és 2013 közötti költségvetési ciklust követően éri el. Éppen azért van szükség külön csatlakozás utáni szakasznak nevezett időszakra, hogy beérjük önmagunkat az európai-zálás mindhárom fenti dimenziójában.

A magyar politikai rendszernek lényegesen nagyobb eredményességgel és hatékonysággal kell működnie, s a konszenzuskereséshez új típusú intézményekre is szükség van, amelyek létrehozása a következő évtized feladata. A „második államalapítás” – mint decentralizáció, többszintű kormányzás és policentrikus fejlődés – alapvetően a makropolitikai szintről a mezopolitikára való hangsúly-áthelyeződést jelenti, ami egyben az EU-n belüli versenyképesség alapvető kérdése is. Ráadásul ez nem csupán hatékonysági kérdés, hanem egyúttal a demokratizálás, a társadalmi kapacitás kiépítésének alapkérdése is. Ezt az új helyzetet, a demokrácia és a hatékonyság új ötvözetét „Lisszabon utáni” demokráciának is nevezhetjük, amely megköveteli az új, részvételi-partnerségi demokrácia hazai és nemzetközi intézményrendszerét. Az EU-integrációval csökken ugyan a tagállamok beszámoltathatósága nemzeti szinten, de új lehetőség, új demokratikus politikai tér nyílik meg a regionális szinten. A decentralizáció tehát egyszerre a regionális versenyképesség megteremtésének és a csatlakozási demokratikus deficit leküzdésének az eszköze. A decentralizációval szükségképpen vele járó helyi centralizáció és optimalizáció együttes modelljét adja, amelyben a demokratizálás és a hatékonyság követelményei találkoznak, és kölcsönösen felerősítik egymást, de egyben új, regionális szintű érdekstruktúrák is jelentkeznek. Ez a „Lisszabon utáni” demokrácia alapvetése, ami felé az egész második intézményi reformhullámnak törekednie kell.

### *3. A közép-európai együttműködés mint hatékony közpolitikai integráció*

Az új közép-európai tagállamok általában a nemzeti sajátosságukat hangsúlyozzák, valójában azonban az EU egészét tekintve sokkal inkább a közös történelmi örökségük és azonos problémáik dominálnak. A kilencvenes évek elejétől a látványosan eltérő politikai fejlődésük és gyakori ütközéseik ellenére erőteljes konvergencia érvényesül a fejlődésükben, amit az EU-tagság csak felerősített. 2015 perspektívájában az Ausztriával való kapcsolatrendszerük fontossága és fejlődésük hasonlósága is mindjobban előtérbe kerül, ezért részben már aktuálisan is, de perspektivikusan mindenképpen lehetséges és szükséges a közép-európai térségről, mint kontinentális régióról beszélni. Mindent összevetve, a közép-európai országoknak sok lényeges, közös „ügyük” van, ami egyeztetett közpolitikát követel meg, például a közlekedésben, a környezetvédelemben vagy éppen a közegészségügyben, ezért a közpolitikák integrációja igen fontos nemcsak országos, tagállami szinten és EU-szinten, hanem a regionális együttműködés szempontjából is. Az EU-tagság fontos következménye a közép-európai regionális integráció spiráljának beindulása is, amelynek közvetlen kiváltó oka a közpolitikák regionális egyeztetésének erőteljesen jelentkező igénye. A regionális integrációs spirál első fázisa az intenzív regionális együttműködés, majd a második fázisban a közös érdekek mentén bizonyos közös koordináló intézmények létrehozása és végül a harmadik fázisban a regionális in-

tézményi integráció a közpolitikai integráció legfontosabb területein, ahogy ezt az északi országok régiójában megfigyelhetjük.

Nemzetközi kitekintésben egyrészt Magyarország EU-integrációját nem vizsgálhatjuk pusztán az országos és az EU-szint kölcsönhatásaként, hanem nagyon erőteljesen és növekvő hatállyal be kell kapcsolnunk a közép-európai integráció mozzanatait is, amelyek egyre fontosabbá válnak a stratégiai kutatás és a fejlesztéspolitika szempontjából. A szűk tagállami nézőpontba beleragadva a szomszédsági viszonyokat általában csak a regionális versengés és konfliktus-rendszer vonatkozásában veszik számításba, nevezetesen hol lesz a logisztikai központ (a központi repülőtér, mint a „tengely”) avagy milyen kellemetlenséget okoznak a szomszédok „átfolyó” környezetszennyezései. Valójában a szomszédsági viszonyokban az új tagállamok – és Ausztria – között már most együttesen érvényesülnek a versengés és az együttműködés szempontjai, s minél erőteljesebben folytatjuk majd a hétéves költségvetési tervnek megfelelő fejlesztéspolitikát, annál jobban előtérbe fognak kerülni a regionális egyeztetés követelményei a közpolitikák integrációjának hazai feltételrendszerében is. A V4 együttműködésének gyengeségeit gyakorta felemlgetjük, de a „V4+2” (Ausztriával és Szlovéniával kibővített együttműködés) előnyeit és perspektíváit sokkal kevésbé, pedig azok fognak dominánssá válni a következő évtizedben. A *magyar szerep* és a *magyar esély* fogalmait nem annyira az EU szintjén, hanem közvetlenül és mindenekelőtt a közép-európai térségben kell megvizsgálnunk, mindjárt abban, hogy komoly magyar szerepvállalásra nyílik lehetőség a közép-európai integráció előmozdításában.

Másrészt Magyarországnak a balkáni térség felé is ki kell tekintenie. Hasonló fontosságú számunkra a szomszédsági viszonyokban a balkáni kapcsolatrendszer, de nyilvánvalóan egészen más jellegű. A balkáni térségben most zajlik Bulgária és Románia csatlakozása, ugyanakkor egyre jobban előtérbe kerül a nyugat-balkáni csatlakozás is. Magyarországon eddig még nem készültek átfogó előrejelzések a két nagyobb balkáni ország EU-csatlakozásának ránk gyakorolt hatásáról, jöllehet ez a hatás, illetve a belépéssel járó lehetőségek – megint csak a magyar szerep és a magyar esély vonatkozásában – óriásiak. A nyugat-balkáni országok EU-integrációjának alapvetően két szakasza van. Jelenleg a társulás folyamata annak országokként különböző fázisaival, 2015 után pedig a csatlakozás hosszú, soklépcsős folyamatának a kezdete várható. Magyarországnak a folyamat mindkét szakaszában a saját érdekében aktívan részt kell vennie, és ehhez ki kell építenie a megfelelő intézményi kapacitását, hiszen ez a folyamat konszolidálja, és egyben aktivizálja a környeztet, vagyis dinamikus fejlesztő hatást gyakorol a magyar európaizálásra. A balkáni térségben Magyarországnak földrajzi fekvése, történelmi tapasztalati és már megkezdett gazdasági-politikai részvétele révén komparatív előnye van, de a sikeres magyar szerep kialakítása még további önálló, komplex stratégiai kutatást követel.

Összegezve és további fejtegetéseinket röviden előrebocsátva: 2015 távlatában a fejlesztő-felzárkóztató államnak az EU-konform intézményrendszer teljes kialakulását kell megterveznie, és annak végrehajtásához a társadalom általános mozgósítását kell elérnie. Ez a csatlakozás utáni korszak vége, vagyis a többlépcsős csatlakozás befejezése. Ennek fő szereplője a fejlesztő-felzárkóztató állam, ami képes a különböző fejlesztési területek közötti szinergiák megtervezésére és megvalósí-

tására, valamint a társadalom általános mozgósítására, avagy a társadalom teljesítőképességének optimális kiépítésére. A „hiányzó közép”, mint a mezopolitika hagyományos gyengesége helyett így 2015-re megtörténik az intézményi közép megerősítése, az autonóm területi és társadalmi szereplők aktivizálása. A nemzeti konszenzus megteremtése a 2006-os választások után elkerülhetetlen, mert ez volt az utolsó kormányzati ciklus, amikor a radikális intézményi reformokat még halogatni lehetett. Az első reform Magyarországot élvonalba helyezte és lépéselőnyt adott, de folytatásaként a második reform lelassult, megtorpant, majd elmaradt, beérték bennünket és súlyos hátrányok keletkeztek a versenyképességben. A „politika” szűk keresztmetszetté, a fejlődés legfőbb akadályává vált, de eddig egyik kormány sem vállalta, mert a reform kétségtelenül kockázatos, hiszen sok konfliktust vált ki, és bukásra vezethet. A nagy, radikális reformcsomagok elindítása csak a ciklus elején lehetséges, ezért a 2006. év az egész fejlesztési politika szempontjából kritikus időszak lesz. Koherens fejlesztési terv kell, menetrenddel, végrehajtási útvonaltervvel és ütemezéssel. A tervnek egyszerre átfogónak, gyorsnak és radikálisnak kell lennie a tartalmában, és több szakaszra tagolt, előre látható lépésekből álló akcióprogramnak a végrehajtásában. Az EU történetének tapasztalata az, hogy ha nem vállaljuk a radikális intézményi reformot, akkor hosszú évtizedekre a görög útra, a stagnálás útjára sodródunk.

#### *4. Az új európai térszerkezet és a magyar EU-felzárkózás*

A szomszédsági viszonyok és – fokozatos regionális integrációként – a környezetünkbe való beágyazódás kérdéséhez szorosan kapcsolódik, és rendkívüli jelentőséggel bír az eurorégiók kiépítése az ország határai körül. Ez a határmenti területi integráció egyre inkább előtérbe fog kerülni, és az ország versenyképességének egyik alapfeltétele és mércéje lesz a szomszéd országokkal való aktív együttműködés és/vagy integráció szubnacionális intézményi kapacitásának létrehozása. A magyar intézményrendszerrel kapcsolatos követelmények tehát úgy foglалhatóak össze és bocsáthatóak előre, hogy hatékony intézményi kapacitásra van szükség nemcsak „kívül” és „belül”, hanem „körül” is, azaz nemcsak az EU transznacionális intézményeiben és a hazai intézményrendszerben, hanem az országhatárok mentén az együttműködés és/vagy integráció dimenziójában is.

Az európai nemzetállamok „vesztfáliai rendszerét” – azaz a vesztfáliai béke után kialakult rendszert – évszázadokig a nemzeti atomállamok közötti éles harc és megosztottság jellemezte. Ez a több évszázados korszak a Határok Európája volt, amelyben az államok erőviszonyai mentén alakultak az államhatárok, amelyek nem követték sem a korábbi évszázadok során kialakult szerves fejlődést az egyes térségekben, sem a földrajzi viszonyok és a fizikai elérhetőségek logikáját, hanem többnyire szétszabdalták a szerves fejlődés eredményeként létrejött területi egységeket. A Határok Európája tehát egyfelől az elválasztás kemény logikáját alkalmazta a korábbi szerves fejlődéssel és területi szerveződésekkel szemben, másfelől létrehozta az egyre keményedő határ fogalmát. A határok közé zárkózó nemzetállamok kemény keretekben szervezték meg magukat, mint a nemzeti piac, költségvetés és

közigazgatási rendszer, az állam által kialakított nemzeti infrastruktúra, s nem utolsósorban a nemzeti hadsereg. Ez a nemzetállam-centrikus világ zárt határokkal és a társadalomba való erőteljes állami beavatkozással 1920 és 1970 között érte el a tetőpontját, amelyben a felfokozott állami beavatkozás minden tekintetben a társadalom felülről való megszervezésére és irányítására törekedett, ebben az értelemben az állam és a társadalom közel azonos fogalmak voltak a bezárt határok között. A határokon keresztüli összes mozgást a nemzeti állam felügyelte, ezért a határ szerepe döntő volt az európai rendszer – mint a nemzetek Európája – működtetésében is. A „nemzetközi kapcsolatok” fogalma gyakorlatilag az államközi, avagy kormányközi kapcsolatok fogalmára egyszerűsödött le, mert minden kapcsolatot a nemzetállamok között azok kormányai centralizáltan intéztek, és keményen ellenőriztek, az érintett szereplők autonóm szerepének és horizontális szerveződésének radikális korlátozásával.

A határok Európájával Európa valamennyi állama sérült a maga módján, ami minden oldalon feszültséget teremtett, s újabb és újabb feszültségeket kiváltva, okot és ürügyet szolgáltatott a határok átrendezésére. A történelmileg kialakult szerveződési egységek szempontjából ezek az országhatárok mesterségesek és kikényszerítettek voltak a határ mindkét oldalán élők számára, hiszen szétvágtak kulturális-etnikai közösségeket, termelési egységeket és évszázados útvonalakat. Alig kell hangsúlyozni azonban, hogy Közép- és Kelet-Európa államai a leginkább sérültek közé tartoztak a nagyhatalmak által létrehozott, igen mesterséges és gyakran változtatott határaik között. Továbbá annak különösebb hangsúlyozása sem szükséges, hogy az európai történelemben a legmerekvebb határok a hidegháború idején jöttek létre Európa megosztásával. Ez a Nagy Határ az érintett közép-európai országokat sújtotta a leginkább a kettévágott Európában. De amellett sem mehetünk el szólanul, hogy a Szovjetunió által meghódított „Kelet-Európában”, az álságosan baráti országoknak nevezett államok között is sokkal keményebbek voltak a határok, mint Nyugaton. A határok Európájának tehát rendkívül negatív következményei voltak a második világháborút követő évtizedekben a közép-európai országok és jelesül Magyarország számára. Ebben a térségben a határok elválasztó szerepe és a természetes területi szerveződéseket, kulturális és etnikai közösségeket mesterségesen és ellenségesen feldaraboló szerepe még brutálisabban érvényesült, mint Európa más vidékein.

Az EU történetének már korai szakaszában felmerült a határon keresztüli együttműködés, avagy a határ menti együttműködés igénye. A határokon keresztüli intenzív együttműködés rendszerének kialakulását, intézményesítését és finanszírozását az Európa Tanácsban, illetve az EU-ban a Tanács intézményeiben támogatták a leginkább, mert ott érzékelték a leginkább, hogy a tagállamközi együttműködésnek ez az egyik legfontosabb formája. Ennek az erőfeszítésnek az első eredménye az EURO-REGIO volt a holland-német határon 1958-ban és ez a kifejezés eurorégióként hamarosan elterjedtté vált. Ennyiben a szokványos kifejezés szerint az eurorégiók az európai integráció „kísérleti laboratóriumává” váltak. A negatív integráció fogalma is erőteljesen megjelenítette azt az igényt, hogy a tagországok közötti határokat le kell bontani, mégpedig a legszélesebb értelemben, azaz a közpolitikák egyre táguló körében kell a különböző nemzeti szabályozásokat megszüntetni. A pozitív integráció fo-

galma viszont az európai tér(ség) új struktúráinak szabályozó jellegét tükrözte, amelyeknek kiugró esete a területi egységek hierarchiájának NUTS rendszerré kiépítése, mint az európai tér átfogó rendezése.

A határok fellazításában, az ismert kifejezésekkel szólva, a „deterritorializációban” és a „reterritorializációban” döntő szerepet játszott a nemzetköziesedés, majd a globalizáció folyamata. Ennek a nyomására zajlott le magának az EU-nak a megszerveződése és fokozódó integrációja is, amely végül is megadta a döntő lökést a kemény, zárt határok megszűnéséhez és a határ új fogalmának megszületéséhez. Az EU „negatív integrációjának” mint bizonyos nemzeti szabályozások és korlátozások eltörlésének következtében meggyengült a határok Európája és mindinkább az európai tér újfajta szerveződése váltja fel, mivel a Római Szerződés a „négy szabadság” elvével éppen a határok átjárhatóságát mondja ki. Az EU-integráció ezért egyben a határrégiók bázisszintjén lejátszódó belső területi reintegrációt is jelent, természetesen másként az EU-tagországok között, és megint másként a táguló EU új külső határai mentén. A térbeli megszerveződés átrendeződik a határ radikálisan új fogalma alapján, amely egyben lehetővé teszi a történelmileg kialakult szerveződési egységek reintegrációját is, különösen az 1958 óta gyorsan szaporodó és egyre intenzívebb szervezési formát öltő eurorégiók formájában. Az európai tér mint közös tér megszervezése és átfogó szabályozása voltaképpen két modellben zajlik. A szorosabb együttműködést és szabályozást rendszerint a „space” fogalom fejezi ki, amit térnek lehet fordítani (európai közigazgatási tér), a lazább szabályozást pedig az „area” fogalom, amit térségnek lehet fordítani (a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége). Az európai tér megszervezése tehát változatos, egyben követi az egyes közpolitikák belső logikáját és a „közösségiesítés” mértékét is, ahogy újabban nagy erőfeszítés figyelhető meg az Európai Kutatási Térség létrehozására.

##### *5. A keleti kibővítés és a határmenti együttműködés Magyarországon*

Európa új határainak kialakulása rendkívül felgyorsult a keleti kibővítéssel. A határok jellege megváltozásának drasztikus jelentkezése volt az is, hogy a kilencvenes évek elején Európa keleti felében több mint tízezer kilométer új határ alakult ki. Ez egyszerre váltott ki átmenetileg felfokozott feszültséget az új határok mentén, s egyben létrehozta az újfajta, hídjellegű határok igényét is a nagytérségi megszerveződéssel, ahogy a Nyugat-Balkán esete mutatja. A határok jellegének megváltozásában az utóbbi évtizedben a fő folyamat a keleti kibővítés volt. Már a csatlakozás folyamatában is regionális szerveződések jöttek létre a régi és az új tagok határai mentén. A régi tagállamokban elindult területi reintegrálódás folyamata átcsapott azoknak a keleti határaitra, s ezzel visszafordíthatatlan folyamatok indultak be egész Európában. A közös szerveződések alapvetően területfejlesztési egységek voltak, és ebben a funkciójukban megkapták az EU-tól a határmentiséghez kapcsolódó támogatást. Ezek a szerveződések már jelezték *Európa új határait*, s a határok új funkcióját, hiszen az új területi szerveződések – mint fejlesztési egységek – mindenekelőtt a szétválasztottság megszüntetésére, vagyis a gazdasági, társadalmi és kulturális együttműködésre irányultak.

A kilencvenes évek elején – a keleti kibővítés kezdeteként és egyúttal a majdani együttműködés alapzataként – felgyorsult az eurorégiók megszerveződése az EU határai mentén. Az EU-ban a határok híddá váltak a tagállamok között, s így a határmentiség hátrányból előnnyé változott, hiszen itt az európai tér egy újabb szervezeti formájáról van szó. A regionális intézményi szerveződés – akárcsak az eurorégiók kialakulása – a régi tagállamokban erőteljes alulról jövő nyomás hatására zajlott le, ahogy ezt az „új regionalizmus” elmélete megfogalmazta, és jelenleg hasonló mozgás érzékelhető fokozódó mértékben az új tagállamokban is. Az eurorégiók megszerveződése a magyar határok mentén nálunk is a társadalmi kapacitás növelésének – illetve a továbbiakban optimális kialakításának – elengedhetetlen intézményi feltétele. Ezért nem lehet eléggé hangsúlyozni ennek fontosságát, bár a politika, a közélet és a tudományos közvélemény még nem eléggé érzékeli ezt, pedig az eurorégiók előtt még nagy jövő áll, hiszen igen nagy fejlesztési potenciált szabadítanak fel. Az eurorégiók megszerveződése nálunk egyúttal eszköze lehet a nemzeti konszenzus kialakításának is az EU-ügyekben, hiszen az egész országot körülvevő, mezo- és mikroszintű intézményrendszernek – mint horizontális európaizálásnak és szomszédsági reintegrálásnak – nyilvánvaló a fontossága az ország egész lakossága és a Kárpát-medence egész térsége szempontjából is.

