

Lisszaboni nemzeti reformprogram – ábránd és valóság

Farkas Beáta¹

A lisszaboni stratégia megvalósulását 2005 óta azzal akarják elősegíteni, hogy a tagállamoknak hároméves nemzeti reformprogramot kellett benyújtaniuk az Unió iránymutatásai alapján, aminek a végrehajtásáról évente beszámolnak. A tanulmány azt vizsgálja, hogy a magyar reformprogram mennyire használja ki a lisszaboni folyamatban rejlő ösztönző erőt a gazdaságpolitikában egyébként is szükséges feladatok megoldásához.

A 2005-ben elkészült reformprogram és a 2006 őszi beadott felülvizsgált reformprogram összevetéséből az látható, hogy a politikai játszmák árnyéka ezekre a dokumentumokra is rávetült, a két anyag döntően más makroökonómiai képet mutat. Ezen túlmenően követik az Unió 24 iránymutatását, és sok-sok részintézkedést felvázolnak anélkül, hogy ezek között rangsorolnának, kitörési pontokat határoznának meg. Az anyagok jól dokumentálják a magyar közigazgatás szakpolitikai teljesítményének gyöngéit, amelyek már túlnyúlnak az egyes kormányzati ciklusokon.

Kulcsszavak: gazdaságpolitika, konvergencia, versenyképesség, foglalkoztatás

1. Bevezetés

A 2000-ben meghirdetett lisszaboni stratégia félidejében az Európai Unió megvizsgálta az addig megtett utat. Közismert, hogy az Unió céljaként azt tűzték ki, hogy 2010-re „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasága legyen, amely képes fenntartható gazdasági növekedésre több és jobb minőségű munkahellyel és nagyobb társadalmi kohézióval”. Úgyszintén köztudott, hogy a lisszaboni (EC 2000) és az azt követő göteborgi (2001. június, EC 2001) és barcelonai (2002. március, EC 2002) csúcstöbb ponton bővítette, illetve konkretizálta, számszerűsítette a célokat.² Ezek realitását szinte az első perctől kezdve súlyos kritikával

¹ Dr. Farkas Beáta, a közgazdaságtudomány kandidátusa, egyetemi docens, SZTE Gazdaságtudományi Kar, Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete, Világgazdaságtani és Európai Gazdasági Integrációs Szakcsoport (Szeged)

² A lisszaboni folyamat első időszakáról, a célokról áttekintést ad Gács (2005) tanulmánya.

illették, maga az Unió is elemzéseket végeztetett az André Sapir (Sapir és szerzőtársai 2003), majd a Wim Kok (EK 2004) vezette bizottságokkal. Eltérő mértékben ugyan, de mindkét bizottság jelentése komoly nehézségekre mutatott rá. Az Unió az Európai Tanács 2005. március 22-23-án tartott brüsszeli ülésén a Bizottság előkészítő anyaga alapján (EKB 2005a) mégis a lisszaboni stratégia folytatása mellett döntött (EC 2005b). A világgazdasági versenyképesség miatt az Unió nem mondhat le arról, hogy erőfeszítéseket tegyen pozíciója javítására.

Az uniós célok megvalósítása a tagállamok kezében van, ezért egy olyan eljárást dolgoztak ki, amely a lisszaboni stratégia folyamatos szem előtt tartására készíti a kormányokat. A Tanács a 2005-2008 közötti időszakra integrált iránymutatásokat fogadott el, amelyek már korábban rendszeresen kiadott kétféle iránymutatást, az átfogó gazdaságpolitikai és a foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat egyesítette (EC 2005a). Ezek alapján kellett a tagállamoknak elkészíteniük 2005 őszére a hároméves nemzeti reformprogramjukat, amelynek teljesítéséről évente beszámolnak. A Bizottság a reformprogramokat 2006 januárjában már értékelte (CEC 2006). 2005 júliusában a Bizottság maga is előterjesztett egy közösségi lisszaboni programot, ami a növekedés és foglalkoztatás érdekében közösségi szinten megvalósítandó ösztönös akciót tartalmazza (EKB 2005b). A ciklus harmadik évében, azaz 2008-ban az integrált iránymutatásokat, a nemzeti reformprogramokat és a közösségi lisszaboni programot meg fogják újítani a Bizottság stratégiai jelentése alapján, és egy újabb hároméves ciklus kezdődik.

A következőkben nem vizsgáljuk a lisszaboni folyamat egészének lehetőségét, a kitűzött célok realitását és a megvalósításhoz hozzárendelt eszközrendszer alkalmasságát. A jelen tanulmányban más országok teljesítményével sem foglalkozunk. Mindezek elemzése messze meghaladná ennek a tanulmánynak a kereteit. Aból indulunk ki, hogy a lisszaboni stratégia olyan feladatokat, cselekvési irányokat jelölt ki, amelyek végrehajtása Magyarország számára döntő fontosságú, megvalósításuk attól függetlenül az ország elemei érdeke, hogy lisszaboni stratégia sikeres lesz avagy kudarcot vall. Az érdekel bennünket, hogy Magyarország mint az Unió tagállama, mennyire használja ki a lisszaboni folyamatban rejlő ösztönző erőt. Egy konzisztens módon összeállított hároméves reformprogram nagyban elősegítheti azoknak a lépéseknek a véghezvitelét, amelyek a gazdasági átmenet befejezéséből még hátra vannak, és amelyek részben a közszektor reformjával vannak összefüggésben, részben a piacépítés intézményfejlesztésével. Ezek a feladatok – a kelet-közép-európai történelemből jól ismert módon – összetorlódva jelentkeznek azokkal a problémákkal, amelyek a nyugat-európai országokban is jelentkeznek, például a népesség előregedéséből fakadókkal. A nemzeti reformprogram előrevetíti, hogy az ország a következő években mennyire lesz képes eleget tenni a régi tagállamokhoz történő felzárkózás hön áhított céljának, mennyiben tartozik azon országcsoporthoz, amelyik az Unió világgazdasági versenyképességét erősíti.

2. A nemzeti reformprogramok

A már hivatkozott 2005-ös brüsszeli csúcs nyomán kiadott elnökségi következtetések megfogalmazták, hogy mit várnak el a nemzeti reformprogramoktól. Az integrált iránymutatások alapján kell ezeket a programokat megfogalmazni saját szükségleteiknek és a speciális helyzetüknek megfelelően. A programokról konzultálni kell az érintettekkel mind regionális, mind országos szinten, beleértve a parlamenti testületeket, az adott ország eljárási szabályainak megfelelően. A végrehajtásról azután minden évben kell készíteni egy jelentést, amelyben világosan meg kell különböztetni az akcióprogram területeit, és bemutatni a végrehajtás érdekében az elmúlt egy év alatt megtett intézkedéseket.

A Bizottság dokumentumai tovább részletezik a lisszaboni folyamatban elkészítendő anyagokat, ezek között a nemzeti reformprogramokat (CEC 2005a, 2005b), amelyek a politikák és akciók széles körét fogják át. A mozgósítás és a partnerség biztosítják a reformok legitimitációját, transzparenciáját, hatékonyságát, és hogy egyre inkább a magukénak érezzék a lisszaboni stratégiát. A nemzeti reformprogramoknak a „vezetői összefoglaló” szerepét betöltő bevezetés után három részből kell állnia. Az első résznek makroökonómiai és költségvetés-politikai, a másodiknak strukturális/mikroökonómiai, a harmadiknak foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket kell tartalmaznia, ezzel követve az integrált iránymutatások felépítését. A konvergencia programot egy külön dokumentumban továbbra is be kell nyújtani. A mikroökonómiai résznek összhangban kell lennie a strukturális alapok stratégiai programjainak prioritásaival, amelyeket a regionális programokban az uniós támogatásokra nézve határoztak meg minden egyes tagállam számára. A foglalkoztatási résznek támaszkodnia kell a foglalkoztatásról szóló, már létező nemzeti akcióprogramra. A jövőben a strukturális reformokkal foglalkozó fejezet helyettesíti a Cardiff-jelentést, a harmadik fejezet a nemzeti foglalkoztatási akciótervet.

Az integrált iránymutatásokról kiadott dokumentum kifejezetten azt állítja, hogy ezek valamennyi tagállamra és a Közösségre alkalmazhatók. Tehát abból a kiindulási feltételezésből indulnak ki, hogy a huszonöt tagállamnak adhatóak olyan iránymutatások, amelyek a közöttük meglévő fejlettségbeli, strukturális, intézményi különbségek ellenére értelmezhetőek, sőt megragadják azokat a kritikus pontokat, amelyek révén az egyes gazdaságok és így az egész Unió dinamizálható. A meglehetősen heterogén Unióra tekintettel ez a feltételezés korántsem magától értetődő. Az első hároméves ciklus egyik legizgalmasabb tanulsága épp az lehet, hogy kijelölhető-e egy olyan gazdaságpolitika, amely mentén haladva a tagállamok gazdasági teljesítménye konvergál, illetve a tagállamok hajlandók-e és képesek-e közös iránymutatások alapján alakítani a gazdaságpolitikájukat.

A hat makroökonómiai iránymutatás három témakör köré csoportosítható: a gazdasági és költségvetési stabilitás biztosítása a fenntartható növekedés érdekében, az erőforrások allokációjának és a bérpolitikának hozzájárulása a növekedéshez és a stabilitáshoz, az EMU dinamizmusának és jó működésének elősegítése. A tíz mikro-

ökonómiai iránymutatás részben a kutatás-fejlesztés, innováció ösztönzését, részben a belső piac fejlesztését, részben a kompetitív üzleti környezet kialakítását tárgyalja. A nyolc foglalkoztatáspolitikai iránymutatás olyan foglalkoztatást, illetve munkapiaci helyzetet akar teremteni, amelyben egyszerre valósul meg a teljes foglalkoztatás és a rugalmas munkapiac.

A Magyar Köztársaság Kormánya ezen iránymutatások alapján 2005 októberében benyújtotta a *Nemzeti akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért, 2005-2008* című dokumentumot³, amelyet a Bizottság az év decemberében véleményezett. 2006 márciusában az Európai Tanács brüsszeli csúcsértekezletén uniós szinten általánosítva kommentálták a nemzeti reformprogramokat. A 2005-ös integrált iránymutatásokon nem változtatottak, ezen belül emeltek ki olyan speciális területeket, amelyek prioritást kapnak a közösségi és nemzeti akciókban (EC 2006). Az uniós előírásnak megfelelően 2006 októberében elkészült a kormány következő anyaga *Felülvizsgált nemzeti lisszaboni akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért* címmel. A következőkben úgy tekintjük át a nemzeti reformprogramot, hogy összetvetjük a 2006. évi jelentéssel. Jelen tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé, hogy az egyes területeket részletesen elemezzük. Annyira van módunk elmélyedni egy-egy témakörben, amennyi a dokumentumokban megjelenő gazdaságpolitika átfogó értékeléséhez szükséges.

3. Makrogazdasági stabilitás és pénzügyi egyensúly

Az első fejezet feladata az lenne, hogy megrajzolja a makroökonómiai környezetet, ami meghatározza a következő két rész, a mikroökonómiai és foglalkoztatási fejezetek mozgásterét. 2006 szeptemberében a konvergencia program benyújtásával már maga a kormány felülírta a 2005-ös akcióprogramját, ami azután a 2006. októberi felülvizsgált akcióprogramban is megjelenik. A felülvizsgált akcióprogramban követett eljárás két szempontból megkérdőjelezhető. Egyrészt a jelentés célja a hivatkozott uniós anyagok (CEC 2005a, 2005b) szerint a reformterv végrehajtásáról szóló beszámoló, de semmilyen magyarázatot nem kapunk arra, hogy miért van markáns eltérés a két kormányzati dokumentum között. A hazai olvasó természetesen jól ismeri a választási kampány miatti makroökonómiai adattorzítás történetét, de ezt nem feltételezhetjük egy Uniónak szánt dokumentumban. Másrészt az uniós anyagok nem szabályozzák egészen pontosan, hogy melyik évben milyen mértékű lehet a tervek módosítása. Egyértelmű felülvizsgálást 2008-ra helyeznek kilátásba. A magyar kormány mindenesetre egy év után teljességgel átírta a makroökonómiai fejezetet, aminek természetszerűleg kihatása van a következő kettőre is.

³ A magyar dokumentumok az akcióprogram elnevezést használják, az angol nyelvű uniós anyagok többnyire a reformprogramot. A továbbiakban felváltva használom a két kifejezést.