Az EU-integráció egyben a határrégiók bázisszintjén lejátszódó belső reintegrációt is jelent, vagyis a területi egységeknek a saját szintjüknek megfelelő „nemzetközi kapcsolataik”-nak is kell lenniük, vagyis a nemzetközi kapcsolatok új, többszintű rendszere jelenik meg az EU-ban. A „nemzetközi kapcsolatok” fogalma tehát radikálisan megváltozott, mivel a nemzetközi kapcsolatok a társadalmi-területi szereplők minden szintjén kialakultak. A horizontális európaizálás éppen azt jelenti, hogy a nemzetállamok kormányai már nem monopolizálhatják, avagy teljességgel nem ellenőrizhetik a tagállami szintek közötti szerveződéseket, hanem azok legfőbb működési elve a partnerségi kapcsolatokon alapuló autonómia. Egyfelől az eurorégió szintű nemzetközi kapcsolatok természete aszerint változik, hogy mennyire ment végbe a decentralizáció az adott tagállamban. Nevezetesen: minél decentralizáltabb a nemzeti politikai rendszer, vagyis minél fejlettebb a többszintű kormányzás, annál intenzívebb a határokon keresztüli együttműködés, feltételezve az együttműködési készséget a többi szomszédos állam részéről is. Magán az EU-n belül is rendkívüli a heterogenitás a határok mentén, a nemzeti politikai rendszerek sajátos természete révén, mivel az unitárius, a decentralizált-regionalizált és a federális államok más-más intézményi elrendezést biztosítanak a határ menti egységeiknek. Az eltérő, de mégis intenzíven együttműködő nemzeti szintű intézményi struktúrák ellenére természetesen mégis jórészt egységesen szerveződik meg az együttműködés területi rendszere az EU-tagországokon belül, és megint másként a táguló EU új határai mentén. Másfelől az eurorégiók nemcsak a tagországok központi kormányaihoz, illetve a transznacionális EU-intézményekhez való viszonyban, a „vertikális európaizálásban” hoztak döntő változást, hanem a „horizontális európaizálásban” is. Hiszen az érintett területi egységek össz-EU-szinten is megszerveződtek, és érdeképviselekké emelkedtek. Egészében véve az EU-ban mint a többfajta közpolitika által strukturált európai térben a határ fogalmának négy jelentése van. A határ (1) korlát, azaz elválasztó kívül, de némileg a belső egységek között is, (2) híd, amely



összeköt, és közvetítő funkciót tölt be, (3) erőforrás, azaz a sajátos helyzetből fakadó előnyök forrása és (4) identitáshordozó, mert a különböző szintű hovatartozás kifejezésére szolgál.

A határmenti térségek területi együttműködése elősegíti a hazai térségeknek az Európai Térbe való illeszkedését, a térségi versenyképességet és a fenntartható fejlődést is. Magyarország határmenti térségei többnyire elmaradott területek, ezek fejlesztésében az átértékelődő határmenti térségi funkció fontos szerepet játszhat. Ezért Magyarország európai uniós csatlakozását követően a területi tervezés hatásköre valóban nem állhat meg az ország határainál. Az új, nyitott területfejlesztési politikának kiemelten kell kezelnie az ország nemzetközi kapcsolataiból, ezen belül különösen az európai uniós tagságunkból, valamint a Kárpát-medence sajátos történelmi-földrajzi helyzetéből adódó lehetőségeket és kötelezettségeket. Az európai integráció feltételezi a szoros területi együttműködést a szomszédos nem uniós tagállamokkal is. A politikai integráció után az ország szűkebb és tágabb környezetével való funkcionális integrálódás erősítése a feladat, vagyis az ország fizikai-infrastruktúráis bekapcsolása az európai vérkeringésbe, valamint az uniós kohéziós, regionális és szakpolitikákkal való minél erősebb összhang megteremtése. Szomszédaink az EU-integráció különböző fokain állnak, hazánk fontos kapu lehet az Unió további balkáni bővítése során, ami egyedülálló szerepet nyújt számunkra az Unión belül. Magyarországnak kijut mindhárom típusú határ menti együttműködésből, hiszen vannak nálunk EU-n belüli, az EU és a csatlakozó országok közötti, s az EU és a szomszédai közötti határok, amelyeknek kezelése más és más, vagyis a konkrét fejlesztési terveket csak a maguk differenciáltságában lehet kezelni. Különösen fontos ez 2015 perspektívájában, amikor a határainkon lévő csatlakozó országok – Románia és Horvátország – már EU-tagok lesznek, azaz az átmeneti formákat is ki kell alakítani, s a kétféle szerkezetre viszont hosszabb távra fel kell készülni, ugyanis az EU határai csak belül puhulnak, kívülről viszont keményednek.

Éppen ezért cél, hogy a meglévő és a kiteljesedő eurorégiók a felértékelendő határmentiségből adódó előnyöket – úgymint a közvetítő hídszerep, fejlesztési többletforrások, nemzetköziségből adódó szinergiák, gazdasági-kereskedelmi lehetőségek – a megújulás erőforrásaként kamatoztatva tudják fejlődésük motorjává formálni. Ezért szükséges a tradicionális határ menti együttműködések, városi kapcsolatok, hagyományos vonzaskörzetek, természetes régiók újjáélesztése. A legfontosabb célkitűzések a határokon keresztüli elérhetőség megteremtése és a társadalmi-kulturális kapcsolatok megerősítése. Továbbá a sajátos feladatok hosszú sora adódik valamennyi közpolitikai területen, mint a környezetvédelmi-tájvédelmi kooperációk, közös gazdaságfejlesztési rendszerek, illetve turisztikai kínálati rendszer megteremtése, speciális kereskedelmi előnyök hasznosítása, az átmenő határforgalommal kapcsolatos logisztikai szolgáltatások kiépítése, a munkaerő-piaci és képzési rendszerek összehangolása, s végül a mindezt megalapozó területi tervezés.

A határmenti együttműködés kérdésköre szorosan kapcsolódik a társadalmi és kulturális tőke erősítése témaköréhez is. A régiók egyúttal a társadalmi tőke optimális kialakítását és felhasználását jelentik, s még fokozottabban érvényes ez a határ menti régiókra. Az eurorégiók megszerveződése a magyar határok mentén nálunk is a társadalmi kapacitás növelésének – illetve a továbbiakban optimális ki-

alakításának – elengedhetetlen feltétele, ezért nem lehet eléggé hangsúlyozni ennek fontosságát. Bár a politika, a közélet és a tudományos közvélemény még nem eléggé érzékeli ezt, de várhatóan a román csatlakozás és a hétéves költségvetéssel beinduló fejlesztések fordulatot hoznak majd a szélesebb közvéleményben is. A közösségek is átnyúlnak a határokon, ezért a társadalmi összetartozás erősítését célzó fejlesztéspolitikának támogatnia kell a határon átnyúló együttműködéseket a határ menti közösségeket segítő, a periférikus régiók fejlesztését támogató projektekkel. A fejlesztések fontos dimenziója a határon túli magyarok szervezeteivel, intézményeivel való együttműködés erősítése, a közös nyelv, illetve kultúra kínálta előnyök hasznosítása. A határon túli magyarság sorsa iránti felelősségvállalás is megköveteli a szomszédsági kapcsolataink erősítését, ugyanakkor a nyelvi, kulturális azonosság esélyét is kínálja a határ menti együttműködések erősítése. Az eurorégiók kialakítása ezért egyben a nemzeti konszenzus kialakításának is fontos eszköze lehet az EU-ügyekben, hiszen nyilvánvaló a fontossága az ország egész lakossága és a Kárpát-medence egész térsége szempontjából is. A hazai eurorégiók belső szervezeti struktúrája a nyugat-európai minták alapján részben már kiépült, szükség van azonban arra, hogy az optimálisan 50–100 km szélességű térségek intézményrendszere szorosan integrálódjon a megyei és regionális hivatalok tevékenységébe.

Míg a határ fogalma átrendeződik és felpuhul az EU-n belül, közben egyre fontosabbá válik a határ keménysége és zártsága az EU körül, a globális migráció és a nemzetközi terrorizmus új formái következtében. A Schengeni határok keménysége még fontosabb a keleti bővítés után, kétszeresen is. Egyrészt az új tagok kevésbé vannak felkészülve a határok őrzésére, másrészt a nagy gazdasági-fejlettségi kontraszt miatt az új szomszédokból és a még távolabbi országokból jelentkező migrációs nyomás is sokkal nagyobb, mint korábban. Valójában persze az EU körüli új határok problémáját két oldalról is szemügyre kell venni. Pozitív oldalról, mint a nemzetközi civil társadalom megszerveződését, és negatív oldalról, mint a transznacionális veszélyek és kockázatok növekedését. A külső határok megerősítésének belső következményei is vannak, nevezetesen fokozódik a harmadik pillér „közösségiesítése” is, ahogy ezt a Hágai Program (2004) előírja. A külső határ erősödése és új funkciói együtt járnak a belső államhatárok átalakulásával, illetve a különböző szintű területi egységek és a különböző közfunkciók területi megszerveződésével. Az új európai közrend igénye megjelenik „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség” kialakulásával, valamint a határokon keresztüli, sokasodó együttműködési formákkal. Ezek megadják az EU új térszerkezetét, az európai térsokirányú újjászerveződésének alapelveit. A Schengeni rendszerhez való csatlakozásunk 2007 őszére várható, így gyakorlatilag egybeesik az új hétéves költségvetési ciklus kezdetével, de különálló, sajátos felkészülést kíván. Az EU új térszerkezetében játszódhatnak le majd azok a magyar intézményi reformok is, amelyeket a második reformhullámként jellemeztünk.

## B. A MÁSODIK REFORMHULLÁM – A RENDSZERVÁLTÁS KITELJESÍTÉSE

### 1. Intézményi reform és versenyképesség

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

A második, felzárkóztató reformhullám elindult ugyan a kilencvenes évek közepén, s újabb nekirugaszkodás figyelhető meg valamennyi kormányzati ciklus elején, de ez a reformhullám folyton elakadt, és csak részleges eredményeket ért el. A második reformhullám egészében véve nem teljesítette a feladatát, a modern és hatékony demokratikus intézményrendszer teljes kialakítását. A második reformhullám némi részeredmények után végül is elmaradt, s ennek következménye a kilencvenes évek második felétől a lemorzsolódó nemzetközi versenyképesség. Ez egyben a társadalmi-politikai rendszer kettősségének, felemáságának megőrzését is jelentette. Egyrészt megőrződött a „duális” intézményrendszer, mert az önkormányzati rész leválasztása megtörtént ugyan az államigazgatásról, de mivel az átfogó önkormányzati reformra nem került sor – főleg a NUTS rendszer teljes kialakítása és a finansziális decentralizáció értelmében –, ezért az önkormányzati területi egységek erőteljesen függővé váltak az államigazgatástól. Másrészt ugyancsak fennmaradt a duális gazdaság a szigetszerű fejlődéssel és modernizációval (a modernizált nemzetközi szektor és a gyenge hazai vállalkozások egyenlőtlen viszonya), s vele a duális társadalom is (a társadalmi polarizáció a felzárkózók és leszakadók között). Sőt a gazdasági, politikai és társadalmi szétszakadás egyre csak növekedett, és mindjobban az egész ország fejlesztésének akadályává vált. Ez sokkhatásszerűen jelentkezett az EU-belépéssel, amikor a szerény EU-felkészülés ellenére a megnövekedett elvárások, az „EU-terhelés” következtében az intézményrendszer kapacitása abszolút értelemben ugyan csekély mértékben növekedett, de relatív értelemben jelentősen csökkent.

Ez az *abszolút* és *relatív* intézményi deficit – mint a politikai és adminisztratív kapacitás eredendő és az EU-igényekhez mért hiánya – már érzékelhető volt a ki-

lencvenes években. Pedig az abszolút és relatív intézményi deficit megkülönböztetése igen fontos az EU-alkalmazkodás és az *EU-kapacitás* építése szempontjából. Az *abszolút* intézményi deficit a modernitáshoz képest jelentkező történelmi lemaradást jelzi, valamint azt, hogy bizonyos szférák a rendszerváltás során meggyengültek és/vagy elsorvadtak. A *relatív* intézményi deficit kapcsán pedig arról van szó, hogy az EU-tagság révén fantasztikusan megnőtt az igény az új intézményekre és a nagyobb intézményi kapacitásra, s ezt a közigazgatási rendszer nem volt képes nyújtani. A második reformhullám alacsony tetőzése és csekély teljesítménye ellenére mégis megnövelte ugyan valamennyire az „abszolút” intézményi kapacitást, de mivel az igények és elvárások sokkal nagyobbab nővekedtek, ezért az EU-belépés következtében a relatív intézményi deficit egyre nagyobb lett. A belépés ugyanis sokszorosára növelte az intézményi kapacitással szembeni elvárást, vagyis a lemaradás relatíve tovább fokozódott. Mostanára nagyon is megérett az idő a második intézményi reformhullám kiteljesítésére és lezárására, az intézményi deficit teljes felszámolására.

A *fejlesztő-felzárkóztató* állam feladata a nemzetközi versenyképesség és az EU-kapacitás kiépítése, vagyis az EU-konform intézményrendszer kialakítása. A fejlesztő-felzárkóztató állam feladatkörének meghatározásához a versenyképesség fogalmán keresztül vezet az út. A versenyképesség első megközelítésben a piaci versenyzésre való felkészültséget jelenti, valójában azonban a versenyképesség ennél jóval szélesebb, komplex, gazdasági, társadalmi, kulturális tényezők által együttesen meghatározott jelenség, amelyben megkülönböztetendő a vállalati, a nemzetgazdasági és a regionális versenyképesség. A *vállalat* versenyképessége az a képesség, hogy a társadalmi szabályok, normák betartása mellett képes úgy termékeket és szolgáltatásokat kínálni, hogy ezek kereslete meghaladja versenytársaikét. Világos, hogy a vállalatok versenyképességének nemcsak belső gazdasági és vállalat-szervezési feltételei vannak, hanem sokkal átfogóbb vállalkozásbarát társadalmi és politikai feltételrendszert tételeznek fel, vagyis olyan intézményrendszer meglétét, ami szoros összefüggésben van az egész nemzetgazdaság dinamikájával. A *nemzetgazdasági* versenyképesség ugyanis azt jelzi, hogy a gazdaság egésze prosperál, tehát a globális verseny közepette a termelési tényezők hozadéka és lakosságának jóléte fenntartható módon nő. Ez a nemzetállami szuverenitás által makroszinten kialakítható költségtényezők (adók, árfolyamok, támogatások) összességével közvetlenül befolyásolható, de a közigazgatás és a közszolgáltatások rugalmas rendszerével a nemzetgazdaság hosszabb távon is növekedési pályára állítható.

A mai helyzetben mind a globalizáció, mind a regionális integrálódás miatt egyre jelentősebb szerepet kap a *regionális*, azaz telephelyi versenyképesség. Ez nem más, mint az a képesség, hogy egy terület vagy település a globális verseny keretei között képes befektetéseket vonzani. Az ott folyó gazdasági tevékenység tehát megfelelő jövedelmeket biztosít, és olyan gazdasági potenciált tud fenntartani, amely révén biztosítani tudja a lakosság jólétét, valamint a természeti és épített környezet védelmét. A nemzetgazdasági és a regionális versenyképesség olyan gazdasági körülményeket jelent, ahol a termelési tényezők hozadéka a tulajdonosok elvárásainak megfelel, de ugyanakkor a társadalom és a környezet élhetősége is egyensúlyban van. Nem nehéz belátni, hogy a három versenyképességi „centrum” egymással

konfliktusba is keveredhet. A vállalati versenyképesség elsősorban rövid távon értelmezhető egyszerűen azért, mert a mai világban a termelőtőke rendkívül mobil, míg a nemzetgazdasági és regionális versenyképesség közép- és hosszú távú kategória. Mindenesetre a versenyképesség három centruma fel is erősítheti egymást, ebben döntő szerepe van a fejlesztő és innovatív állami kezdeményezéseknek, ezért nemzetközi felmérések és értékelések szerint a fejlesztő-felzárkóztató állam, és annak hordozójaként a központi kormányzat, maga is önálló – sőt bizonyos értelemben a legfontosabb – versenyképességi tényező. Ezt a fejlesztő állam északi modelljén keresztül fogjuk megvizsgálni, amelyet követésre ajánlunk, hiszen az északi államok vezetik a nemzetközi versenyképesség listáját, és egyben ők nyújtják a legmagasabb szintű közszolgáltatást.

## *2. A rendszerváltás ára: konfliktuskonténerek a magyar társadalomban*

A rendszerváltás kezdetén a magyar társadalom óriási gazdasági deficitet örökölt, amelyet csak radikális restrikcióval lehetett felszámolni, így a gazdasági deficitet társadalmi deficitté konvertálták, vagyis a különböző társadalmi szférákba és területi szintekre lenyomott deficitté változtatták. A gazdasági deficit szociális deficitté konvertálásának és a konfliktuskonténerek kialakításának előzményei azonban visszanyúltak a hetvenes évekbe, amikor a működtetés finanszírozása elszakadt az új létesítmények, beruházások finanszírozásától, magyarán az intézmények működése tartósan és krónikusan alulfinanszírozottá vált. A kilencvenes években aztán ez a hatás felerősödött, és a gazdasági válságkezelésből adódó elvonások következtében az intézmények működtetése még ennél is kevésbé volt finanszírozható, s ezzel a működtetés és a fejlesztés feszültsége még tovább nőtt. Óriási konfliktustömeg gyűlt fel – mint rejtett, felhalmozott gazdasági-finanszírozási deficit, és az ebből fakadó szociális és kulturális deficit –, s ezzel az egész új, demokratikus intézményrendszer homokra épített betonkolosszussá vált, hiszen tartós társadalmi megalapozás nélkül instabilitás fenyegeti. Ez az óriási konfliktustömeg egyben minden intézményi reform legnagyobb társadalmi akadálya és korlátja is, hiszen már kisebb ügyekben, a legcsekélyebb reformlépéseknél is súlyos érdekellentétekre, forrás-elosztási összezapásokra vezet. Ennek a konfliktustömegnek a felmérése minden társadalmi reform megtervezésének kiindulópontja, hiszen ez a felmérés adja meg a válságkezelés prioritásait és megvalósíthatósági menetrendjét.

A rendszerváltás „győzelmi jelentései” egy évtizedig csak a makroszféra előrehaladásáról szóltak, mivel 1997 után a gazdaság stabil növekedési pályára állt. Ez visszatérést jelentett a makrogazdasági növekedéshez az 1989-es szint elérése, majd meghaladása révén, politikai szinten pedig meghozta a demokratikus rendszer makroszintű kialakítását és stabil működtetését. 1998-ban a GDP elérte az 1990-es szintet, s a kétezres években tovább folytatódott az erőteljes gazdasági növekedés, s 2006-ban az 1990-es szint mintegy 130 százalékan áll, miközben gyorsan csökkent az infláció is. Megtörtént a személyi jövedelmek korrekciója is a reálbérek és a nyugdíjak növekedésével, de a reálkeresetek tartósan 2000 után haladták meg az 1990-es szintet. A makrogazdasági fejlődésnek azonban komoly hiányosságai is

voltak, nevezetesen a folyó fizetési mérleg tartós hiánya és a költségvetés adósságának növekedése.

A fenti ellentmondások ellenére is látványosnak mondható makroszintű átalakulások mögött azonban óriási űr tátongott a kilencvenes években a társadalmi rendszer egyéb szféráiban, máig húzódo hatásokkal. A magyar társadalom óriási árat fizetett a rendszerváltásért, a piacgazdaság kialakításáért és a vele járó gazdasági válságkezelésért. Az egyenlőtlen fejlődés tipikus eseteként a gazdasági deficitből ugyanis szociális és kulturális deficit lett, mindenekelőtt annak révén, hogy a gazdasági válságkezelésből adódó fiskális recentralizáció megakadályozta az együttes intézményi és fiskális decentralizációt, vagyis a közigazgatási és a közpénzügyi reformot. A gazdasági válságkezelés következtében „konfliktuskonténerek” jöttek létre a társadalmi szférákban és a területi szinteken. A területi és szociális konfliktuskonténerek azért jöttek létre, mert végbement a deficit decentralizálása, alacsonyabb szintre szállítása, mégpedig az állami feladatok megfelelő finanszírozás nélküli szétosztása révén, vagyis a makroszint elszakadt a mezoszint és a mikroszint fejlődésétől, a makrogazdaság és a makropolitika „előreszaladt”, és maga alá gyűrte azokat. A magyar politikai rendszer egy évtizedig egy olyan üzemmódban működött, amelyben a közszolgáltatások és az önkormányzatok sajátos konfliktuskonténerekké váltak, amelyekbe szétforgácsolták és „leszorították” az országos méretű konfliktusokat. Kétszeresen is, mert egyrészt a közszolgáltatások ellátása megfelelő finanszírozás nélkül jelentős részben központi-országos szintről helyi-önkormányzati szintre került, másrészt a közszolgáltatásokat illetően a központi-országos szinten is drasztikus költségvetési csökkentés ment végbe. A kilencvenes évek elején a közszolgáltatásokra fordított összegek drasztikusan csökkentek, és csak a kétezres évek elejére tértek vissza a kilencvenes évek elejének szintjére. Ekkor azonban már az EU-tagsággal 2004-től sokkal nagyobb követelmények jelentkeztek, ezért a kilencvenes évek elejének közszolgáltatási szintjének elérése már egy reménytelenül elavult szerkezet visszatérését jelentette az EU-tagság feltételei között.