1. táblázat A GDP elemeinek alakulása a nemzeti reformprogramban, változás az előző évhez képest (2004-2008, százalék)

	2004	2005	2006	2007	2008
Háztartások fogyasztása	3,1	3,0	3,7	3,0	3,2
Közösségi fogyasztás	0,9	1,4	-3,0	-1,5	-1,5
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	8,4	7,5	7,5	7,1	6,6
Belföldi felhasználás	2,8	2,6	4,2	3,9	3,9
Kivitel (árúk és szolgáltatások)	16,4	10,2	11,0	9,7	9,2
Összes kereslet	8,6	6,1	7,4	6,7	6,6
Behozatal (árúk és szolgáltatások)	13,2	8,1	10,7	9,3	8,9
GDP	4,6	4,2	4,3	4,1	4,1

Megjegyzés: A 2004-ra vonatkozó számok tények, míg a 2005-8 közötti időszakokra vonatkozóak célkitűzések.

Forrás: MKK (2005a).

2. táblázat A GDP elemeinek alakulása a felülvizsgált nemzeti reformprogramban, változás az előző évhez képest (2005-2011, százalék)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Háztartások fogyasztása	1,4	2,4	-0,9	0,0	1,5	2,5-3,0	kb. 3,0
Közösségi fogyasztás	-0,9	4,4	-1,7	-4,6	1,1	1,5-2,0	1,5-2,0
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	6,6	6,6	2,1	3,7	7,0	5,0-6,0	5,0-6,0
Belföldi felhasználás	0,8	2,0	-0,2	0,5	3,1	kb. 3,5	3,5-4,0
Kivitel (árúk és szolgáltatások)	10,8	12,0	10,9	9,9	9,4	8,0-10,0	8,0-10,0
Összes kereslet	5,3	6,7	5,3	5,4	6,5	6,0-7,0	6,0-7,0
Behozatal (árúk és szolgáltatások)	6,5	9,5	8,5	8,0	8,8	7,0-9,0	7,0-9,0
GDP	4,1	4,1	2,2	2,6	4,1	4,2-4,5	kb. 4,5

Megjegyzés: A 2005-re vonatkozó számok tények, míg a 2006-11 közötti időszakokra vonatkozóak célkitűzések.

Forrás: MKK (2006b).

A reformprogram bevezetőjében már megtudhatjuk, hogy a gazdaságot sikerült átállítani egy exportvezérelt pályára. A makrogazdasági kiigazítás eredményes végrehajtásában jelentős szerepe volt az azt támogató költségvetési politikának. A következőkben részletesen kibontják egy kiegyensúlyozottan növekvő gazdaság képét, amelynek elemeit az 1. táblázatban láthatjuk.

A felülvizsgált program már jelentős fogyasztás visszafogással számol, mind a háztartásoknál, mind közösségi szinten. Míg a kivitel dinamikájában nincs érdemi

3. táblázat A foglalkoztatási ráta a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben (2003-2010, százalék)

	Európai Unió (EU-25)				Magyarország		
	2003		2005	2010	2003	2006	2010
	EU-15	EU-25					
Foglalkoztatási ráta	64,3	62,9	67,0	70,0	57,0	59,0	63,0

Megjegyzés: A 2003-ra vonatkozó számok tények, míg a 2005-10 közötti időszakra vonatkozóak célkitűzések.

Forrás: MKK (2004).

4. táblázat A főbb foglalkoztatási mutatók és a GDP alakulása a nemzeti reformprogramban (2005-2008, százalék)

	2005	2006	2007	2008
Foglalkoztatottak számának növekedése	0,2	0,3	0,8	0,9
Munkanélküliségi ráta	7,3	7,1	7,0	6,9
Aktivitási arány	61,4	61,6	62,0	62,7
GDP növekedése	4,2	4,3	4,1	4,1

Megjegyzés: A táblázatban minden számadat célkitűzés.

Forrás: MKK (2005a).

különbség a két anyag között, a behozatal csökkenését olvashatjuk ki a felülvizsgált változatban. Mindezek eredőjeként a kereslet növekedési üteme is szerényebb a második anyagban. A gazdasági növekedés üteme már nem töretlen, kétéves visszaesés után remélik a visszatérést a négy százalékos meghaladó szintre (2. táblázat).

A foglalkoztatásra vonatkozó elképzelések még inkább kacskaringós utat járta be. Magyarországnak 2004-ben Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervet kellett benyújtania, amelyik még egészen kecsesetető kilátásokkal számolt (3. táblázat).

Erre a tervre kellett építeni a nemzeti reformterv foglalkoztatási koncepcióját. Figyelemre méltó, hogy a reformprogram a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés mellett is csak 2007-ben és 2008-ban várta a foglalkoztatottság számottevő, egy százalékos megközelítő emelkedését (4. táblázat).

Ezeknek az adatoknak a korrekcióját a konvergencia programban találjuk meg, a kormányzat a reformprogramban felvázolt szerény javuláshoz képest a foglalkoztatás stagnálásával számol (5. táblázat).

A felülvizsgált reformprogramban hasonlóképp azzal szembesülünk, hogy a gazdasági növekedés 2009-től várt újabb nekilendülésétől sem remélik a foglalkoztatás érdemleges növekedését. Az Unió egésze sem mutatott fel biztató eredményeket a lisszaboni stratégia első öt évében. A foglalkoztatási ráta csak 1,4 százalékkal nőtt, s a 63,8 százalékos tényadat jóval elmarad a 67 százalékos félidős céltől, eleve reménytelenné téve a 2010-es 70 százalékos „álomhatárt”. A 7 százalékos elmaradá-

5. táblázat A foglalkoztatás és a növekedés alakulása a konvergencia programban (2005-2008, százalék)

	2005	2006	2007	2008
Foglalkoztatottak számának növekedése	0,0	0,3	0,0	0,3
Munkanélküliségi ráta	7,2	7,3	7,5	7,4
Aktivitási arány	61,4	61,7	61,9	62,1
GDP növekedése	4,1	4,1	2,2	2,6

Megjegyzés: A 2005-re vonatkozó számok tények, míg a 2006-8 közötti időszakokra vonatkozóak célkitűzések.

Forrás: MKK (2006a).