A rendszerváltás első szakaszában a politikai és gazdasági konfliktusok nagy tömege zúdult a központi kormányra, ugyanakkor az államigazgatási és az önkormányzati szint alkotmányos szétválasztása egyben nagy lehetőséget is kínált a politika számára a konfliktusok atomizációjára. A fragmentált települési szint (NUTS5) védtelenné vált az állami nyomással szemben, amely a demokratizálás szellemében, de csupán a formális decentralizálás jegyében a közszolgáltatások sokaságát delegálta a települési szintre, de azok teljes finanszírozása nélkül. A makroszintű konfliktusok ezzel relatíve eltűntek, vagy kevésbé erőteljesen mutatkoztak meg, de annál erősebben jelentkeztek a társadalom alapszintjén, viszont ilyen atomizált formájukban sokkal kevésbé volt össztársadalmi válsággerjesztő hatásuk. A makroszintű fejlődés elszívta a forrásokat a mezo- és mikroszintről, ezért évtizedes távlatban markánsan csökkent az önkormányzati szféra finanszírozása a GDP és a költségvetés százalékában, s vele csökkentek a helyi önkormányzatok lehetőségei is a közszolgáltatások ellátására. Ráadásul a fiskális recentralizáció rángatni is kezdte az önkormányzati költségvetést, mivel az állami költségvetésben az intenzív válságkezelés rövid, hektikus időszakaiban még a korábbiaknál is drasztikusabban estek

viszsa az önkormányzatoknak juttatott erőforrások, így azok gazdálkodása előre-láthatatlanná és tervezhetetlenné vált, sokszor még egy éven belül is.

A *konfliktuskonténerek* azonban nemcsak a települési szinten alakultak ki, hanem a területi szerveződések teljes skáláját jellemezték, illetve a szociális metszetben a munka világából kiszorult rétegek, a makroméretekben pedig a nagy ellátó rendszerek, a közszolgáltatások váltak a radikális elvonások révén konfliktuskonténerekké. A makro- és mikroszintek ütközése a társadalmi fejlődésben tehát azzal is fokozódott, hogy a társadalmi kohézió a kifejezés mindkét alapvető – szociális és területi – értelmében meggyengült. A társadalom a szétesés határára került, hiszen egyes társadalmi rétegek – főleg a tartós munkanélküliek – és területi egységek – kistélepülések és kistérségek – sodródtak a reménytelen mélyszegénységbe, és a társadalmi kirekesztődésből erőteljes társadalmi segélyprogram nélkül nincs visszaút. A társadalmi kohéziót egyrészt a nagymértékű jövedelempolarizálódás, másfelől a növekvő regionális különbségek gyengítették meg, amelyek összehatásaként a lakosság 20 százaléka olyan térségekben él, ahol a jövedelem rendkívül alacsony, és hiányoznak az alapvető közszolgáltatások is. A szegénység szigetei, a legelmaradottabb kistérségek az észak-magyarországi, az észak-alföldi és a dél-dunántúli régiókat jellemzik, míg a gazdagság szigetei a közép-magyarországi, a nyugat-dunántúli és a közép-dunántúli régiókat. A társadalmi és területi polarizáció persze sokkal szélesebb, mint maga a területileg koncentrált mélyszegénység problémája, hiszen mintegy a társadalom kétharmada és a régiók nagyobbik fele vált átmenetileg az egyenlőtlen fejlődés áldozatává. Márpedig a társadalmi és területi polarizáció leállítása és visszafordítása nélkül az EU-felzárkózáshoz szükséges társadalmi kapacitás kiépítése nem lehetséges. A kétezres években a reáljövedelmek felzárkózása ugyan megkezdődött, és a társadalmi polarizáció is némileg csökkent, de a területi leszakadás tovább folytatódott, s vele a társadalmi kizártság területi koncentrációja is egyre markánsabban jelentkezett.

Az EU-belépéssel olyan fordulóponthoz érkeztünk, amikor egyfelől a rendszerváltás már elhasználta a gazdasági-társadalmi és politikai tartalékait, másfelől az EU-felzárkózás egyre növekvő társadalmi kapacitást követelt meg. A konfliktuskonténerekbe lesüllyesztett veszteségek módszere már nemcsak társadalmilag vált tartathatatlanná, hanem egyben lehetetlenné tette az egész rendszer továbbfejlesztését, így most már magának a privilegizált makrogazdaságnak és a makropolitikának a hatékony működését is, mert a mikroszintek már annyira elgyengültek, hogy nem képesek több konfliktust elnyelni. A társadalmi alapszintről való radikális elvonás, azaz a makroszinten jelentkező ellentmondások feloldása a konfliktuskonténerek mezo- és mikrotársadalmi szinteken való létrehozásával mostanára a fejlődés legnagyobb akadályává vált, mivel az állami kapacitás és a társadalmi kapacitás különbsége olyan feszültséggé fokozódott, ami gátolja az EU-felzárkózást. Az állami kapacitás bővítése elegendőnek látszott a csatlakozási tárgyalások időszakában, de a belépéssel már kitűnt, hogy a csatlakozás lebonyolításának állami monopóliuma következtében a csatlakozási demokratikus deficit intézményi és kulturális szinten egyaránt óriásira növekedett. A tartós elvonások révén most éppen az a társadalmi kapacitás hiányzik, ami szükséges lenne az EU-n belüli versenyképességhez. A társadalom nagy többségének rovására végrehajtott elvonási rendszerrel, az önkor-

mányzati szféra feláldozásával és a területi közszolgáltatások alulfinanszírozásával többé már nem lehet a költségvetési gondokat megoldani, s ezért az EU-elvárásokban szükségképpen nemcsak a politikai, hanem a költségvetési decentralizálás is előkelő helyen szerepel.

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

Bár önmagában véve a gazdasági válságkezelés szükséges és eredményes volt, végeredményben káros mellékhatásként lebénította, sőt számos vonatkozásban vissza is fordította az intézményi fejlődést. A rendszerváltás kezdete óta szembetűnő az elmúlt két évtizedben a központi kormányzat gyengesége és eredménytelensége Magyarországon, amit elfed az, hogy alkotmányosan a miniszterelnöki kormányzás révén nagy politikai hatalom összpontosul a központi kormányzatban, és főként a mindenkori kormányfő kezében. Valójában azonban az egész magyar politika inkább sodródott a rendszerváltás során, mintsem irányította volna a folyamatot. A nagyhatalmú kormány döntései kevésbé valósultak meg, bár nálunk még sokkal inkább, mint a többi új demokráciákban. A második reformhullám kudarcának lényegi oka a gazdasági válságkezelésben és annak drasztikus társadalmi-politikai következményeiben keresendő, de a közvetlen, a felszínen is jól látható oka a kormányzati döntések megvalósításának látványos eredménytelensége volt.

A még kialakulóban lévő demokratikus kormányzat természetesen, kezdeti gyengesége mellett a kormányzat eredménytelenségét főleg az váltotta ki, hogy öröklött konfliktustömeget örökölt, ami az egymást követő és a választásokra koncentrááló kormányokban konfliktuskerülő magatartást váltott ki. A konfliktussal járó intézményi reformok halogatása azonban tovább rontotta a gazdasági-társadalmi és politikai helyzetet, s ez visszahatott a második reform lelassulására és eddigi lebénulására is, így a központi kormányzat gyengesége miatt a második reformhullám folyamán még a korlátozott érvényű reformcsomagok megvalósítása sem sikerült. A központi kormány gyengesége és eredménytelensége következtében a demokratikus legitimáció két – procedurális és hatékonysági – formája is egyre élesebben szembekerült és ütközött egymással. Nevezetesen a magyar társadalomban a politikai rendszer ugyan a demokratikus szabályok szerint működik („input-legitimáció”), de igen alacsony hatékonysággal, vagyis egyre inkább hiányzik a teljesítményelvű, „output” legitimáció. A politikai rendszer valóságos működésében ez főleg úgy mutatkozott meg, hogy a központi kormány „tönkredöntötte magát”, vagyis képtelen volt a döntéseit megvalósítani, amit az EU valamennyi tagjelölt országnál észrevételezett, s a döntés és megvalósítás közötti szakadéknak nevezett.



Az EU transznacionális intézményei az EU-kapacitás hiányát főleg úgy érzékelik, mint a kormányzati döntések megvalósítására való képesség krónikus hiányát, ezért nagy hangsúlyt helyeznek az adminisztratív kapacitás kiépítésére és általában az intézményépítésre az új tagországokban. Az EU politikusai és szakértői azonban azt nem érzékelik, hogy a rendszerváltás legsúlyosabb ára – és egyben az EU-kapacitás kiépítésének legfontosabb akadálya – a társadalmi kohézió meggyengülése és ezzel a társadalmi kapacitás csökkenése volt. Pedig éppen a partnerség és a társadalmi kapacitás kibontakoztatása lett volna szükséges az állami-kormányzati döntések eredményességéhez, de a társadalmi kapacitás nem alakult ki kellőképpen a társadalom demobilizálása és a radikálisan növekvő szociális deficit miatt.

Az alacsony teljesítő képességet paradox módon tehát maga a hagyományosan túlcentralizált állam, az állami túlhatalom okozta a társadalmi partnerség hiányával, az átmeneti állami recentralizációval és az abból adódó „ágazati diktatúrákkal”. Az állami centralizáció a rendszerváltás kezdeti válságkezelési követelményei miatt még jobban felerősödött, s egyúttal a közigazgatásban és a költségvetésben egyaránt az ágazati elv dominanciáját és a területi elv háttérbe szorulását hozta magával. Jelenleg a költségvetési és politikai döntéshozatal szempontjából a magyar versenyképesség és fejlesztési politika legnagyobb akadálya a decentralizálás hiánya és az ágazati politika dominanciájának fennmaradása. A klasszikus elosztás centrikus modell alapelve: forrásokat beleönteni a régi, azaz a fennálló struktúrákba, azok mélyre hatoló reformja nélkül, sőt néha éppen a reformok helyett. Ez nálunk főleg abban mutatkozott meg, hogy az elavult miniszteriális ágazati struktúrákon keresztül csatornázódtak be a szubnacionális szintekbe az erőforrások, ami kétszeres veszteséget jelentett. Egyrészt maguk az ágazatok centralizált, hierarchikusan felépített, klasszikus „kormányzati” struktúrák maradtak – egyre növekvő bürokráciával, felduzzadt személyi állománnyal és a háttérintézmények dzsungelével –, amelyek egyre érzéketlenebbé váltak a társadalmi igények gyors változása iránt. Másrészt ezek a túlcentralizált struktúrák teljesen negligálták a területfejlesztési dimenziót, a regionális különbségeket, s ugyanakkor vadul ellenálltak mindenféle regionális decentralizációnak. A fejlesztés centrikus modern társadalompolitika szerint viszont úgy kell a közszolgáltatások fejlesztését és a szociálpolitikai dimenzió érvényesítését végrehajtani, hogy annak általános gazdaságfejlesztési és konkrét területfejlesztési célzata legyen.

A lisszaboni stratégiában foglalt új megközelítés szerint mindenekelőtt a humán erőforrásokba kell beruházni, mégpedig a területfejlesztésben is optimális egységeként megjelenő regionális szinten, továbbá a magas szintű közszolgáltatások megszervezésével kell a fejlesztést és a jólétet egyszerre szolgálni. Még a jól célzott „passzív” elosztás is lehet fejlesztési célzatú, mint bizonyos társadalmi rétegek és/vagy korosztályok aktivizálása és mobilizálása, mivel a társadalmi beilleszkedésre való felkészítés generációsan (idősek-fiatalok) és térségileg – kistéleptülések tekintetében – jelentősen megnöveli a foglalkoztatottságot a fiatalok körében vagy akár a részfoglalkoztatottságot az idősebbek körében. A családi támogatásnak és az átképzésnek, mint társadalmi „bevonásnak”, reintegrációnak ennyiben területfejlesztési hatása is van, mert segít felszámolni a szegénység szigeteit. Ennek eredményei világosan megmutatkoznak a fiatal generációknak a többszörös hátrányos helyzetből való ki-

törésében, avagy általában a társadalmi konfliktusok csökkentésében, a bűnözés visszaszorításában, s egyáltalában a társadalmi és területi felzárkóztatásban, az „ország egyesítésében” a területi és társadalmi kizárás, szegregáció jelenlegi tendenciái helyett.

A kilencvenes évek elejének nagy demokratikus reformja után a második intézményi reform célja úgy is megfogalmazható, mint az önfenntartó jellegű fejlődésre való áttérés, avagy a versenyképességnek az önfenntartó társadalompolitikában való megalapozása. Önfenntartó, mert dinamikus, továbbvihető, önfinanszírozó, sőt nyereséges – mint a dán környezetvédelmi ipar, amely nyereséget hoz, és így újratermeli magát –, míg a korábbi status quo szemléletű elosztásos rendszernek nyilvánvaló költségvetési korlátai vannak. Fenntartható társadalompolitika kell tehát, amelyben nem feltétlenül több pénzt fordítanak egy adott szférára, hanem másként finanszírozzák azt. A nemcsak gazdaságilag, hanem szociálisan is fenntartható fejlődés követelményei Magyarországon könnyen konkretizálhatóak. A szociálisan fenntartható fejlődés gyakorlatával ugyanis két új szempont lép be: (1) az ágazati finanszírozás helyett a hangsúly áttevődik a területi-térégi finanszírozásra és (2) az „egyéni”, jövedelem centrikus megközelítés helyett „közösségi”, azaz közszolgáltatás-centrikus fejlesztés kerül előtérbe, amelynek eredményei ugyancsak jelentkeznek az egyéni jövedelmekben, de erőteljes fejlesztési aspektussal. Ez a két szempont – fordulat a területiség és a fejlesztés irányában – együtt jelentkezik és felerősíti egymást. Ez még akkor is érvényes, amikor „kevés van”, azaz nagyon szoros költségvetési korlátok vannak, mert akkor sem egyszerűen „többet” kell adni, hanem főleg másként és máshova. De még fontosabb a szociálisan fenntartható fejlődés beindítása akkor, amikor „bőven van”, vagyis a finanszírozásban is adott az áttörési pont a lisszaboni stratégia alkalmazására.

Az intézményi deficit, a mezo- és mikrostruktúrák kiépítésének elmaradása tehát úgy is jelentkezett, mint a társadalmi kohézió krónikus meggyengülése és a társadalmi kapacitás drasztikus csökkenése. Az EU-csatlakozás és a hatékony tagság viszont megköveteli a rendszerváltás eddigi ellentmondásainak leküzdését, ami egyben a rendszerváltás kiteljesítése is. A magyar kormányzati politikát viszont a kilencvenes évek elejétől az EU típusú partnerségi viszonyok kiépítése, a fejlődéshez szükséges konfliktusok vállalása és a mezoszférának a sikeres konfliktuskezeléshez nélkülözhetetlen mozgósítása helyett az intézményes mezoszféra lebénítása és a konfliktuskerülés jellemezte. Az intézményi rendszerben tehát a hétéves terv megalapozásához és összeállításához már rövid távon is reformok szükségesek.

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

### *3. A közigazgatási reform alapvető feladatai*

A közigazgatási reformot általában a belső és külső körülmények egyaránt szükségessé teszik, de egyben akadályozzák is. A közigazgatási reform legnagyobb belső akadálya a szükséges politikai akarat hiánya, mivel a közigazgatási reform a párt-politikai harcok középpontjába került, márpedig elindításához és végrehajtásához a politikai erők – legalább relatív – konszenzusa kell. De ezzel egyenlő fontosságúak, másodsorban, a finanszírozási problémák is, mert a közigazgatási reform egyben gyökeres közpénzügyi reformot is megkíván, mivel a gazdasági liberalizálás kezdetben erőteljes állami centralizációval, illetve a gazdasági válságkezelés fiskális recentralizációval járt. A közigazgatási reform elindítása viszont jelentős erőforrásokat követel, mert az intézményépítést meg kell finanszírozni, így a forráskivonás időszakát a jelentős intézményi beruházás, a forrásbevonás időszakának kell felváltania. A jelentős beruházások azonban nemcsak megtérülnek, hanem nélkülük – illetve az általuk elvégzett intézményépítés nélkül – nem lenne lehetséges az EU-transzferek fogadása, azaz elégtelen maradna az ország abszorpció kapacitása. Harmadszor: a belső akadályok között számolnunk kell azonban a közigazgatás belső ellenállásával is, mivel a helyi hatalom letéteményesei pozícióféléstől többnyire ellenzik a változást. A közigazgatásban dolgozók magatartása viszont legalábbis kétarcú, egyrészt ők érzik a legjobban a reform szükségességét, másrészt ők félnek leginkább az állásuk, befolyásuk elvesztésétől és az új rendszerre való áttérés nehézségeitől. Ezeket a tényezőket kell számításba vennie minden közigazgatási reformjavaslatnak, vagyis a sikeres közigazgatási reform több előfeltétel együttes meglétét kívánja meg, mint például a politikai akarat és egység a kormányon és a kormányzó pártokon belül, avagy a minimális konszenzus megteremtése a főbb politikai erők között, avagy a megfelelő finanszírozás biztosítása. A sikeres közigazgatási reform azonban alkotmányreformot tesz szükségessé, de az intézményi fejlettség mai mélypontján ez a „minimálisan” szükséges változás.

Az előfeltételek közé tartozik még a helyi elitek megnyerése országos szintű felértékelődésük révén. De megkívánatik a közigazgatási szakértelem az előkészítésben és végrehajtásban, beleértve a lakosság előkészítését is folyamatos és részletes tájékoztatás révén. A közigazgatási reform végrehajtása tehát a politikai, gazdasági és helyi, valamint szakmai elitek aktív együttműködését tételezi fel, és gondos előkészítést kíván a szakmai tervezés és a lakosság támogatása oldaláról. Az alulról való támogatás megnyerése a közös gazdasági-fejlesztési érdekeltég kialakításával lehetséges, mégpedig regionális szinten nagymértékű erőforrástranszferek és/vagy EU-kapcsolatrendszerek révén, ami a közös regionális érdekeltég és egyúttal a regionális identitástudat kialakulásához vezet. A hazai kormányzati elit az előző ciklusokban még nem rendelkezett a közigazgatási reformhoz szükséges kellő politikai akarral, mert alapvetően konfliktuskerülő magatartást folytatott, pedig ez valójában konfliktusgeneráló magatartás, hiszen számos más probléma megoldását – mindenekelőtt a gazdasági versenyképesség fokozását – éppenséggel a közigazgatási reform halogatása késleltette, s így a konfliktuskerülés újabb konfliktusok sokaságát váltotta ki. Az új kormányzati ciklusban, 2006-tól a konfliktusokkal való szembenézés elkerülhetlenné válik, és a ciklus kezdetén megkezdett reform már

a kormányzati ciklus vége előtt határozott eredményeket mutathat fel, ami azt jelzi majd, hogy a közigazgatási reform jó és eredményes „politikai beruházás” volt.