6. táblázat A foglalkoztatási és aktivitási ráta a felülvizsgált nemzeti reformprogramban (2000-2010, százalék)

	Európai Unió (EU-25)				Magyarország		
	2000	2005a	2005b	2010	2005a	2008	2010
Foglalkoztatási ráta	62,4	63,8	67,0	70,0	56,9	57,0	58,7
Aktivitási ráta	68,7	69,7	-	-	61,3	62,1	63,3

Megjegyzés: A 2000-2005a közötti időszakokra vonatkozó számok tények, míg a 2005b-10 közötti időszakokra vonatkozóak célkitűzések.

Forrás: MKK (2006b).

7. táblázat Az infláció alakulása a nemzeti reformprogramban (2004-2008, százalék)

	2004	2005	2006	2007	2008
Éves átlag	6,8	3,6	2,0	3,0	2,4

Megjegyzés: A 2004-re vonatkozó adat tény, míg a 2005-8 közötti időszakokra vonatkozóak célkitűzések.

Forrás: MKK (2005a).

sunk az uniós átlagtól 2005-ben azonban azt mutatja, hogy a következő öt évben várt 1,9 százalékos emelkedés mellett a gyengén teljesítő uniós mezőnyben sem tudunk felzárkózni (6. táblázat).

A fentieknek természetszerűleg kihatása van az inflációra is. A nemzeti reformprogram szerint már 2008-ban elérnénk a 2,4 százalékos inflációs szintet. A felülvizsgált verzióban ugyan csak egy évben, 2007-ben lesz kiugróan magas az árszínvonal változása, de 2011-ben is 2,5-3 százalék között lesz a pénzromlás mértéke (7. és 8. táblázat).

A reformprogram részletesen bemutatta, hogy a hazai gazdasági folyamatoknak milyen hatása lesz a külső finanszírozásra. A folyó fizetési mérleg hiányának

8. táblázat Az infláció alakulása a felülvizsgált nemzeti reformprogramban
(2005-2011, százalék)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Éves átlag	3,6	3,5	6,2	3,3	3,0	2,5-3,0	2,5-3,0

Megjegyzés: A 2005-re vonatkozó adat tény, míg a 2006-11 közötti időszakra vonatkozóak célkitűzések.

Forrás: MKK (2006b).

9. táblázat A külső finanszírozási igény a nemzeti reformprogramban
(2004-2008, a GDP százalékában)

	2004	2005	2006	2007	2008
Folyó fizetési mérleg hiánya	8,8	8,2	7,9	7,2	6,7
Tőkemérleg egyenlege	0,4	0,5	0,8	1,7	1,9
Külső finanszírozási igény	8,4	7,7	7,1	5,5	4,8
Adóssággeneráló finanszírozás	4,4	3,4	2,0	1,2	0,7
Nem adóssággeneráló finanszírozás	4,0	4,3	5,1	4,3	4,1
Ebből: nettó működő tőke befektetés	3,0	3,8	3,6	3,5	3,4
ebből: visszaforgatott jövedelem	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3

Megjegyzés: A 2004-re vonatkozó adat tény, míg a 2005-8 közötti időszakra vonatkozóak célkitűzések.

Forrás: MKK (2005a).

10. táblázat A külső finanszírozási igény a konvergencia programban
(2005-2008, a GDP százalékában)

	2005	2006	2007	2008
Folyó fizetési mérleg hiánya	7,4	7,9	5,9	4,4
Tőkemérleg egyenlege	0,8	0,8	1,7	2,2
Külső finanszírozási igény	7,7	7,1	4,2	2,2
Adóssággeneráló finanszírozás	2,7	2,4	0,8	-1,3
Nem adóssággeneráló finanszírozás	3,9	4,7	3,4	3,5
Ebből: nettó működő tőke befektetés	4,4	4,4	3,0	3,0
ebből: visszaforgatott jövedelem	2,0	2,2	2,3	2,3

Megjegyzés: A 2005-re vonatkozó adat tény, míg a 2008-10 közötti időszakra vonatkozóak célkitűzések.

Forrás: MKK (2006a).

11. táblázat Az államháztartási hiány alakulása a nemzeti reformprogramban (2004-2008, a GDP százalékában)

	2004	2005	2006	2007	2008
Deficit	5,4	6,1	4,7	3,3	1,9
Deficit (nyugdíjpénztárak nélkül)	6,5	7,4	6,1	4,7	3,4

Megjegyzés: A 2004-re vonatkozó adat tény, míg a 2005-8 közötti időszakokra vonatkozóak célkitűzések.
Forrás: MKK (2005a).

12. táblázat Az államháztartási hiány alakulása a felülvizsgált nemzeti reformprogramban (2005-2008, a GDP százalékában)

	2005	2006	2007	2008
Deficit (nyugdíjpénztárak nélkül)	7,5	10,1	6,8	4,3

Megjegyzés: A 2005-re vonatkozó adat tény, míg a 2008-10 közötti időszakokra vonatkozóak célkitűzések.
Forrás: MKK (2006a).

mérsékelt, de folyamatos csökkenésével kalkuláltak, amivel párhuzamosan visszaszorul az adóssággeneráló finanszírozás (9. táblázat).

A konvergencia program határozottabb útra lépett. A belső fogyasztás visszafogása lehetővé teszi, hogy a fizetési mérleg hiánya nagyobb ütemben csökkenjen. Ezzel együtt az adóssággeneráló finanszírozás is gyorsabban megszüntethető (10. táblázat).

Az államháztartási hiány összehasonlításából nyilvánvaló, miért vált szükségessé a külső finanszírozási igény gyorsabb leépítése (11. és 12. táblázat).

A felülvizsgált reformprogram 2011-ig tartalmaz előrejelzést, de csak az összeszervehető éveket vettem ki. 2011-re várják, hogy a deficit 2,2 százalékos szintre süllyedjen, de a bruttó államadósság ekkor is 65-67 százalék lesz, ami meghaladja a maastrichti 60 százalékos küszöböt.

4. Intézkedések a makroökonómiai stabilitás érdekében

A 2005-ös reformprogramban a makrogazdasági helyzet bemutatásából az derül ki, hogy semmilyen erőteljes, rövid távú intézkedésre nincsen szükség, hiszen nincs súlyos egyensúlytalanság. A hosszú távon fenntartható fejlődés és költségvetési stabilitás érdekében kell megreformálni a közszekort, illetve a szociális ellátást.

4.1. A nyugdíjrendszer reformja

A nyugdíjrendszer kapcsán a reformprogram az 1997-es nyugdíjreform érdemeit ecseteli és semmilyen teendőt nem említ. Ez összhangban van az Unió számára 2005 júliusában leadott Nemzeti Stratégiai Jelentéssel a megfelelő és fenntartható nyugdíjakról. A jelentés átfogó képet ad a nyugdíjasok helyzetéről, alapvetően szociális szempontból. A nyugdíjrendszer fenntarthatóságához elegendőnek látják az 1997-es reform intézkedéseit, amelynek egyes intézkedései még 2009-ben, illetve 2013-ban lépnek hatályba. Felvetik ugyan azt a problémát, hogy a minimálbéren bejelentettek aránya magas, ami jelentősen növeli majd a szegénységi kockázatot a jövőben, de ennek semmilyen konzekvenciáját nem vonják le. A továbbiakban szükséges lépéseket általánosságban említik a következő három területen: a foglalkoztatási ráta növelése, a járulékkelkerülés visszaszorítása, az aktív munkában töltött életevek növelésének ösztönzése.

Ez az elégedettség azért meglepő, mert kifejezetten hivatkoznak a 2005 februárjában a Közgazdasági Szemle szervezésében tartott *Népesség, foglalkoztatás, nyugdíj* című rendezvényre, amelynek vitaindító előadását Augusztinovics Mária tartotta, és teljesen más képet festett nyugdíjrendszer jövőjéről, mint a kormányzati jelentés (Augusztinovics 2005, Szabó 2005). Viszont az általa bemutatottakhoz képest több ponton hasonlóképp értékelték a helyzetet az MNB kutatói, akik szintén 2005-ös tanulmányukban kimutatták, hogy a nyugdíjrendszerből jelenértékre számítva a GDP 240 százalékát kitevő nettó kötelezettségvállalás adódik (Orbán–Palotai 2005). Ennek háromnegyede a nyugdíjreform óta hozott gazdaságpolitikai intézkedésekből fakad (járulékcsökkentés, 13. havi nyugdíj és egyéb nyugdíjkorrekciós intézkedések). Rámutattak arra is, hogy ha a tőkefedezeti pillér bevezetésével kieső jövedelmek miatt nő az államháztartás hiánya, illetve az adósságállománya, akkor éppúgy a jövő generációját terheljük meg, csak nem járadékfizetési, hanem adósságtörlesztési kötelezettség formájában. Végül azzal is szembesítettek, hogy a magánnyugdíj-pénztárak hozama elmarad a várttól, s ha ez így marad, a egyes rendszerből nyugdíjba menők még 2050 után is alacsonyabb nyugdíjjal számolhatnak, mint a tisztán társadalombiztosítási ellátottak. A Nemzeti Stratégiai Jelentés ez utóbbi lehetőséggel sem foglalkozik, 50 éves távlatban éppen a egyes rendszer előnyét mutatja ki (MKK 2005b). Ugyanezek a kutatók a tanulmányuk frissített változatát egy év múlva a Közgazdasági Szemle hasábjain tették közzé (Orbán–Palotai 2006). Ebből annyival kapunk kedvezőbb képet, hogy a 2007-től tervezett járulékcsökkentés elhagyásával a nettó állami kötelezettségvállalás „csak” a GDP 184 százaléka. Köztudott, hogy az adók és járulékok csökkentéséről törvény volt hatályban, amit a választások után a kormány visszavont.

A felülvizsgált reformprogram már öt intézkedést javasol, amelyek a nyugdíjrendszer átalakításának irányát jelentik. A konkretizálásuk ez év végéig, illetve a jövő év első félévében fog megtörténni, ezért még nem lehet megítélni, hogy mennyire lesznek elegendőek a hosszú távú fenntarthatósághoz. Annyit azonban megelölgez-

hetünk, hogy szociálisan és gazdaságilag egyaránt elviselhető nyugdíjrendszert csak akkor lehet kialakítani, ha ez párosul foglalkoztatás növelésével és a járulékviselők körének kiszélesítésével. Ennyiben helyeselhetjük a Nemzeti Stratégiai Jelentés szemléletét. Azonban azok a foglalkoztatási előrejelzések, amelyekre építettek, már akkor is irreálisak voltak. Ráadásul, ha számíthatnánk a foglalkoztatás nagyobb növekedésére, akkor is fennállnának azok a problémák, amelyeket az MNB-tanulmány a jelentéssel egy időben feltárt, legfeljebb mértékük lenne kisebb.

4.2. Az önkormányzati rendszer és a közigazgatás reformja

Az önkormányzati rendszer reformja kapcsán a reformprogram a luxusingatlan-adó mint helyi adó bevezetésével, az iparüzési adó 2008-tól történő megszüntetésével, a választott regionális önkormányzatok létrehozásával, valamint a kistérségi szintű feladatellátás kötelező előírásával foglalkozik. A közigazgatási reform részben a központi közigazgatás és háttérintézményeinek karcsúsítását, részben a területi közigazgatás regionalizációját öleli fel.

Azóta tudjuk, hogy a 100 millió forint feletti értékű ingatlanok megadóztatása nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, általános ingatlanadó bevezetését tervezik. Amióta az EU a mienkhez hasonló olasz adót elfogadta, az iparüzési adó jövője bizonytalan. Az önkormányzati rendszer átalakítása a kétharmados parlamenti támogatás hiányában elmaradt.

Ezek után nem csodálkozhatunk, hogy a felülvizsgált reformprogramban már csak a közigazgatás reformja szerepel. Számszerűen számolnak be arról, hogy az intézményi összevonások milyen létszámcsökkenéssel járnak. 2009-re azt várják, hogy a közigazgatás kiadásai a GDP 18,8 százalékáról 15,2 százalékra mérséklődjenek.

Az Állami Számvevőszék a 2007. évi költségvetésről írott véleményében arra hívja fel a figyelmet, hogy „a konvergencia programban bemutatott intézkedésekben és a 2007. évi költségvetési törvényjavaslatban is a közszférát illetően a létszámleépítés dominál, körvonalazódni sem látszik az állami feladatellátás és szervezeti kereteinek felülvizsgálata, a feladatellátás teljesítmény követelményeinek meghatározása. [...] Ellenőrzési tapasztalataink azt mutatták, hogy az államháztartási kondíciók javítására a kormányzati létszámcsökkentés megfelelő feladatelemzés és differenciálás nélküli előírása önmagában nem jelent hosszú távon megoldást.” (Állami Számvevőszék 2006, 25-26. o.)