Az EU-csatlakozás a közigazgatás átalakítását, európaizálását kötelezővé teszi, s most is legfeljebb annyi választási lehetősége van az országnak és a politikai elitnek, hogy a szükséges radikális és koherens reformok helyett csupán felemás – és ezért zavaros – közigazgatási változásokat generál. A gyenge reform csak egy alacsony működőképességű rendszert hoz létre, míg az átfogó és koherens reform egy magas képességű, hatékony rendszerre vált át. A magyar közigazgatási rendszer a kilencvenes évek eleje óta is igen sokat változott. Nagyon sok hasznos javaslat jelent meg és került alkalmazásra, és igen fontos a deregulációs program is. Különösen figyelemreméltó az Igazgatási Rendszer Korszerűsítése Operatív Program (IGOP). De ezeknek a javaslatoknak a többsége „technikai” természetű volt, mint az e-kormányzás avagy a közigazgatás belső átszervezése az egyes területeken. Így a közigazgatás reformja még nem érte el az átcsapási pontot, s ezért még mindig az EU-felzárkózás szűk keresztmetszete és a legfőbb akadálya. A második intézményi reformhullám kudarcra révén Magyarország legnagyobb versenyhátránya a közigazgatási rendszer, az állami-önkormányzati szektor alacsony hatékonyságú működése. A közigazgatás korlátozott teljesítőképességének bemutatása egyben kiadja azt is, hogy a radikális intézményi reform, mint a második reformhullám befejezése vagy kiteljesítése az egyik fő áttörési pont a sikeres EU-tagsághoz és a fenntartható versenyképességhez. A közigazgatás is rendszer, s csak átfogó és koherens változások – az egymást felerősítő átalakítások, a „szinergiák éneke” – vezethetnek a magasabb teljesítőképességhez. Ellenkező esetben, az egymással ellenséges közpolitikák módjára az egyes elszigetelt, a többi intézménnyel nem egyeztetett változások a közigazgatásban még a kapacitás további csökkenésére is vezethetnek.

A magyar költségvetés is 1990 után évről-évre mindig a tűzoltásra épült, s még a középtávú tervezés szemlélete sem hatotta át. A költségvetési deficit csökkentésére óriási összegeket sikeresen megtakarítottunk például a közoktatáson, olyannyira, hogy mostanára a magyar munkaerő képzettsége, különösen a jól képzett szakmunkások hiánya már a legszűkebb értelemben vett gazdasági növekedés és tőkebehozatal akadályává vált, ami az oktatáspolitikai súlyos hiányosságaira is utal. A rendszerváltás első évtizedének kényszerpályás szakasza a közpolitikák ellenséges viszonyával ugyan átmenetileg szükséges, de mélységesen kontraproduktív is volt, ezért ezt a rövid távú szemléletet mint a – csak egyéves kitekintésű – költségvetési diktatúra működtetését, sürgősen fel kell számolni. A közpolitikák integrációjából szinergikus, egymást felerősítő pozitív hatások adódnak, ami drasztikusan megnöveli a hatékonyságot, így a közigazgatást is rendszerként, a szinergiákat bekapcsolva kell megreformálni. Természetesen nagyon nehéz megtalálni a különböző közpolitikák között a kapcsolódási pontokat és a szinergiákat, s az abból adódó áttörési pontokat a fejlesztésben, s még nehezebb ezt a gyakorlatban megvalósítani. A jellegzetes és hangsúlyos példánknál maradva, valóban nagyon nehéz pontosan kialakítani a humán tőkébe való befektetés mindenkor optimális arányát és szerkezetét a gazdasági fejlődés szempontjából, de éppen ez a távlati tervezés legfontosabb feladata. Márpedig a humán tőkébe való beruházás, a köztisztviselők és köz-

alkalmazottak professzionalizálódása a közigazgatási reformnak is fontos része, az intézményi reformokat kiegészítő lényegi mozzanata.

A rendszer alapvető gyengeségei egyben megadják az alapvető feladatok felvázolásának kiindulópontját is. Az EU-n belüli versenyképesség legszűkebb keresztmetszete és egyúttal növelésének a legnagyobb akadálya tehát az elavult szerkezetű és rendszerű, kis kapacitású közigazgatási intézményrendszer, amelynek szétagolt-sága jelenleg a legtöbbet emlegetett példa a pazarlásra és alacsony hatékonyságra. A közigazgatási reform alapvető feladatai úgy is összefoglalhatók, mint az európai-zálásnak az egész intézményrendszerre való kiterjesztése, amelynek lényegét a „jó kormányzás” fogalmában ragadhatjuk meg. A közpolitika fogalomrendszerében az intézmények teljesítményének – jó kormányzásnak – a megítélésében három fogalom játszik szerepet: az eredményesség, a hatékonyság és a hatásosság. Az első, az *eredményesség* bináris jellegű, miszerint az adott cél vagy teljesült-e vagy nem, akár-mi áron. Ez a politikus világa, akit csak az érdekel, hogy megvalósult-e, amit ígért, amiről döntött. A másik, a *hatékonyság*, a közszolgáltatás eredményének és a felhasznált erőforrásoknak a viszonyát fejezi ki, mint költség/haszon elemzés, százalékban is mérhető, növelhető és csökkenthető, ez a szakértők alkalmazásának terepe. A harmadik, a *hatásosság* a társadalomban – és annak érintett rétegeiben – való hatást vizsgálja, hiszen az eredményes, sőt hatékony akció is járhat számos kedvező és kedvezőtlen hatással. Ez a terület az érdekképviselteké, akiket a szaknyelv érintetteknek nevez. A közpolitika logikája szerint van politikai döntés és társadalmi hatás vagy következmény, s ezek viszonya, „távolsága” a lényeges, mivel minden döntés annyit ér, *amennyi* megvalósul belőle, illetve *ahogyan* képesek azt megvalósítani.

### C. A FEJLESZTŐ ÁLLAM FELADATAI: A HAZAI EU-KAPACITÁS KIÉPÍTÉSE

#### 1. A fejlesztő állam „északi” modellje

Az alapvető kérdés az, hogyan lehet az EU-elvárásoknak mostanság még csak minimálisan megfelelő – azaz EU-kompatibilis – magyar intézményrendszert EU-konform rendszerré átalakítani, azaz eljutni a formális tagságtól az effektív – eredményes és hatékony, sikeres és versenyképes – tagsáig. Az EU-követelmények vázlatos áttekintése után mindenekelőtt le kell szögeznünk, hogy az *EU-konform* intézményi reform megtervezéséhez a szokványostól eltérő fogalmi rendszer szükséges. Mindenekelőtt az *állami kapacitás* megszokott fogalmával szemben csak a *társadalmi kapacitás* fogalmára alapozva lehet EU-nemzetstratégiát kiépíteni, hiszen az egész magyar társadalom aktivitására van szükség az EU-n belüli versenyképességhez. A kormányzat-kormányzás Nyugaton sokat elemzett és esettanulmányokban is kidolgozott ellentétpárja megmutatja, hogy az állami kapacitás, mint kormányzat önmagában véve kevés a társadalmi kapacitás, mint kormányzás, azaz az autonóm társadalmi partnerek bevonása nélkül. Ezért a nemzetstratégiát nemcsak felülről kell „kitalálni”, hanem elsősorban alulról felépítve kell kialakítani.

Alapvetésként szeretnénk leszögezni, hogy nem fogadjuk el a „kicsi és olcsó” állam neoliberális megközelítését, hanem az erős és eredményes, a fejlesztő és szolgál-

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

Az állam funkcióinak széleskörű áttekintése és nemzetközi összehasonlítása azt mutatja, hogy két optimális formája van az állam működésének, amelyek különböző történelmi tradíciókat testesítenek meg. Az angolszász típusú állam viszonylag kevés funkciót lát el, és alacsony adóbázison működik, az északi országokban kialakult államtípus viszont kiterjedt funkciókat lát el, nagy hatékonysággal és széles adóbázison. Az északi országok nagy állami és társadalmi kapacitással rendelkeznek, és a nemzetközi versenyképességben a vezető országok közé tartoznak. Finnország három év óta vezeti a globális versenyképességi listát, és az első négy helyezett között két másik északi ország (Svédország és Dánia) is ott van. A modellt, mint számunkra alkalmas optimalizációt, tehát az északi tagországok szolgáltatják, mert a nagy állami kapacitásukat éppen a társadalmi kapacitás maximális kifejtésével alakították ki – ezért az állam optimálisan töltötte be a fejlesztő-felzárkóztató állam szerepét (lásd Finnország) –, de egyben maximális hatékonyságot ér el az EU-ban az egész társadalmi rendszer működtetésében is. De modellként szolgálnak az északi országok – és Ausztria – az aktív Európa-politika tekintetében is, hiszen ezek a nagy kapacitással rendelkező kisebb országok igen aktív és kezdeményező szerepet játszanak az EU-ban, s különös súlyuk van, ami jóval meghaladja ezeknek az országoknak a méreteit, és a Tanácsban valamint az Európai Parlamentben való szavazati arányukat.

Az EU történetének tehát az a nagy tanulsága, hogy a nagy kapacitású, kis északi országok ugyan a fejlesztő állam klasszikus típusai a globális világban, ám új keletű fölényük nem annyira az állami, hanem sokkal inkább a rendkívüli társadalmi kapacitásukban van, pontosabban szólva a nagy állami kapacitásuk éppenséggel a rendkívüli társadalmi kapacitásukban gyökerezik. Az északi országok azért vezetik a nemzetközi versenyképesség listáját, mert a gazdasági versenyképességük egyben kiterjedt szociális ellátórendszeren és magas szintű közszolgáltatásokon alapul, ezt nevezzük az állami és társadalmi kapacitás északi modelljének, amelyet sajátos alkalmazásban Magyarország számára is követendőnek tartunk. A „gazdasági” versenyképesség és a „szociális” kohézió éppenséggel a legversenyképesebb országok esetében nem egymással ellentétes, hanem egymást feltételező tényező. Ezeket az északi sajátosságokat persze a magyar vagy közép-európai lehetőségeknek és sajátosságoknak megfelelően kell alkalmazni, figyelembe véve a hazai komparatív előnyöket is. Evidensnek tűnik tehát, hogy Magyarországnak az északi típusú állam

optimalizációs pontja felé kell közelednie 2015 távlatában, s ez felel meg a saját hagyományainknak és az EU-felzárkózás követelményeinek is. A *fejlesztő-felzárkóztató állam* aktív és kezdeményező szerepére nagy szükség van az egész közép-európai régióban, de egyúttal – paradox módon – 2015-ig, a teljes tagság eléréséig a fejlesztő-réségítő, stratégiai tervező államnak éppenséggel az állam centrikus politikai rendszer és fejlesztéspolitika lebontásában és a közigazgatás intézményrendszerének az átalakításában kell vezető szerepet játszania.

A 21. század elején az állam valamennyi alapvető funkciójában forradalmi változás következett be és a globális világhoz való állandó alkalmazkodás kényszere miatt egy olyan államtípus alakult ki, amelyet *fejlesztő államnak* nevezünk. A társadalomtudományban valamennyi kifejezés már többszörösen is foglalt, és a korábbi elnevezés sokszor komoly teherként nehezedik az új terminusra. A fejlesztő állam kifejezést a Világbank és más nemzetközi gazdasági intézmények korábban a fejletlen országok sikeresen felzárkóztató államaira alkalmazták. Ezekben az országokban az autoriter eszközöket eredményesen alkalmazó állam a radikális piacgazdasági nyitást kombinálta a mindenható állam gyakorlatával. Az állam a fejlesztési irányok megszabásával és a fejlesztési források koncentrálásával kezében tartotta az irányítást, és féken tartotta az alacsony életszínvonalra leszorított tömegeket, amíg a sikeres felzárkóztatás lezajlott. A globális világ igazi fejlesztő államai viszont éppen a legfejlettebb – például az északi – országokban alakultak ki, s csak annyiban viselnek közösséget a korábbi típussal, hogy alapvető céljuk a fejlesztés, mint a nemzetközi versenyképességhez való radikális alkalmazkodás. Az egy naiv nézet, hogy a gyorsan globalizálódó világhoz csak a fejletlen és gyenge országoknak kell alkalmazkodniuk. Éppen ellenkezőleg, a globális versenyhez való alkalmazkodás szükségességét, a fejlesztő állam szerepét éppen a legfejlettebb államok tudatosították először, és valósították meg a gyakorlatban.

A fejlesztő államnak a globális világban a társadalmi és gazdasági élet dinamizálása vált a fő feladatává az intézményrendszer állandó korszerűsítése révén. Ez jellemző a leginkább hagyományos közhatalmi funkcióra is, hiszen a hagyományos belső rendvédelem és honvédelem egyre kevésbé képes a biztonságot garantálni. Még a belső közrend is mindinkább globális figyelmet és fejlesztést követel a globális terrorizmussal szemben. A nemzetbiztonság elvétele már nagyon ritkán ölti a katonai fenyegetés hagyományos formáját, sokkal inkább már gazdasági fenyegetésként – mint például az energiahiány – avagy az etnikai-kulturális konfliktusok kitörésének lehetőségeként jelentkezik. Az állam társadalompolitikai tevékenységét is mindinkább a közszolgáltatások fejlesztése oldaláról kell megközelítenünk, és nem pusztán leszűkített szociális funkcióként, hiszen még a leszakadottaknak a társadalomba való újraintegrálása is nagyrészt gazdaságfejlesztő szerepet játszik. A jól működő fejlesztő állam északi modelljében az egész társadalom fejlesztésében való érdekeltiségének a megteremtése és az ahhoz szükséges magas szintű szolgáltatási infrastruktúra működtetése játssza a központi szerepet a társadalompolitikában, ami széles közpolitikai ívben a szociális jellegű és minimális mértékű felzárkóztatástól a maximális fejlesztésig, a teljesítmény-elit kialakításáig terjed. A modern piacgazdaságok működése lehetetlen a közszektor aktív szerepe nélkül, mivel a kormányzat nem „beavatkozik” a gazdaságba, hanem éppenséggel annak

szerves része. A közszektor állítja elő azokat a speciális közjavakat, amelyek nélkül a gazdaság és a társadalom működése elképzelhetetlen volna, de amelyeket különböző okok miatt a magánszektor nem tud, vagy nem akar előállítani. A *kormányzat* gazdasági szektorrá válása szorosan összefügg a szolgáltató ágazatok felértékelődő, de egyben átalakuló szerepével. Az információs társadalomban a gazdaság fő folyamatai túllépnek a magángazdaságon, mivel a nemzetgazdasági, regionális és vállalati versenyképesség intézményi feltételeinek kialakítása és gondozása válik az állam legfontosabb gazdasági funkciójává. Az információs technológia és a telekommunikáció forradalma a társadalmi lét minden szférájának működési feltételeit átrendezte, így a szolgáltatási, terciér szektor mellett megjelent és mind fontosabbá válik a negyedik szektor, vagyis olyan fejlesztési, tudományos-információs közjavak termelése, amelyek biztosítják a fenntartható versenyképességet. Ennek a negyedik szektornak a fejlesztése különösen fontos a globális versenyben, s minél hamarabb belevágunk, annál gyorsabban haladunk előre a lisszaboni stratégiához való felzárkózásban is.

A fejlesztő államra a globalizáció korában mindenütt szükség van. Németország és Franciaország új keletű válságának és tartós recessziójának is az az alapvető oka, hogy az állam nem volt képes betölteni a dinamizáló szerepkörét, nem volt konfliktusképes a reformok érdekében, csak kiszolgáltatta a status quót és a fennálló érdekcsoportokat. A fejlesztő állam alapvető jellegzetessége az, hogy a társadalom egészét befolyásoló két hagyományos mechanizmuson – a szabályozási és a finanszírozási funkció – túlmenően sokkal nagyobb hangsúlyt helyez a harmadikra, az intézmény-építésre, vagy még hangsúlyosabban az intézményi reformra. Az első mechanizmus, a szabályozórendszerek állandó modernizálása is rendkívüli jelentőséget nyert, főleg az EU szabályozórendszereinek gyors és hatékony átvétele, valamint eredményes alkalmazása formájában. Ez a közpolitikai alkalmazkodás és/vagy transzfer az EU-ban igen nagy szerepet játszik, azok az országok bizonyultak versenyképesebbnek, ahol ez a leginkább végbement. Hasonlóképpen, a fejlesztő állam szerepe rendkívül fontos a finanszírozásban, különös tekintettel az új közpolitikai területek, azaz általában a lisszaboni típusú feladatok támogatására. De az állandóan változó globális világban mégiscsak a legfontosabb az, hogy a fejlesztő állam kezdeményezze, elősegítse és támogassa az intézményépítést, a meglévő intézményrendszer radikális reformját és az új intézmények létrehozását. Ez az, ami markánsan hiányzik Németországban és Franciaországban – avagy általában a status quót őrző kontinentális fejlődésben – a jól kiépített érdekcsoportok ellenállása miatt. A fejlesztő állam klasszikus típusa alakult ki viszont az EU északi térségében, míg a vele szembenálló, pusztán megkésve reagáló típus jellemzi a déli térséget. Az EU új tagállamaiban viszont nem pusztán fejlesztő államra, hanem fejlesztő-felzárkóztató államra van szükség, mert az EU-felzárkózás sajátos állapotában vagyunk, amelyhez az államnak kell kidolgoznia és levezényelnie a nemzetstratégiát.

A közszektor reformjának a nyolcvanas évektől elindult hullámozó folyamatát úgy értelmezhetjük, mint az új típusú kormányzati szerepvállalás feltételeinek folyamatos korrekciókkal történő kialakítását. Ezek a reformok többféle rendezőelv szerint csoportosíthatók: (1) A *feladatellátási* reform alatt a közösségi javak körének újradefiniálását (beleértve ezek körének szűkítését vagy bővítését), illetve a külön-



böző szolgáltatások „helyi értékének” megváltoztatását értjük, amibe beletartozik egy szolgáltatás díjfizetővé tétele éppúgy, mint a privatizáció bizonyos esetei. (2) A finanszírozási reform a finanszírozási rendszer elemeinek és struktúrájának változását jelenti. Ebben a fogalomkörbe tartoznak a költségvetési bevételi rendszert érintő reformok (adóreform), a pénzellátás reformjai (a kincstári rendszer bevezetése), valamint a finanszírozás mechanizmusának, illetve a szubnacionális kormányzatok pénzügyi architektúrájának megváltoztatása. Használatos ez a terminus a korszerű költségvetési technikák, esetleg új finanszírozási technikák bevezetését illetően is. (3) A *menedzsment* reformja elsősorban a közszolgáltatások megszervezését és előállítását érinti a fejlesztő államban, amelybe beletartozik az üzleti szektorban alkalmazott irányítási és vezetési eljárások (stratégiai tervezés, kontrolling és független belső ellenőrzés) alkalmazása is.

## 2. Az állami és társadalmi kapacitás kiépítése

Az állam az egész országra, mint politikai egységre kiterjedő szervezett közhatalom. De az állam nem maga a mindenség, ahogy nálunk a közvéleményben és a társadalomtudományban általában látni vélük. Az állammal szemben ugyanis a társadalom is mindjobban megszervezi magát. Röviden szólva a 21. századi fejlett országokban két-két nagy állami és társadalmi szintet különböztetünk meg, ezért kell egyfelől a vertikális és hierarchikus jellegű *kormányzat* és a horizontális és partnerség jellegű *kormányzás* fogalmait, valamint hasonlóképpen a kormányzati és a kormányzási teljesítőképességet is megkülönböztetnünk egymástól. Ám a kormányzat és a kormányzás az egyes szinteken egyre jobban áthatják egymást, ezért kell másfelől egyben az összekapcsolódásukat az elemzés középpontjába állítani. Az államszervezetnek és államigazgatásnak van egy miniszteriális-kormányzati felső szintje és egy alsó közpolitikai szintje az országos hatáskörű szervek szektorában – amelyeket a központi kormányzaton belül „koncentrált” és „dekoncentrált” szinteknek is tekinthetünk, de a területi államigazgatás rendszere révén az állami szint is „leér” a mezo- és mikropolitikába. A szervezett társadalomnak is van egy felső, „centralizált” és egy alsóbb, „decentralizált” szintje, az előbbi nevezük társadalmi *középleknek*, mezopolitikának, míg az alsóbb szintjét mikropolitikának, amelyeknek megvan az államigazgatásban is a megfelelő szintjük, „partnerük”.

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

minisztériumok megyei részlegeit nevezi annak). A centralizáció és a decentralizáció, a koncentráció és dekoncentráció tehát párhuzamos folyamatok révén a különböző szintek logikája szerint egyszerre fokozhatóak. Hiszen együttesen van szükség koncentrált döntéshozatali szervezetre „fenn” és centralizált szervezetre „középen”, valamint erőteljes szervezeti és döntéshozatali koordinációra a kormányzatban, ám hatékony partnerségi előkészítésre, és társadalmi nyitottságra a kormányzásban. Az optimalizálás így elérhető, de az egyes területi szinteken – sőt az egyes közpolitikai szférákban – az adott terület sajátosságainak megfelelően másnak és másnak kell lennie a centralizáció-decentralizáció, koncentráció-dekoncentráció, illetve kormányzat-kormányzás viszonyának. Nagyjában és egészében kimondható, hogy most a központi közigazgatás stratégiai területein fokozott koncentrációra és megnövekedett koordinációra van szükség, országos szintű stratégiai tervezéssel. A helyi-önkormányzati közigazgatás – és a közszolgáltatások – esetében adekvát radikális kormányzati decentralizáció szükséges, ami az adott szinteken a döntéshozatali centralizáció kiépítését tételezi fel, az adott szintnek megfelelő stratégiai fejlesztési tervekkel. A feladatok decentralizációjának fő címzettjei átmenetileg, 2008-ig a regionális fejlesztési tanácsok, majd a regionális önkormányzatok – bizonyos vonatkozásban a kistérségi tanácsok –, de a feladat ellátásához azok adminisztratív és finansziális kapacitásának megerősítése, vagyis intézményi centralizáció szükséges, mert a legfőbb cél mindenképpen a központi-állami közigazgatás „ágazati diktatúrájának” a területi-regionális egységek önszerveződésével való felváltása.

A fejlesztő-felzárkóztató állam teljesítőképességének kialakításához a kiindulópontunk az, hogy a közigazgatási reform elengedhetetlen az eredményes és sikeres tagsághoz és a „jó kormányzáshoz”. A jó kormányzás elve egyfelől az intézményi szerkezet, másfelől a közpolitikai működetés optimális kialakításán alapul. Az előbbi az intézmények EU-konform jellegét, az utóbbi pedig azt feltételezi, hogy a „legjobb gyakorlatot” a tagállamok egymástól átveszik egy tanulási folyamatban. Ez a megkülönböztetés azt is lehetővé teszi, hogy az intézményi szerkezet és a közpolitikai működetés problémáit árnyalt kölcsönviszonyként vizsgáljuk – különös tekintettel az EU-modellek átvételének kérdéskörében (intézménytranszfer és közpolitika-transzfer) –, hiszen bizonyos esetekben intézményi átvételekre, szervezeti átalakításra van szükség, máskor pedig „csupán” a működetés, a közpolitikai tevékenység megváltoztatására. Ez azért is fontos, mert a rendszerváltáskor és az azt követő első évtizedben inkább a „merevebb” eljárásra, az intézmény-transzferre volt szükség, míg az EU-tagság idején egyre fontosabbá válik a „rugalmasabb” eljárás, a közpolitikai transzfer, a működési módszerek gyors átvétele és hazai alkalmazása. Az EU-kapacitásnak – vagy szűkebb értelemben az abszorpciók képességnek, mint a külső EU-erőforrások bevonásának és a hazai erőforrások felhasználásának – az optimalizálása tehát az adminisztratív-politikai intézményi szerkezet és közpolitikai működetés együttes kialakítását, s egyúttal a közigazgatási és a közpénzügyi reform összehangolását tételezi fel.

A két aspektust, az intézményt és a működétést azonban nem választhatjuk el teljesen egymástól. Az intézményeket – végső soron az erős, hatékony és szolgáltató államot – a nagy teljesítményen alapuló hatékonyság, vagyis a hatékony közpolitikai működés nemcsak legitimálja, de alakítja is. Ugyanakkor a közpolitikai transz-

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

A „Magyarország 2015” összképének felvázolásához és az EU-kapacitás építés értelmezéséhez meg kell különböztetnünk egyfelől az *intézményi*, másfelől a *kulturális* avagy *humán* kapacitást. Az intézményi kapacitás két alapvető, intézményi és adminisztratív követelménye az erőteljesen kezdeményező és határozott akaratképző „politikai vezetés” (képes kezdeményezni és dönteni), valamint a központi adminisztratív kapacitás. A tervezés–koordináció–kooperáció–végrehajtás láncolata (képes a döntéseket hatékonyan végrehajtani) együttesen tekintve a politikai és az adminisztratív kapacitás, a döntéshozatali partnerség és a megvalósíthatóság. Ma-napság még egyik sem adott, az állam még mindig „tönkredönti magát”, mert olyan formális vagy alibi döntések sorozata születik, amelyek nem valósulnak meg, mert nem sikerült a reformok szakmai feltételeit és a szükséges politikai konszenzust kialakítani, ahogy ezt az utóbbi évtizednek a közigazgatási reformra vonatkozó papíron maradt kormányhatározatait és kormányrendeleteit jól bizonyítják.

A rendszerváltás nagy tanulsága, hogy intézményeket viszonylag könnyű létrehozni, de sokkal nehezebb és hosszabb folyamat hatékonyan működtetni őket, ami a kulturális, avagy humán kapacitás függvénye. A kulturális kapacitás („civicness”) a kulturális tradíciók összessége – képzettség, magatartás, viselkedés és mentalitás –, amelynek természetes bázisa a szervezett civil társadalom intézményrendszere. A humán kapacitás viszont sokkal inkább a formális iskolázottság és a sajátos szakképzettség oldaláról ragadható meg, ami könnyen konkretizálható az EU-ismeretek és a nyelvtudás felől. Az EU a csatlakozási periódusban mind az intézményi, mind pedig a humán kapacitás kialakításában jelentős segítséget nyújtott, ez azonban nem tudta kiegyensúlyozni a túlzott állami szerepvállalásból adódó, s a növekvő elvárások miatt amúgy is szélesedő kulturális, mentalitásbeli és iskolázottsági szakadékot. A kulturális kapacitás és az intézményi kapacitás kontrasztjában jól látható, hogy még a nagy kapacitású országokban, mint tipikusan az északi országok, ahol nagy apparátussal készültek az uniós humán kapacitás létrehozására, ott is létrejött – legalábbis átmenetileg – a „duális bürokrácia”, az EU-orientált adminisztráció és a „maradék” nemzeti adminisztráció között. A megosztottságnak kezdetben lehetnek intézményi okai, de később már a kulturális okai dominálnak. Ez a megosztottság nyilvánvalóan még nagyobb nálunk és nagyobb erőfeszítésre is van szükség a kulturális kapacitás kialakításához, és ezzel a nemzeti adminisztráció teljes európaizálásához.

Az intézmények kapacitását illetően viszont meg kell különböztetnünk politikai kapacitást mint döntéshozatali képességet és adminisztratív kapacitást mint a döntések végrehajtásának képességét. A *politikai* kapacitásnak négy nagyobb mozzanata van, (1) a társadalmi elvárások felmérése és megválaszolása, (2) a célok megfogalmazása és az eszközök hozzárendelése, valamint (3) a döntések meghozatala és (4) a végrehajtás előkészítése, felügyelete és végső társadalmi hatékonysága. Az *adminisztratív* kapacitás mozzanatai (1) a közigazgatási szolgáltatások színvonala, mint közmenedzsment (2) az ügyfelek (állampolgárok és intézmények) méltányos, partnerként való kezelése és (3) a pénzügyi tervezés és az eszközök hatékony felhasználása. Ez természetesen az intézmények valamennyi szintjére – a mezo- és mikropolitikai szinten működő társadalmi kapacitásra is – érvényes modell, nemcsak a makropolitikai szinten értelmezett állami kapacitásra. Ezért az intézményrendszer minden szintjén konkrétan megállapítható az intézményi politikai és adminisztratív kapacitás jellege és mértéke, a közigazgatási reform követelményei pedig ennek alapján egyértelműen kialakíthatóak.

# ÖSSZEHASONLÍTÓ ÁBRÁK, TÁBLÁZATOK

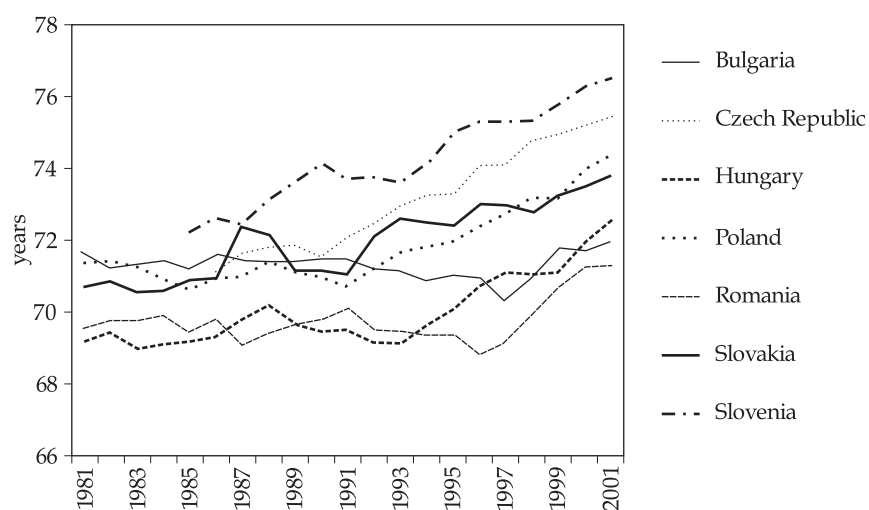
*Összeállította: Tamás Pál*

### 1. Comparative position of analysed countries with six Lisbon indicators, 2003

	CZ	CY	EE	HU	LV	LT	MT	PL	RO	SK	SI	BG	TR
GDP per capita, EU 15 = 100	60	80	42	57	34	39	55	39	25	47	74	28	22
Labour productivity, EU 15 = 100	56	80	43	66	32	43	55	48	30	54	71	38	34
Employment rate, %	66	64	62	57	60	60	54	52	62	57	63	49	51
Spending on human resources / GDP (%)	4,2	5,7	6,8	4,5	5,8	6	4,9	5,1	2,2	4,8	4,2	4,2	3,5
R + D / GDP (%)	1,3	0,2	0,7	0,8	0,4	0,7	0,2	0,7	0,4	0,7	1,5	0,6	0,7
Long-term unemployment (%)	3,7	1,5	4,8	2,4	5,8	7	2,6	11	3,2	12	3,3	12,6	1,8

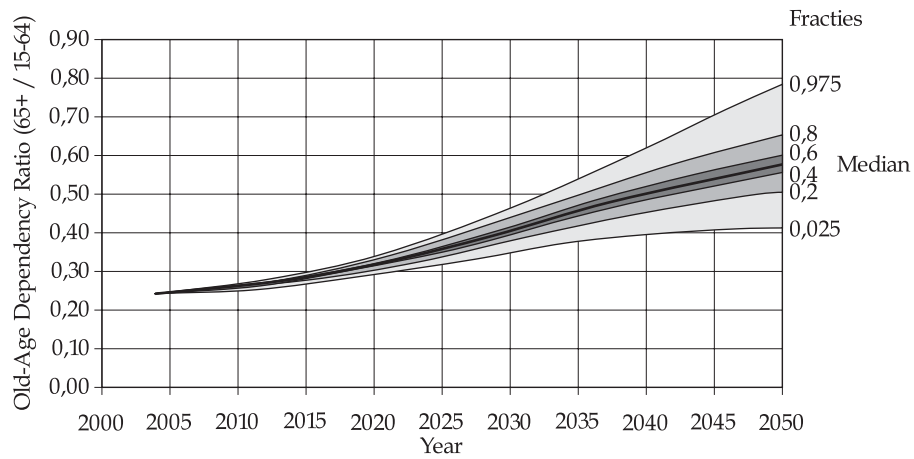
Source: Eurostat and Country Monographs

### 2. Life Expectancy (both sexes) in selected countries of central and eastern Europe

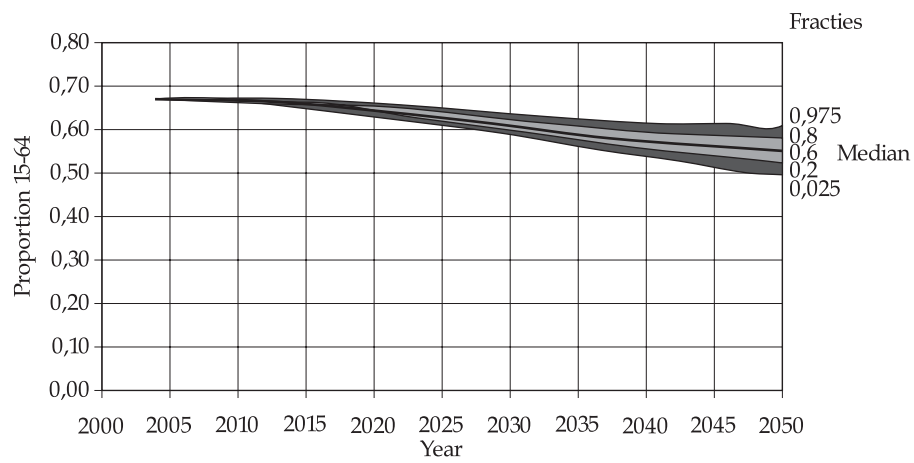


Source: WHO Health for all database

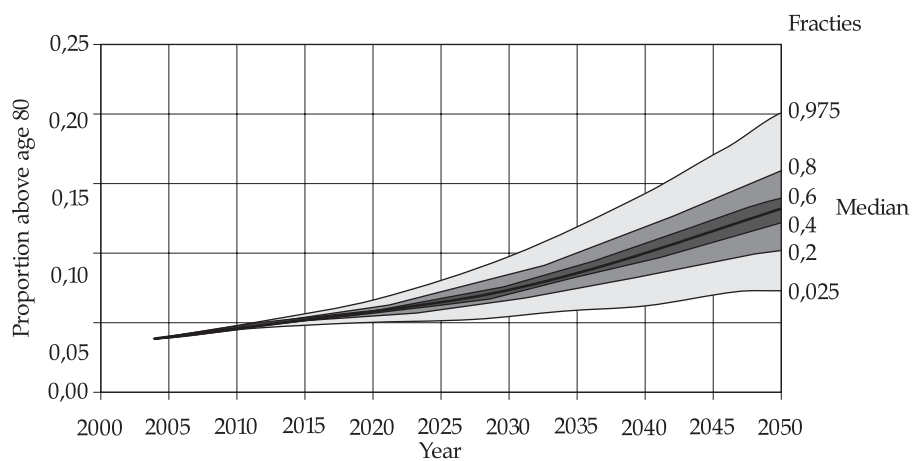
### 3. EU/25, Old-age dependency ratio (65+ / 15-64)



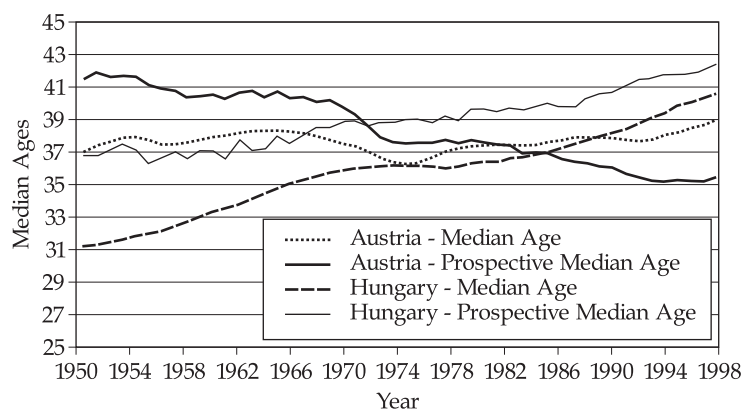
### 4. EU/25, Proportion of people aged 15-64