A magyar közigazgatásban azonban távolról sem csak az intézmények racionális megszerzésével és a létszámmal vannak gondok. A felülvizsgált program utal rá, hogy a közigazgatásban dolgozók teljesítménykövetelményének meghatározása, mérése, a rugalmasabb bérrendszer hozhatja meg a közigazgatás professzionálisabb működését. Nézetem szerint először ennél súlyosabb problémát kellene megoldani. Magyarországon a színvonalas közigazgatás kiépítésének legnagyobb gátja az átpolitizáltság, a biztonságos, kiszámítható karriertervezés hiánya. Csak egy stabil, szakmai tudásában elismert köztisztviselői kartól remélhető, hogy a weberi „bü-

rokratikus ethosz” szellemében tevékenykedik. Ebben a közegben van értelme bevezetni a teljesítménymérés közigazgatásban adekvát formáit. A jól működő közigazgatás megléte döntő gazdasági kérdés. Nagyon zavarba jönnénk, ha az elmúlt húsz évből olyan európai gazdasági sikertörténetet kellene felmutatnunk, amely hatékony, szakszerű közigazgatási háttér nélkül bontakozott ki. Csaba László (2006) nemrég megjelent könyvéből rendkívül alaposan és széles körűen dokumentált bizonyítékok alapján győződhetünk meg erről. Nem túlzás megkockáztatni azt az állítást, hogy a hatékony közigazgatás létrehozásán múlik a jelen évtized magyar gazdaságpolitikájának eredménye vagy kudarca.

4.3. Az egészségügy, az oktatás és a szociális ellátások reformja

Az egészségügy reformjánál a nemzeti akcióprogram azokat a „békés”, fejlesztő, tehát senkinek érdeksérelmet nem okozó elemeket sorolja fel, amelyeket a „100 lépés” 2005-ös kormányprogramja tartalmazott. Az olvasó legfeljebb a 2006 második felében történő döntéshozatal említéséből sejtheti, hogy még más típusú intézkedésekre is szükség van.

Az oktatás reformja kapcsán homályos utalást találunk a közoktatás intézményrendszerének a racionalizálására, a szakképzés rendszerének a fejlesztésére. A felsőoktatás reformja azonos a bolognai rendszer bevezetésével.

A szociális ellátások reformja a családi pótlék dominanciájú családtámogatást jelenti, s nem részletezett későbbi változtatásokat.

A felülvizsgált reformprogram ezen a területen is egészen más képet mutat. A szociális ellátásokról nincs mondandója, viszont részletesen csokorba gyűjti azokat az intézkedéseket, amelyeket 2006 nyarán, őszén a kormányzat bejelentett, mind az egészségügy, mind a közoktatás illetve a felsőoktatás területén.

Az egészségügy esetében a jogszabályok elfogadása folyamatban van, hatásukat még nem lehet megítélni. Sőt azt sem, hogy az orvostársadalommal mit tudnak majd ténylegesen végrehajtani. A változtatások mindig járnak érdeksérellemmel, de az a nyári egy hónap, ami formálisan rendelkezésre állt a társadalmi vitára, biztosan nem volt megfelelő eljárás annyi szakmai támogatás eléréséhez sem, ami lehetséges lenne.

Az oktatási reform problémája markánsabban látszik, ugyanis a közoktatás reformja pusztán takarékosági akció. A felülvizsgált reformprogramban felsorolt kilenc intézkedésből nyolc pénzkivonást jelent. Számtalan felmérés kimutatta a diákok gyenge felkészültségét, ami minőségi gondokra utal, ezek ellen ismét a „csodafegyvert” vetik be, a teljesítménymérést, ami egyúttal az egyetlen tartalmi jellegű reformintézkedés. A minőségi problémákon azonban sem ez, sem az uniós pénzekből majdan várható iskola-felújítások és továbbképzések nem fognak változtatni. Egy érdemleges reformot azzal kellene kezdeni, hogy felmérjük, milyen az a munkaerő-állomány, amelyik a pedagógus pálya több évtizede tartó leértékelődése után az iskolákban maradt, realisan mit lehet tőlük várni. Ehhez képest még azt a kérdést sem

teszik fel, hogy a mostani leépítéseknel hogyan kerülhető el, hogy ne éppen a legértékesebb munkaerő hagyja el az iskolát, s azok maradjanak, akiknek nincs esélyük a munkapiacon. Ebben a szférában ugyanazt elmondhatjuk, mint a köztisztviselőknél, amíg a pedagógus pálya nem lesz egy sokkal megbecsültebb, kiszámíthatóbb, vonzóbb életpálya, addig hiú ábránd a magyar oktatási rendszer teljesítményének javulását várni. Ezt semmiféle minőségbiztosítási csodaszerral nem lehet helyettesíteni. Az iskolarendszer hatékony működésének persze más akadályai is vannak, amelyek bemutatása meghaladja egy közgazdasági tanulmány kereteit. Az egyik legfontosabb, az iskolarendszerben megjelenő esélyegyenlőtlenség, az iskolai szegregáció már túlmutat az oktatáspolitikán a szociál- és foglalkoztatáspolitikára felé, amire még visszatérünk.

A felsőoktatásban a fogyatkozó gyerekszám mellett óhatatlanul létrejövő felesleges kapacitást az intézmények versenyeztetésével akarja megoldani a kormányzat, aminek valóban lehet jótékony hatása, ha befejeződik az államilag finanszírozott létszámokért folytatott kijárási. A felsőoktatás teljesítményét viszont alapvetően határozza meg a közoktatás minősége, ennek valóságos reformja a felsőoktatás létevéde. Ennek fényében értékelhetjük azt a vitát, amit közgazdászok két csoportja folytat arról, hogy túlképzés van-e a felsőoktatásban. Kétségtelenül hozhatók fel jó érvek amellet, hogy a felsőoktatás működtethető lenne hatékonyabb szerkezetben (Polónyi–Tímár 2006). Azonban a felsőoktatási kormányzat véleményem szerint aligha tehetett volna bölcsebbet, mint hogy a szakterületek belső arányait átigazította a magas beiskolázási szint fenntartása mellett.⁴ Nemcsak azért, mert a diplomások munkapiaci előnyei kimutathatóak (Kertesi–Köllő 2006, Kertesi–Varga 2005), hanem mert ma a felsőoktatás olyan ismereteket és készségeket is közvetít, amelyeket elvileg egy jól működő közoktatásnak kellene. Ha a közoktatás jelentős javítása nélkül csökkentenék a felsőoktatásban finanszírozott hallgatói létszámot vagy a rövidebb képzések (felsőfokú szakképzés) arányát növelnék, az állami kiadások megta- karításánál sokkal nagyobb kár keletkezne.