### 5. EU/25, Proportion of people aged 80 and above

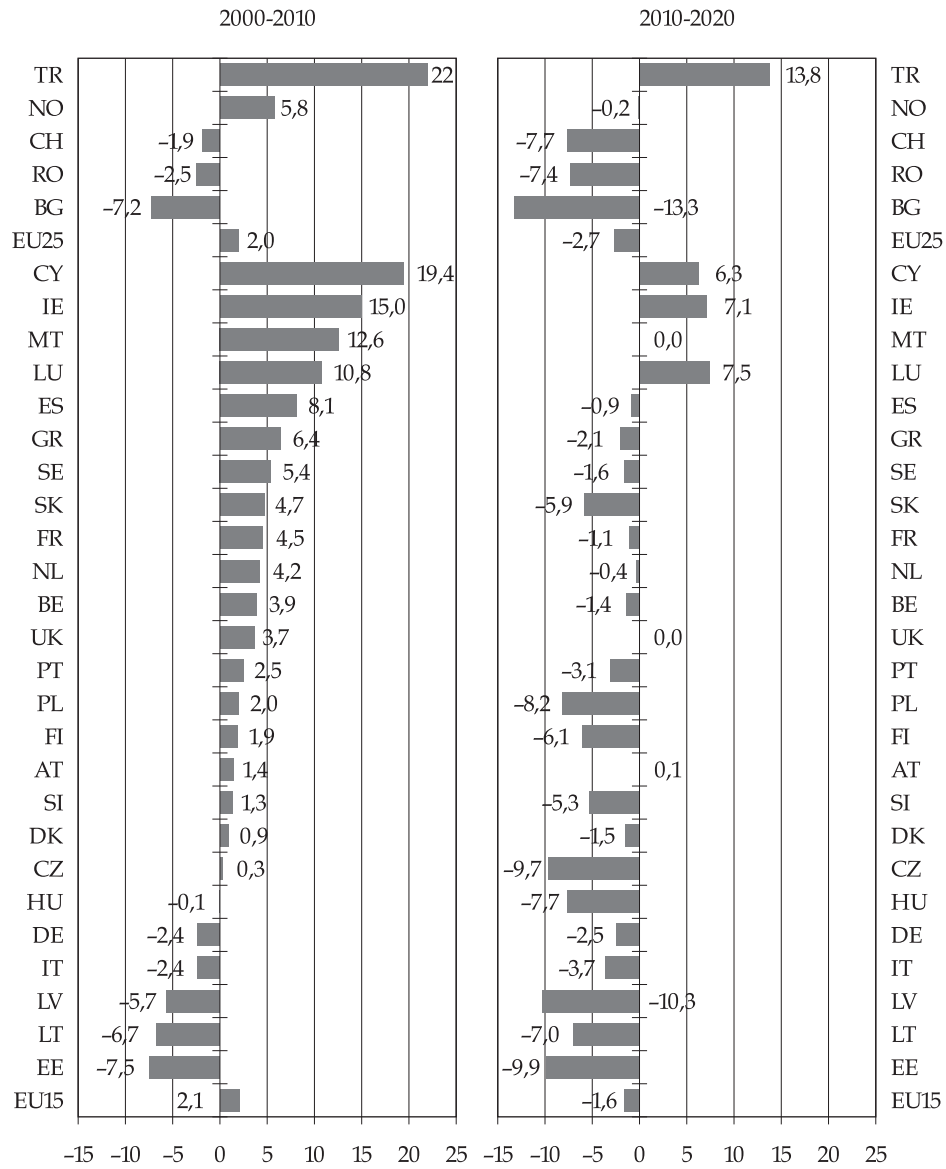


### 6. Austria and Hungary: Median age and prospective median age (period basis), 1950-2002



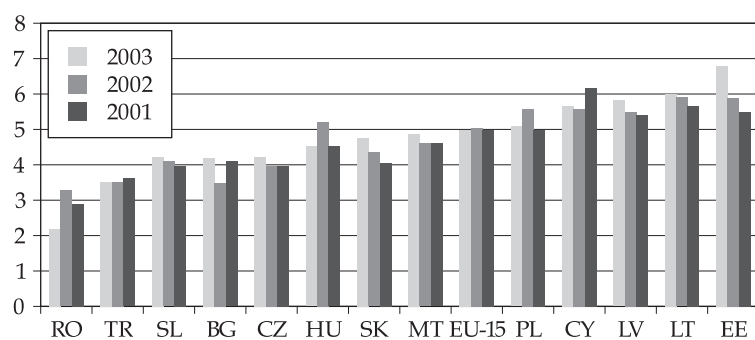


### 7. Decennial growth of the 15-64 age group

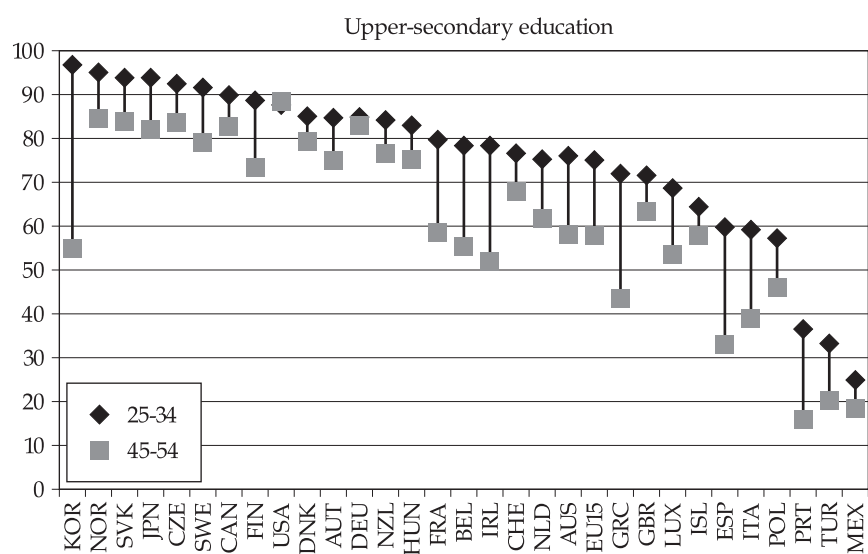


Source: Eurostat 2004 Demographic Projections

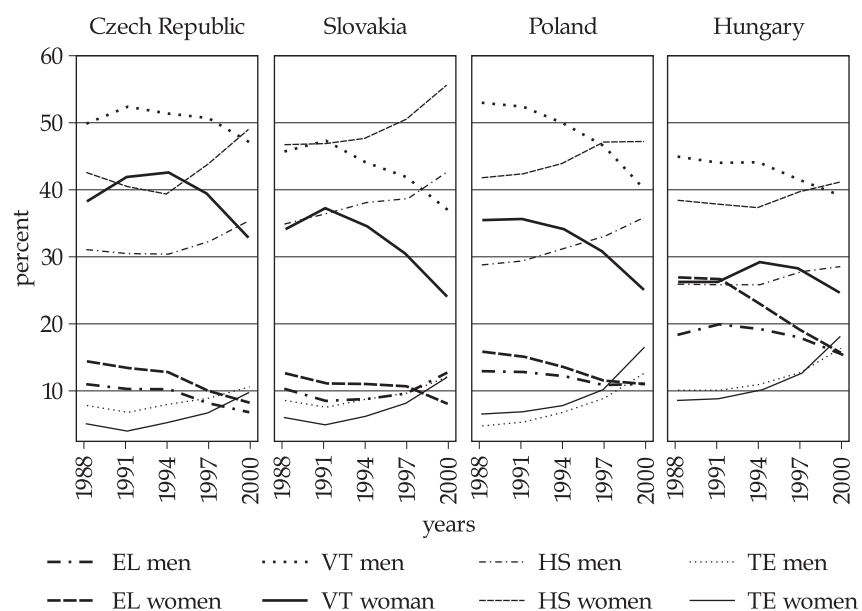
**8. Changes in spending on human resources  
of New Member States and Candidate Countries, between 2001-2003 in %**



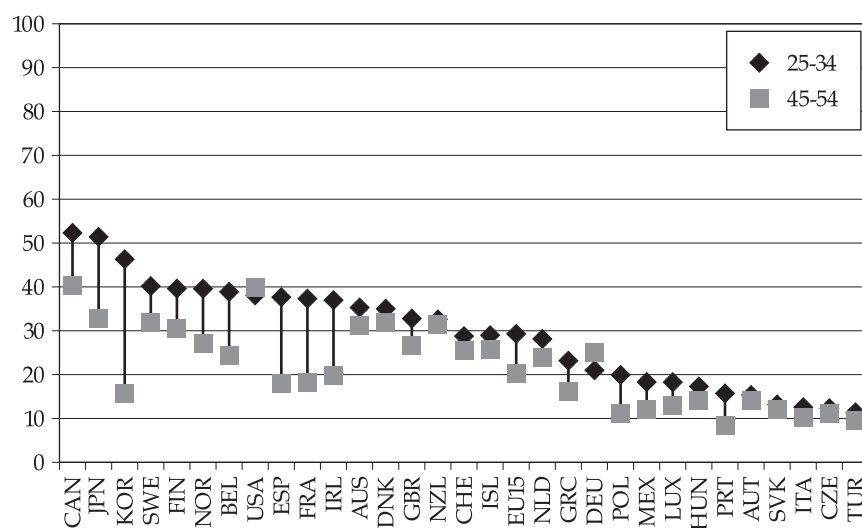
**9. Educational attainment, 2003  
Percentage of population aged 25-34 and 45-54**



10. Percentage distribution of educational attainment among newlyweds by sex, year, and country. Only individuals below age at marriage 29 in the Czech Republic, Slovakia, Hungary, and Poland between 1988 and 2000



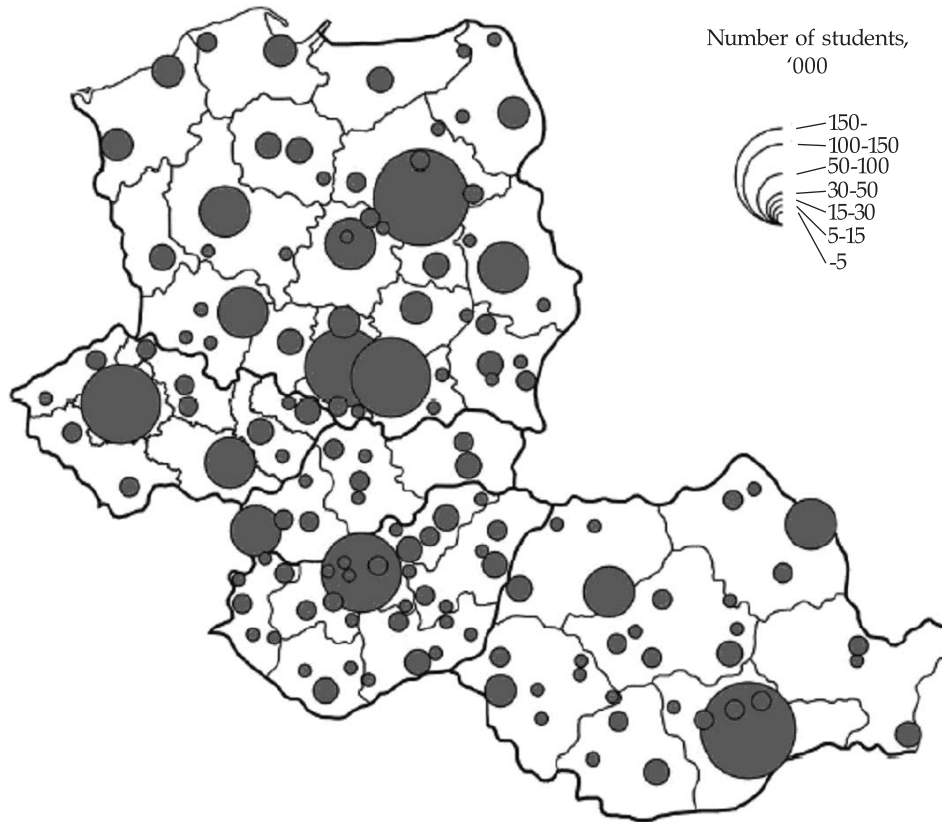
11. Terziary education



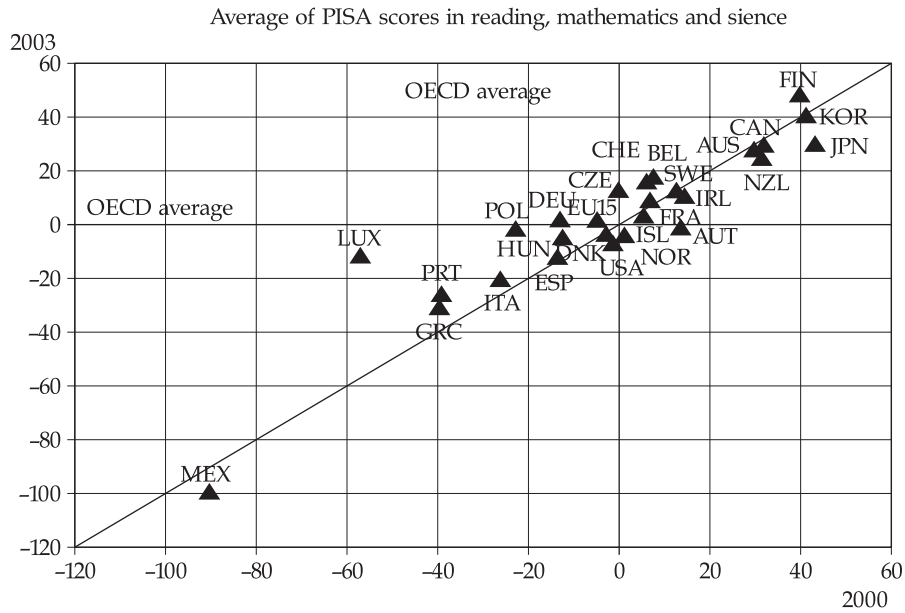
Source: OECD, Education at a Glance, 2005

StartLink: <http://dx.doi.org/10.1787/866734675434>

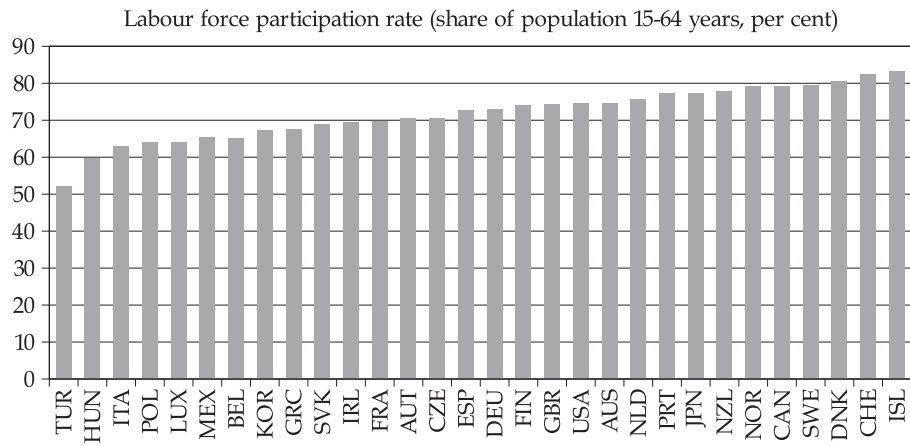
## 12. University enrollment in Central Europe



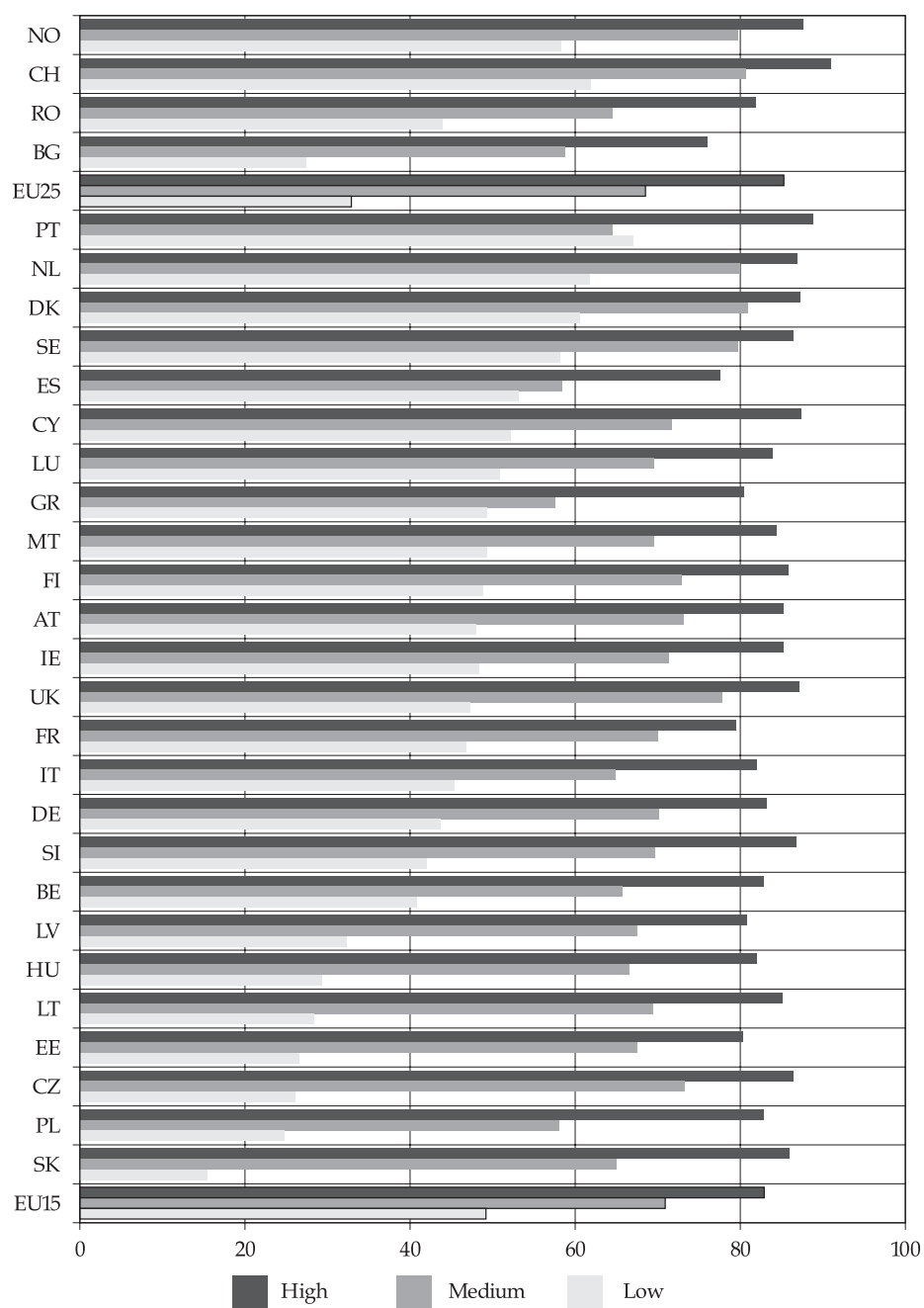
### 13. Educational achievement



### 14. Labour resource utilisation, 2004

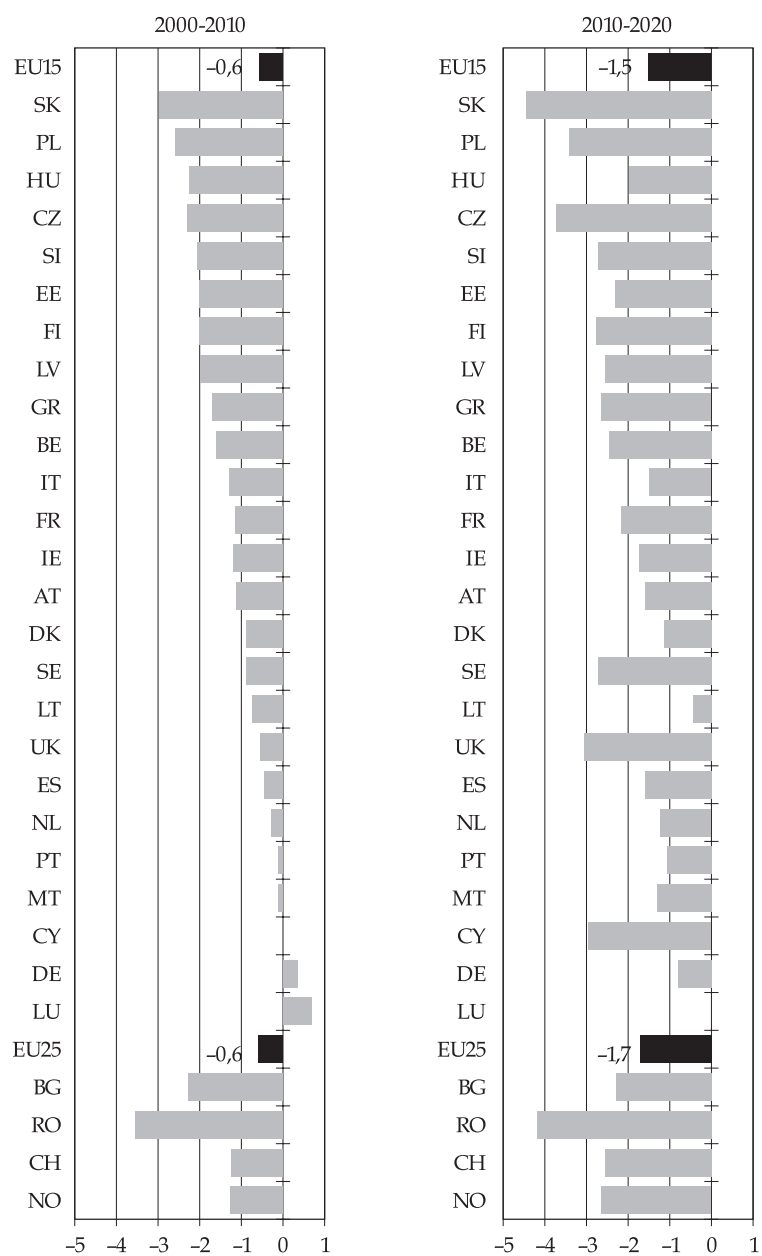


15. Employment rate per educational level  
(2002 except 2003 LT and MT)

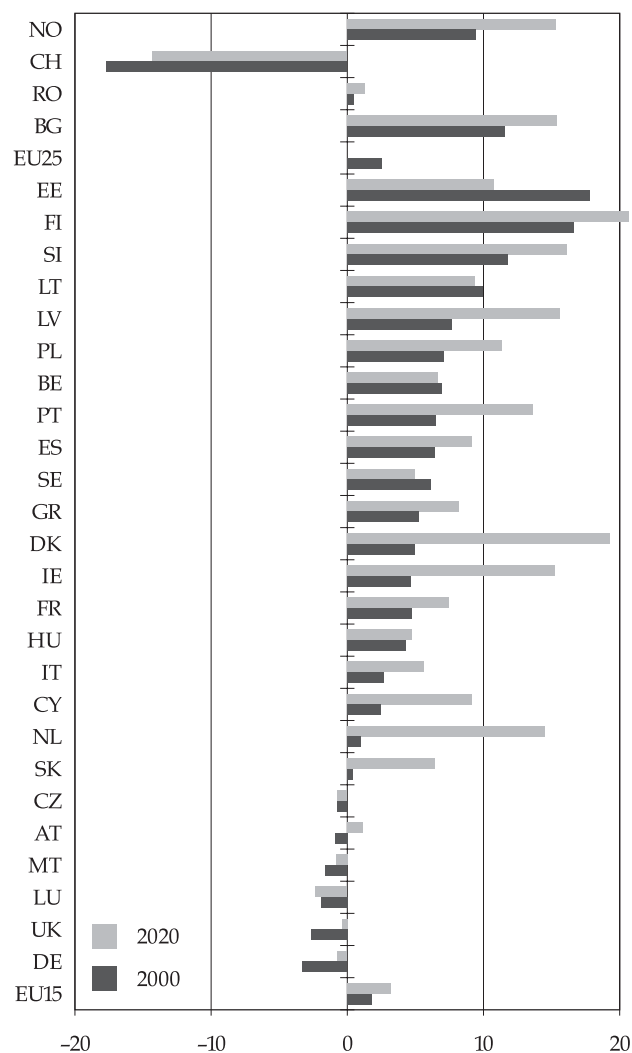


Source: Eurostat (Spring) LFS

16. Annual growth of the population with Low Education, Age group 15-64



**17. Difference between female and male shares of tertiary attainments  
in the 25-34 age group 2000\* and 2020**



2000\*: average 1999-2000-2001, exc. 2003 for LT and MT.

Source: Eurostat Spring LFS for 1999-2000-2001

GeoLabour Projection for 2020

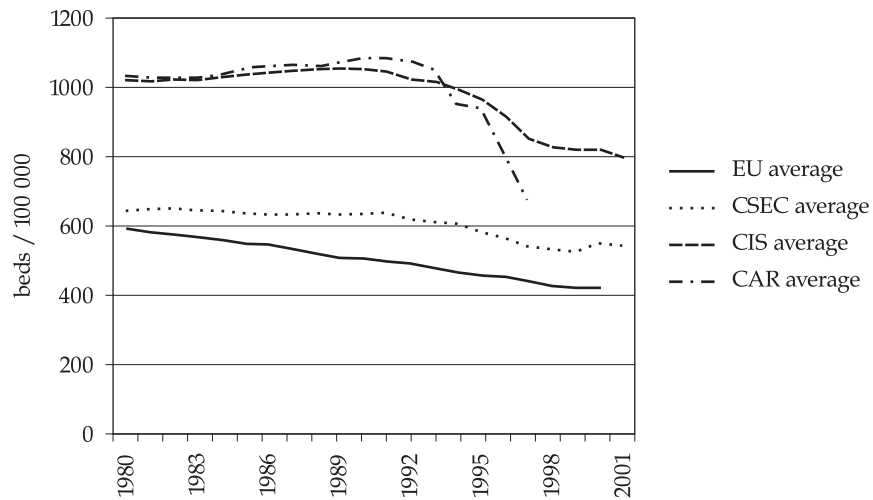


18. Hospital payment systems in CEE and NIS countries

Country	Line item	Per diem	Per case	Global budget
Albania				•
Armenia			•	•
Azerbaijan	•			
Bosnia and Hercegovina				Developing
Bulgaria			•	Developing
Croatia		•		Developing
Czech Republic			•	•
Estonia		•	Developing	
Georgia			•	•
Hungary			•	
Kazakhstan	•		Partially implemented	
Kyrgyzstan			•	
Latvia		•	Developing	
Lithuania			•	
The former Yugoslav Republic of Macedonia	•			Developing
Poland			•	
Republic of Moldova	•			
Romania			•	•
Russian Federation		•	•	•
Slovakia		•		Developing
Slovenia			•	?
Tajikistan	•			
Turkmenistan	•		•	Developing
Turkey	•			
Ukraine	•			Developing
Uzbekistan	•			

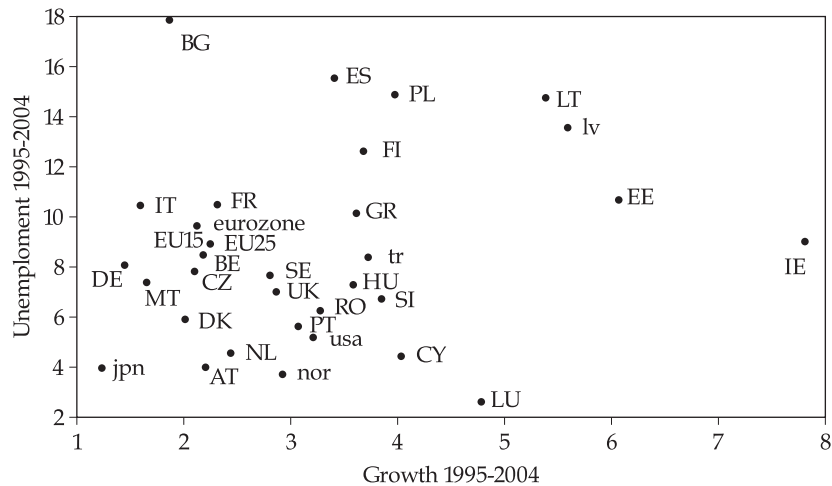
Source: Langenbunner et al., in press

### 19. Acute hospital beds per 100 000 population



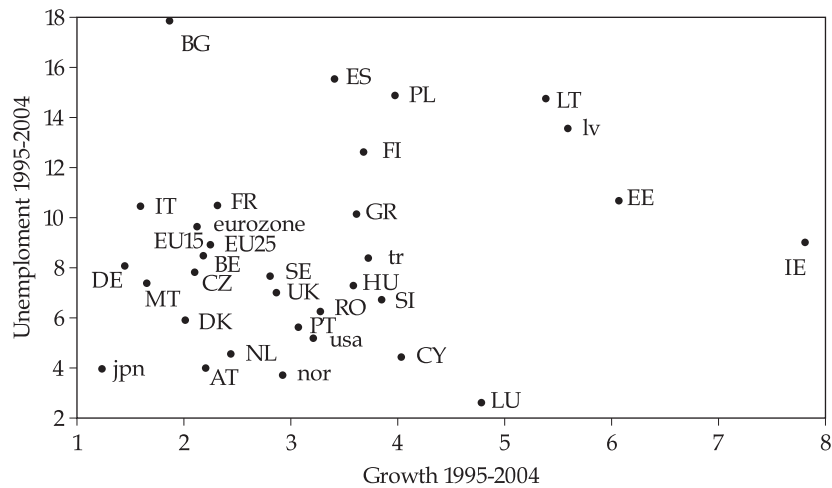
EU: European Union; CSEC 15 central and southeast European countries;  
 CIS: 12 former Soviet republics (excluding Baltic states); CAR: 5 central Asian republics.  
 Source: WHO Health for all database

### 20. Average growth and unemployment



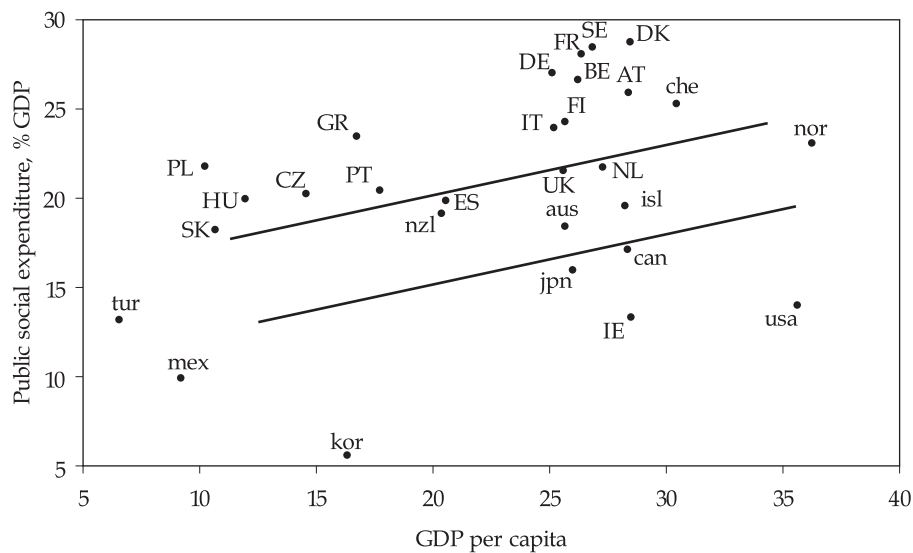
See Appendix for country abbreviations. Definitions and sources: real GDP growth rate, average 1995-2004, Eurostat; unemployment rate, average 1995-2004, Eurostat

## 21. Inequality and income per capita



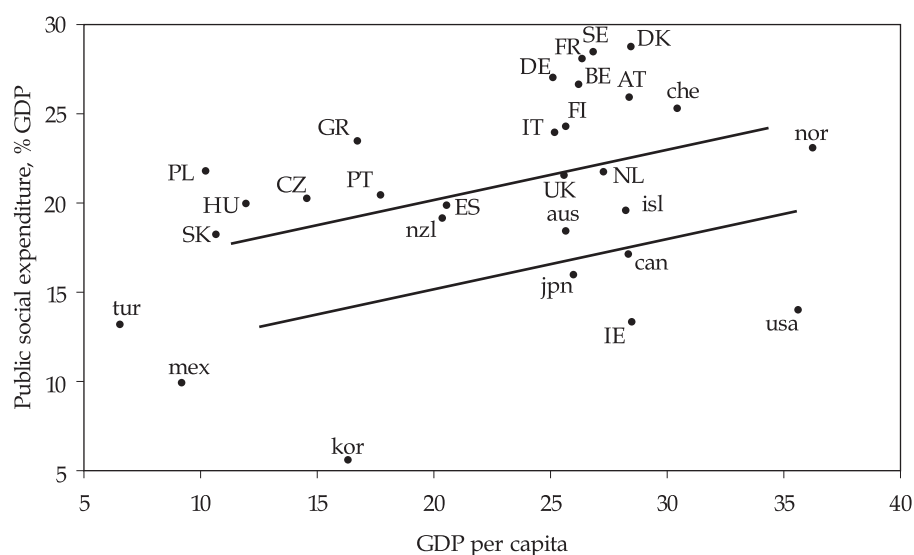
Only observations with income per capita above 5000 PPPS in 2000. See Appendix for country abbreviations. Definitions and sources: Gini coefficients, average of available data in 1995–2003, World Bank WDI database; logarithm of GDP per capita in PPP, 2000, World Bank WDI.

## 22. Public social expenditure and per capita income



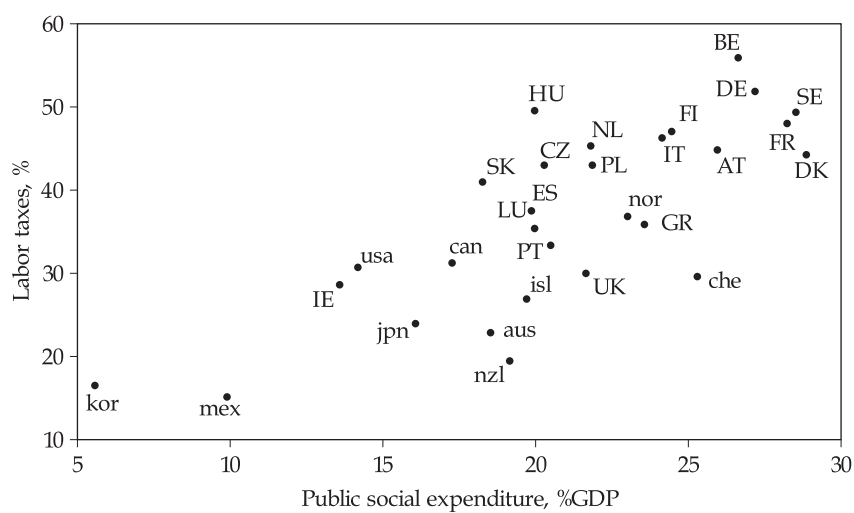
The lines are predicted values from a regression with EU25 dummy. See Appendix for country abbreviations. Definitions and sources: Public Social Expenditure in 2000 (1999 for Turkey) as % of GDP, OECD; GDP PPP per capita in 2000, OECD.

### 23. Labor taxation and GDP per capita



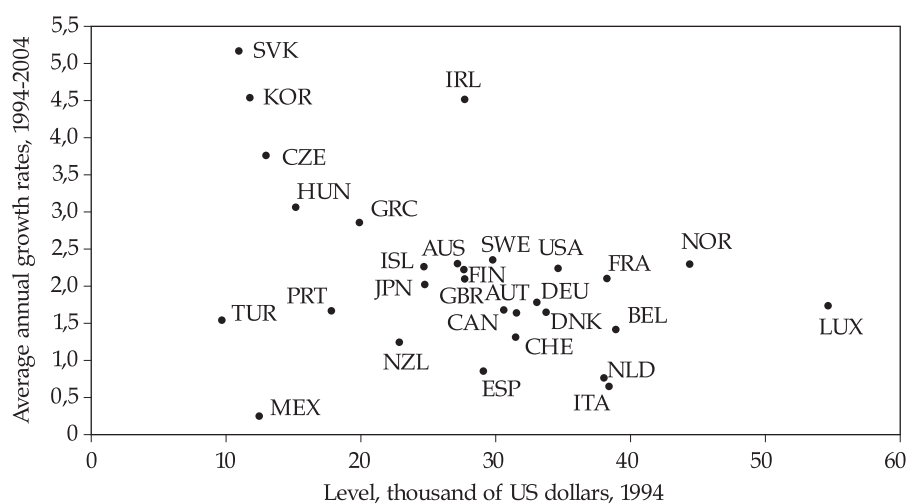
Lines are predicted values from a regression with EU25 dummy. See Appendix for country abbreviations. Definitions and sources: Public Social Expenditure in 2000 (1999 for Turkey) as % of GDP, OECD; GDP PPP per capita in 2000, OECD.

### 24. Social expenditure and labor taxes



See Appendix for country abbreviations. Definitions and sources: Taxes on the average production worker as % of labor cost, 2000, OECD; Public Social Expenditure in 2000 as % of GDP, OECD.

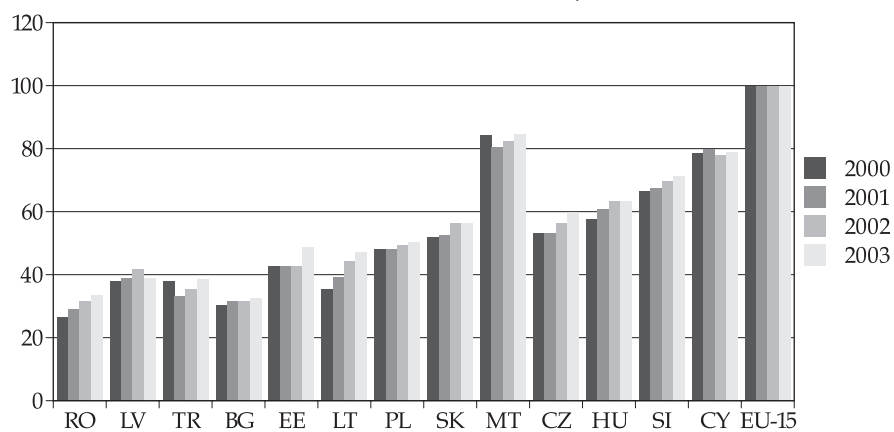
## 25. Labour productivity:<sup>1</sup> level and growth



<sup>1</sup> Measured as US dollar GDP in year 2000 PPPs per hour worked.

Source: OECD, National Accounts of OECD Countries, 2005; and OECD, Employment Outlook, 2005.

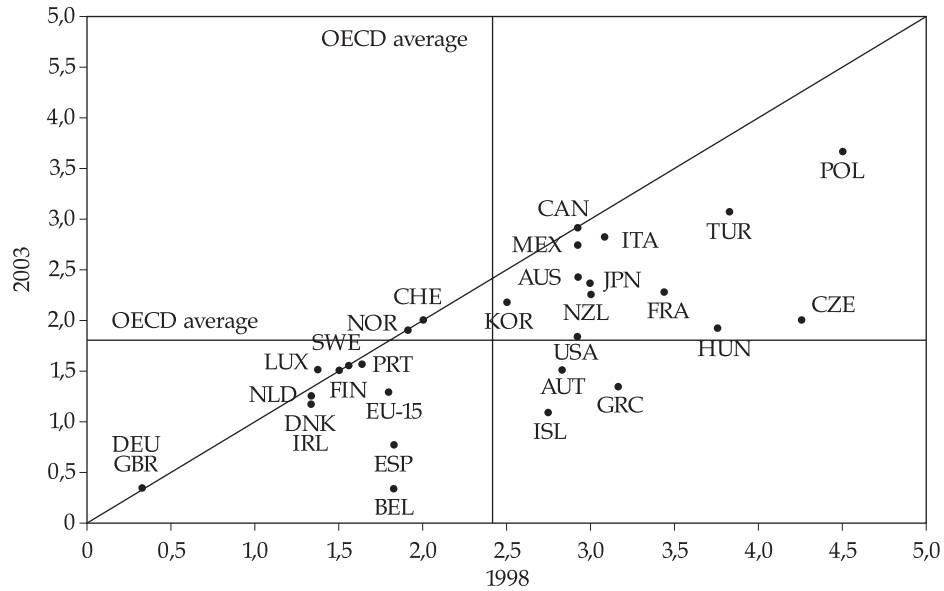
## 26. The changes in labour productivity in the New Member States and candidate Countries, 2000-2003 and EU-15 = 100



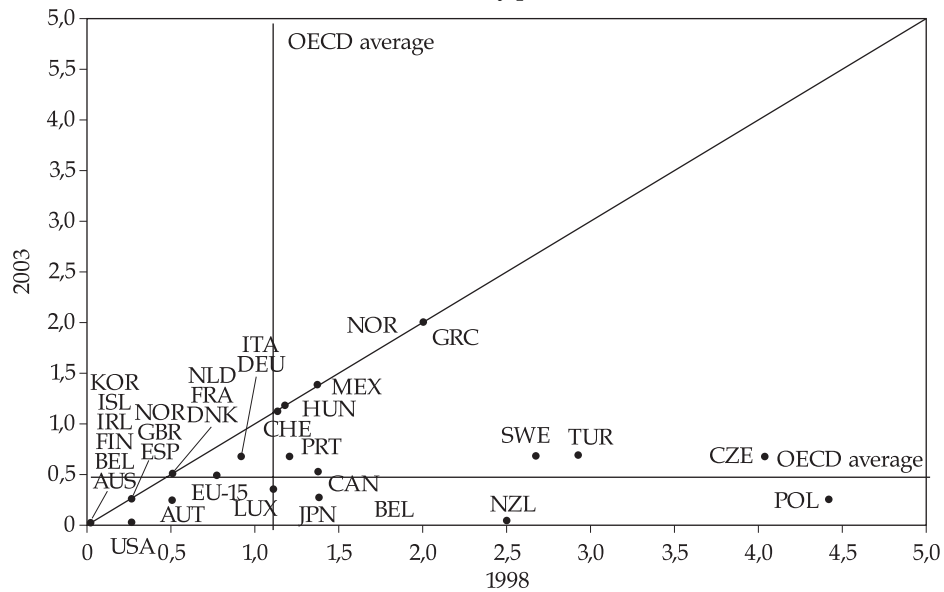
Source: Eurostat and Country Monographs

27. Barriers to foreign direct investments  
Index scale of 0-6 from least to most restrictive

A. Ownership barriers



B. Discriminatory procedures



Source: OECD, Economic Policy Reforms: Going for Growth, 2005.  
StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/866734675434>

## 28. Openness Rankings of Country: GATS vs. Actual Practice

Rank	Country	Ranked by average GATS commitment index	Country	Ranked by average EBRD score
1	Moldova	78,4	Hungary	3,10
2	Kyrgyz Republic	59,3	Poland	2,90
3	Latvia	59,1	Estonia	2,68
4	Georgia	53,5	Czech Republic	2,60
5	Croatia	49,3	Slovenia	2,47
6	Lithuania	46,7	Latvia	2,30
7	Hungary	44,4	Croatia	2,21
8	Estonia	44,3	Lithuania	2,19
9	Macedonia, FYR	42,1	Slovak Republic	2,10
10	Armenia	41,9	Bulgaria	2,08
11	Slovak Republic	31,6	Romania	1,96
12	Slovenia	31,1	Macedonia, FYR	1,82
13	Czech Republic	30,8	Armenia	1,82
14	Bulgaria	26,4	Moldova	1,80
15	Romania	25,0	Georgia	1,62
16	Poland	24,5	Kyrgyz Republic	1,56

Source: EBRD (2004) and author's calculations based on GATS schedules.