4.4. A növekedést és foglalkoztatást elősegítő forráselosztás és bérpolitika, rugalmasabban működő áru- és munkaerőpiac

Három uniós iránymutatásra adott választ vontunk össze egy pontba. Ezek alatt ugyanis a reformprogram azokat a törvényi rendelkezéseket ismerteti részletesen, amelyek adó- illetve járulékcsoökkentést ütemeztek a következő öt évre. Amint már jeleztük, a választások után a törvényt hatályon kívül helyezték. A piacok nagyobb rugalmasságát a kormányzat a kereslethez jobban igazodó oktatással, valamint az egyetemek, kutatóintézetek és a vállalatok kutatás-fejlesztési kapcsolata révén akarja elérni.

⁴ A finanszírozott hallgatói létszámok 2007. évi csökkentése az érettségiző évfolyamok 68 százalékára elegendően magas arány, mert az a réteg, amely 1990 előtt a szűk felvételi keretekbe nem fért be, már diplomát szerzett, ez a pótlólagos kereslet „felszívódott”.

A felülvizsgált reformprogram az adó- és járulékcsoökkentés elhalasztásáról beszél, s a fentebb ismertetett makroökonómiai prognózis megfelelő adatait idézi és kommentálja a növekedésről, fogyasztásról. A tartós gazdasági növekedés előfeltételként kiemeli a különböző szakpolitikák közti összhang teljes körű biztosítását, amit csak helyeselhetünk.

5. Mikrogazdaság

A nemzeti reformprogram második nagy egysége a mikrogazdasággal, a strukturális reformokkal foglalkozik. Szemléletében erőteljesen különbözik a makroökonómiai fejezettől. Ez a terület nem volt kitéve a választás körüli politikai játszmáknak, a prioritásokat, intézkedéseket felvezető, magyarázó helyzetértékelések reálisak. Ez azt is lehetővé tette, hogy a felülvizsgált program beszámoljon a reformprogramban ígért intézkedések teljesítéséről, és megjelölje a továbbiakban tervezett lépéseket. Mindkét jelentés összeállítói azt az elemzési keretet és eszközrendszert használják a mikrogazdasági intézkedésekhez, amelyek az uniós dokumentumokból, illetve a megfelelő szakirodalomból ismertek. Ennél a fejezetnél az a kérdés, hogy a megtett és tervezett lépések vannak-e olyan horderejük, hogy valóban növeljék a gazdaság versenyképességét.

5.1. Kutatás-fejlesztés és innováció, azaz a versenyképesség bázisának erősítése

A reformprogram összefoglalta azokat a köztudott gyöngeségeket, amelyekben a hazai kutatás-fejlesztés szenved: az elégtelen ráfordítást; a szétforgácsolt kutatási kapacitásokat; a műszaki és természettudományos képzettséget szerzők alacsony számát a világviszonylatban szintén versenyképességi problémákkal küzdő régi uniós tagállamok képest is; az elméleti kutatóhelyek és a vállalati szektor közötti csekély együttműködést.⁵ Az intézkedések főként támogatási programok meghirdetéséből álltak, amelyek fedezete már beépült a 2005. és 2006. évi költségvetésbe. Mind a K+F-fel, mind az innovációval foglalkozó rész ígérte a szabályozási környezet javítását.

A felülvizsgált reformprogram sorra veszi a bevezetett programokat Pázmány Pétertől Asbóth Oszkárón át Öveges Józsefig. A jövőre nézve az Új Magyarország Fejlesztési Tervet jelöli meg, amelynek keretében kidolgozzák a következő intézkedéseket. 2006. október végére ígérik a Tudomány-, Technológia- és Innováció-politikai Stratégia elfogadását, amely véglegesíti a K+F ráfordítás arányát a GDP-hez. Átmenetileg 2013-ig 2,1 százalékot irányoztak elő, ami beleillik az új tagállamok és a mediterrán országok célkitűzései közé (EC 2006, Annex I).

Az elmúlt évek történései alapján lehetnek kétségeink, hogy lesz-e áttörés a kutatás-fejlesztésben. A Bizottság már a reformprogram értékelésében szóvá tette,

⁵ A MEH számára készült „A Nemzeti Innovációs Rendszer erősítése” című kutatásról lásd Borsi (2005).

hogy 2010-re nem jelöltek meg számszerű célkitűzést, illetve, hogy a K+F és innovációs kihívást jól szemléltették, de a szakpolitikai válaszok csak egyes esetekben világosak (CEC 2006). 2002 óta először 2005-ben nem csökkent a K+F GDP-hez viszonyított aránya, 0,89 százalékról 0,95 százalékra emelkedett. Ezzel még mindig nem érte el a 2002-es 1,01 százalékos szintet, viszont a költségvetés részesedése lecsökkent 49,4 százalékra, a vállalatoké 39,4 százalékra nőtt (KSH 2006b). Elvileg kedvező, hogy az állam-vállalat kétharmad-egyharmad aránya elmozdult az uniós szinten is kívánatosnak tartott fordított arány felé. Azonban ez egyrészt egyúttal az állam forráskivonását jelentette 2002 és 2005 között, másrészt a vállalatok nem üzleti belátásból növelték a K+F ráfordításukat, hanem az innovációs járulék kivetése miatt. Így aztán kétséges, hogy az innovációs járulék hatékonyan hasznosul-e, eredeti céljának megfelelően.