### 29. GATS Commitments of Transition Economies by Mode of Supply

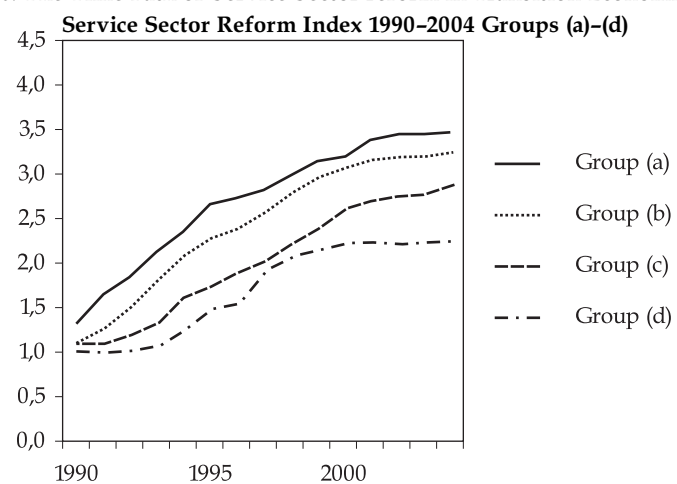
	Market Accses				National Treatment				MA + NT				All
Mode:	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Czech Republic	31,6	48,7	31,9	0,3	38,1	53,5	41,6	0,6	34,8	51,1	36,8	0,5	30,8
Hungary	50,6	61,0	58,1	1,3	60,0	61,9	61,9	0,0	55,3	61,5	60,0	0,6	44,4
Poland	21,0	26,5	26,5	4,5	23,5	29,0	35,2	30,0	22,3	27,7	30,8	17,3	24,5
Slovak Republic	32,6	50,3	33,2	0,0	38,7	56,1	41,6	0,0	35,6	53,2	37,4	0,0	31,6
Estonia	57,1	62,9	59,0	0,0	56,8	62,6	54,2	1,9	56,9	62,7	56,6	1,0	44,3
Latvia	50,6	73,2	70,0	1,6	58,1	73,5	73,2	72,3	54,4	73,4	71,6	36,9	59,1
Lithuania	53,9	68,7	60,3	0,0	55,5	68,4	65,5	1,6	54,7	68,5	62,9	0,8	46,7
Slovenia	30,3	45,2	41,6	0,3	34,8	48,7	47,4	0,6	32,6	46,9	44,5	0,5	31,1
Croatia	49,0	70,6	68,7	0,3	55,5	74,8	74,5	0,6	52,3	72,7	71,6	0,5	49,3
Macedonia	41,6	62,3	54,2	0,0	52,6	64,8	61,0	0,6	47,1	63,5	57,6	0,3	42,1
Bulgaria	21,3	38,4	35,5	4,8	26,1	41,0	42,6	1,3	23,7	39,7	39,0	3,1	26,4
Romania	25,2	30,3	31,9	0,0	25,8	31,6	33,5	21,9	25,5	31,0	32,7	11,0	25,0
Armenia	40,0	64,5	55,8	0,0	46,5	64,5	63,9	0,0	43,2	64,5	59,8	0,0	41,9
Georgia	62,6	76,8	73,2	0,0	64,5	76,8	74,2	0,0	63,5	76,8	73,7	0,0	53,5
Kyrgyzstan	80,6	82,6	74,5	0,0	80,6	82,6	73,5	0,0	80,6	82,6	74,0	0,0	59,3
Moldova	86,1	87,7	85,2	0,0	91,9	91,9	91,9	92,3	89,0	89,8	88,5	46,1	78,4
Standard deviation	19,5	18,0	18,2	1,6	19,2	17,6	16,9	28,3	19,3	17,8	17,5	14,2	14,8
Mean	45,9	59,4	53,7	0,8	50,5	61,4	58,5	14,0	48,2	60,4	56,1	7,4	43,0

The calculated numbers represent the percentage of committed sectors in the total, weighted by the type of binding (full, partial, unbound).

Source: Authors' calculations.

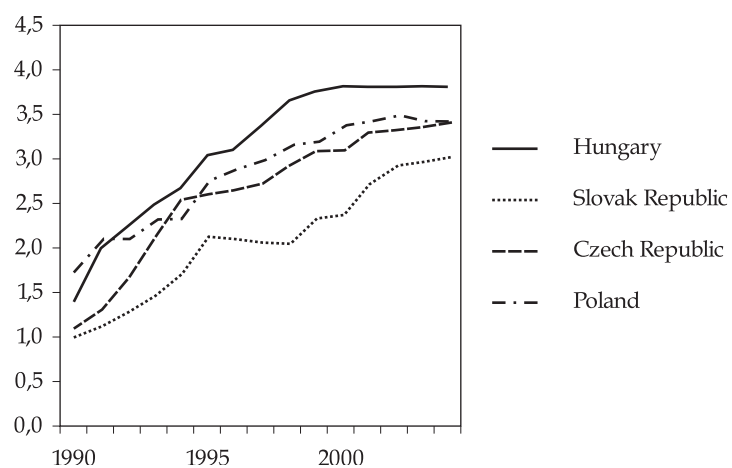


### 30. The Time Path of Service Sector reform in Transition Economies

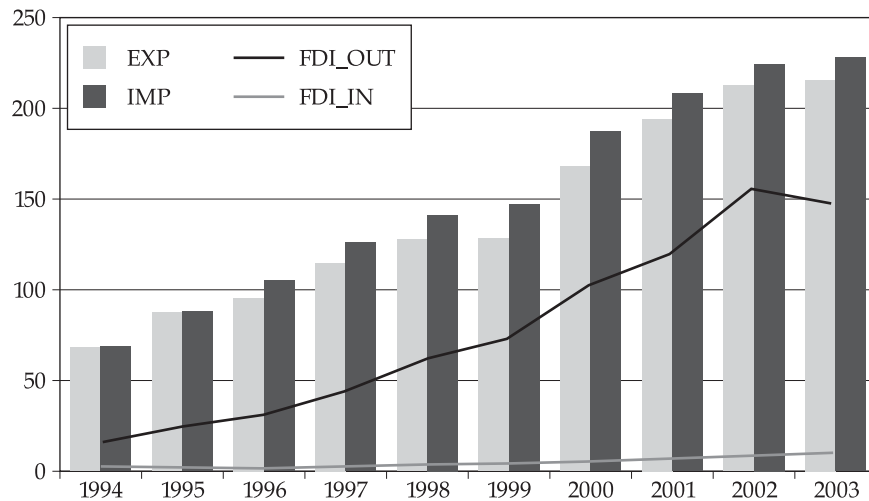


Source: EBRD (2004).

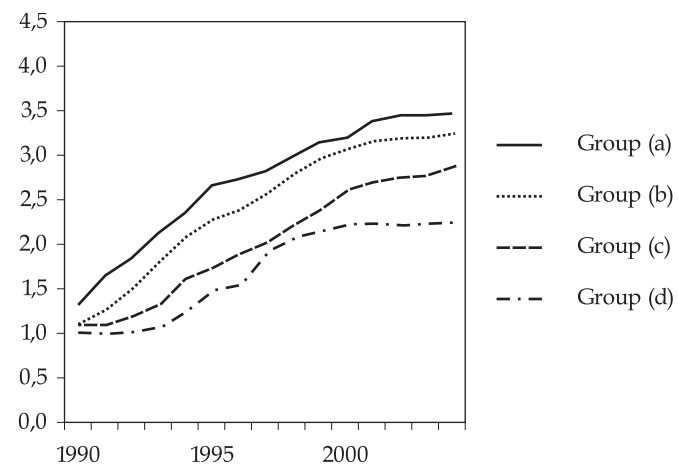
### 31. Service Sector Reform Index 1990-2004 Groups (a)



### 32. Exports, Imports and FDI stocks of EU-8 (EUR billion)

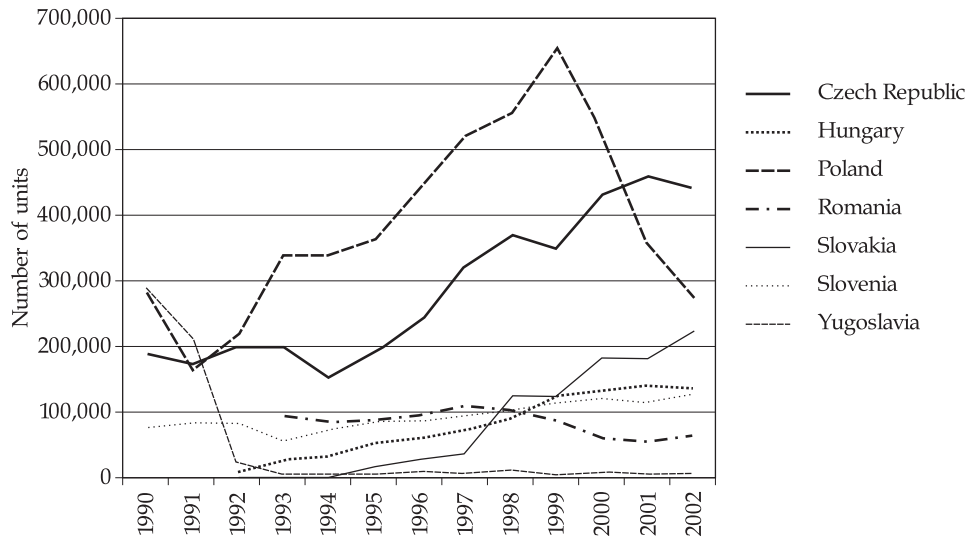


### 33. FDI inflows in Portugal and in the EU new Eastern and Central members (% GDP)



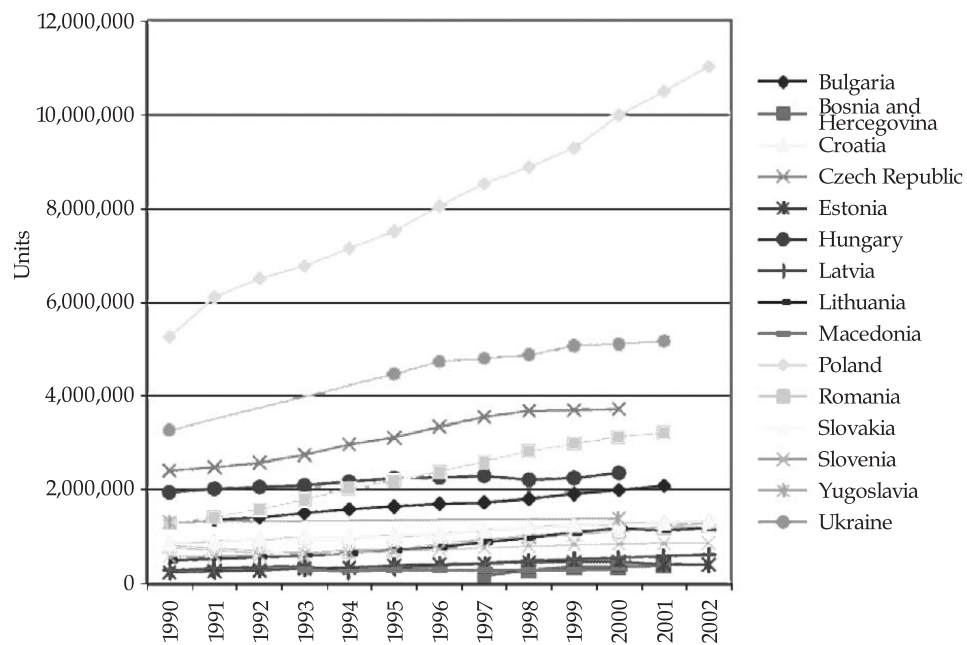
Source: IMF Balance of Payments CD ROM

34. Car production in CEECs, 1990-2002



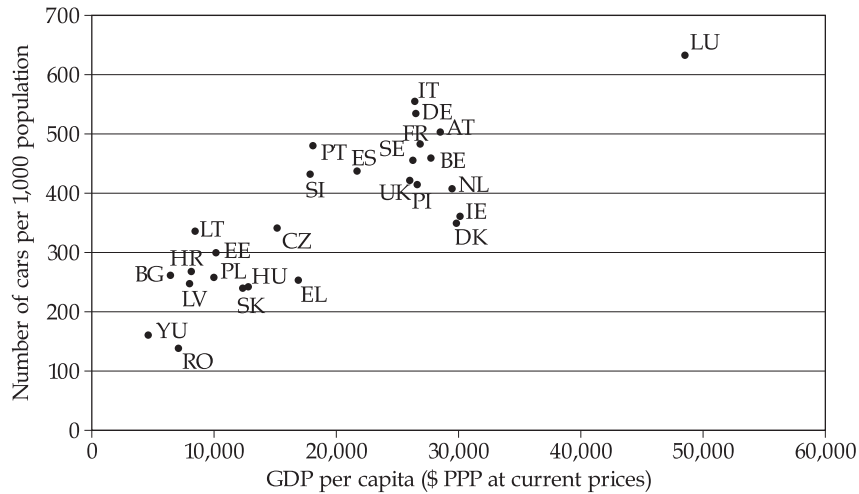
Source: National automotive agencies and OICA

35. Car production in CEECs, 1990-2002



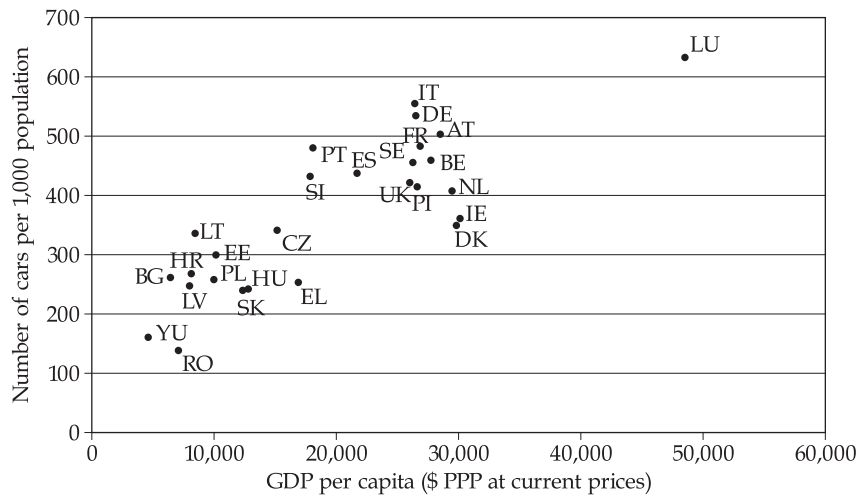
Source: National statistical yearbooks

**36. Relationship between GDP per capita and number of cars per 1,000 population, 2001**



Source: UNECE, 2003, The Statistical Yearbook of the Economic Commission for Europe, 2003

**37. GDP and IT expenditure as % of GDP in 2001.**



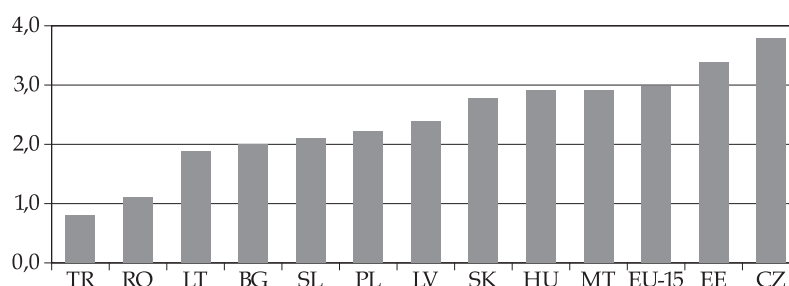
Source: Slovakian Country Monograph, version August 2003. Graph quoted from EITO, 2002

### 38. ICT spending/GDP (%) in selected countries between 1993–2001

Country	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Avg.
	%									
Bulgaria	2,23	2,88	2,32	2,71	2,97	3,11	3,60	4,12	4,17	3,12
Czech Republic	5,56	5,34	5,95	5,80	6,44	6,56	7,85	9,10	8,73	6,81
Hungary	4,17	4,32	3,88	4,28	4,46	7,50	8,23	8,93	10,02	6,2
Poland	2,06	2,08	2,16	2,28	2,57	4,59	5,43	6,06	5,95	3,69
Romania	1,07	1,09	0,93	1,03	1,28	1,39	2,09	2,32	2,41	1,51
Slovak Republic	4,23	4,18	4,0	4,02	3,89	5,55	6,78	8,12	8,78	5,51
Slovenia	3,02	3,03	2,92	3,08	3,39	3,72	4,42	5,26	4,72	3,73

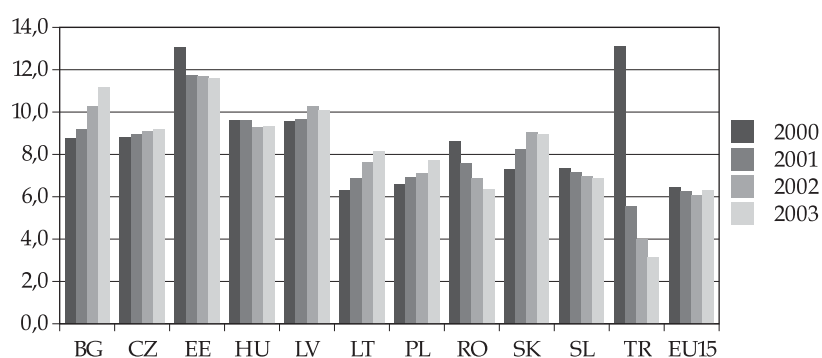
Source: Polish Country Monograph, June 2003 version, p. 36. Quoted from: WITSA (2002)

### 39. The size of information technologies measured by their contribution to GDP, 2003



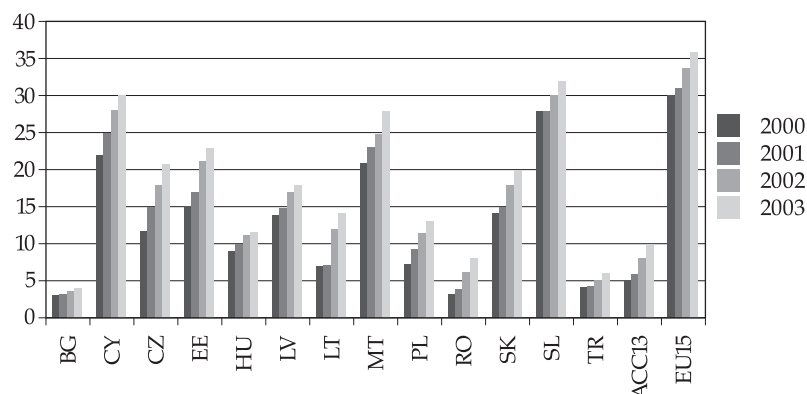
Source: Country Monographs

### 40. The evolution of ICT market value in some countries in % of GDP, 2000–2003



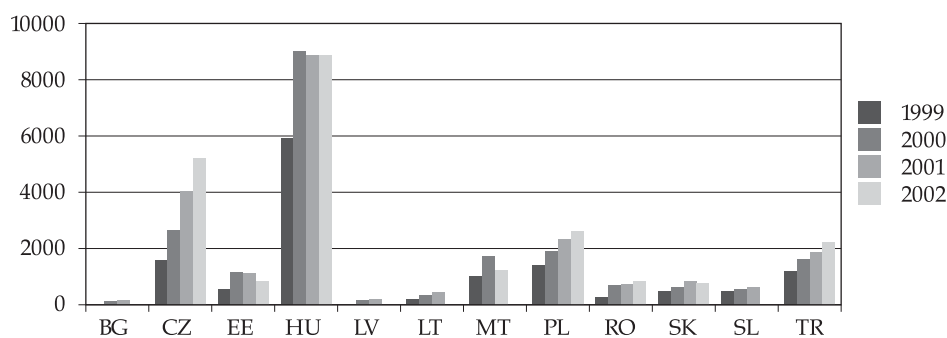
Source: Eurostat 2003 and Country Monographs

41. The number of personal computers per 100 citizens, 2000–2003



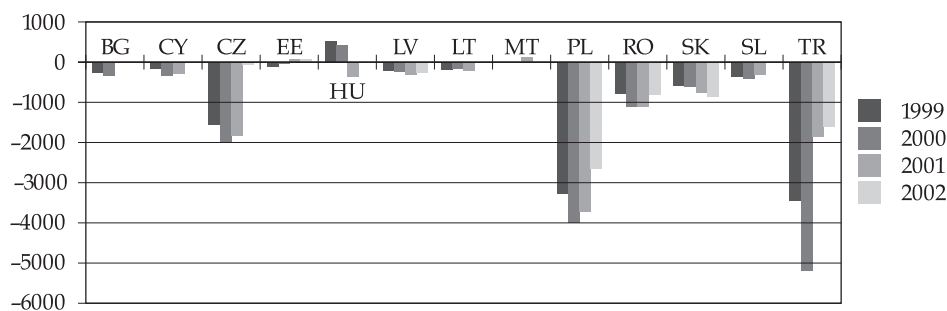
Source: Eurostat 2003 and Country Monographs

42. The annual value of ICT export in million Euro, 1999–2002



Source: Eurostat 2003 and Country Monographs

43. The evolution of the ICT sector trade balance in million Euro, 1999–2002



Source: Eurostat 2003 and Country Monographs

**44. Changes in R&D/GDP ratios in New Member States and Candidate Countries,  
2001-2003 in %**