A K+F finanszírozás története illusztrálja, hogy egy gazdaság adott fejlődési szintjén jelentkező problémákat nem lehet könnyen megkerülni. A magyar gazdaság fejlettsége mellett az állami-vállalati finanszírozás kétharmad-egyharmad aránya normálisnak mondható. Ha az állam osztja el a forrásokat, fennáll a veszélye, hogy pályázatás esetén is a kiválasztásnál olyan szempontok kerülnek előtérbe, amelyek miatt nem a legértékesebb pályázatok nyernek, illetve a pályázók elszámoltatása nem hatékony. Alkalmazott kutatásoknál a magánszektor profitérdekeltsége bizonyára eredményesebb elosztást eredményez. Ha az állam a K+F-ben, innovációban valóságosan érdekelt hazai vállalati, vállalkozói réteg híján jogszabállyal, az adott esetben innovációs járulék kivetésével akarja kikényszeríteni a vállalati K+F ráfordítások növekedését, a diszfunkcionális hatások éppúgy megjelennek, mint a közvetlen állami elosztásnál. Az állam elől „megmenthető” pénz, amit az innovációs járulék terhére saját maga költhet kutatásra, mondvacsinált kutatások fejében – némi kerülővel – könnyen „baráti bt-knél” köthet ki, jobbik esetben egy alulfinanszírozott egyetem villanyszámláját támogatja. Még azt sem lehet megmérni, hogy melyik megoldás mellett szivárogo el több pénz a megalapozott, sikerrel kecsegtető kutatások elől. Vagyis egy Magyarországhoz hasonlóan fejlett országban a K+F források felhasználásának hatékonysága nem annyira a finanszírozási konstrukción múlik, mint inkább a közigazgatás szakszerű, tisztességes működésén, valamint azon, hogy melyik az általánosan uralkodó attitűd, miszerint a közpénz szabad zsákmányszerzés tárgya, vagy az embernek vannak erkölcsi kötelezettségei a közpénzek megszerzésében és felhasználásában.

Az infokommunikációs technológiákkal kapcsolatos részről ugyancsak azt írja a bizottsági értékelés, amit minden mikroökonómiai témakörnél, az elvi belátás kifogástalan, de nem látni, hogyan kerül át a gyakorlatba (CEC 2006). Valószínűleg ezért választották azt a megoldást a felülvizsgált reformprogramban, hogy minden területnél (környezetvédelem, üzleti környezet stb.) külön-külön kijelölik az infokommunikációs technológiák terjesztéséhez szükséges intézkedéseket.

5.2. Környezetfejlesztés

A reformprogramban a környezetfejlesztés témaköre csekély teret kapott. A problémák pontos bemutatása után a fő szövegben alig találunk konkrétumot. Ha utánanézzünk a mellékletben, az intézkedések nem számottevőek. A Bizottság szakemberei nek ugyanez tűnt fel az értékelésében (CEC 2006).

A felülvizsgált program ennek nyomán megerősítette a környezetvédelmi alfejezetet. Mind a megtett, mind a tervezett lépéseket sokkal alaposabban részletezték. A kilátásba helyezett intézkedések között – az uniós támogatásokra is tekintettel – már fajsúlyosabbakat találunk.

5.3. Az üzleti környezet dinamizálása

Az üzleti környezet dinamizálásával kapcsolatos helyzetértékelés és intézkedések jóval bővebben kifejtésre kerültek már a reformprogramban is, mint a környezetvédelem. Ennél a pontnál megint ismételnünk kell magunkat. A helyzetleírás reális, önkritikus, a megjelölt intézkedési irányok tankönyvszerűen korrektek, csak az a konkrétság hiányzik, amitől a megvalósulást remélhetnénk. A Bizottság elemzői úgyszintén erre a meglátásra jutottak (CEC 2006).

A problémák és ezekből következően az intézkedések körét három csoportba oszthatjuk, a szabályozási környezet fejlesztése, a pénzügyi eszközök biztosítása a KKV-knak, a KKV-k működési feltételeinek támogatása. 2005-ben a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium égisze alatt jelent meg *A kis- és középvállalások helyzete* című, 1996 óta rendszeresen publikált kiadvány, amely ugyanezt a három fejlesztéspolitikai deficitet emeli ki (Kállay és szerzőtársai 2005). Ez a kötet is demonstrálja, amit a reformprogramban látunk, nem a szakmai háttér hiánya miatt nem születik átütőbb erejű KKV politika. Román Zoltán éppen a lisszaboni célokkal összefüggésben hiányolja, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Tervben sem kap kellő hangsúlyt a KKV-k fejlesztése (Román 2006).

A felülvizsgált program itt is próbálja menteni a menthetőt. Legfőképp az elektronikus ügyintézés kiterjesztését, az adminisztratív terhek feltérképezését és a finanszírozási források bővülését részletezik. Nagyon kevésbé hihetjük, hogy ezek a tervek érdemi változásokhoz vezetnek. Egy példával érzékeltetve: bőségesen kifejtik, milyen modernizálást hoz az elektronikus közbeszerzés, de szó sem esik a közbeszerzési törvény égetően szükséges tartalmi módosításáról.

Az igazi gondot természetesen nem a reformprogramban felvázolt intézkedések milyensége jelenti. A növekvő adóterhek, a belső kereslet visszaesése olyan kedvezőtlen makrogazdasági környezetet teremtenek a KKV-k számára, ami eleve behatárolja a mikrogazdasági intézkedések mozgásterét. A 2007-től prognosztizált visszaesés terhei nyilvánvalóan jobban sújtják a KKV-kat, illetve alkalmazkodási

lehetőségeik kisebbek. A „lex Audi”⁶ története mutatja, hogy az érdekérvényesítési képességük változatlanul sokkal gyengébb, mint a nagyvállalatoké. Ez előre vetíti, hogy a következő években nem fog oldódni a gazdaság duális szerkezete.

5.4. Akciók az energiaszektorban. Az infrastruktúra fejlesztése és a versenyelvű szabályozás erősítése

A nemzeti reformprogram nem foglalkozott kifejezetten az energiaszektorral, csak a hálózatos szolgáltatásokkal általában a nyitott és versenyző piacok biztosítása kapcsán. Az integrált iránymutatások között ugyanis nem szerepelt ez a téma. Amint már utaltam rá, a 2006. márciusi brüsszeli csúcson az iránymutatások érvényben hagyása mellett speciális akciókról és az európai energiapolitika alapvonalairól döntöttek. Ennek megfelelően a felülvizsgált program bőven bemutatja a piacnyitást, az energiahatékonyság és az energiatakarékosság javítása, valamint a megújuló energiaforrások használatának növelése érdekében tett és tervezett intézkedéseket.

A hálózatos szolgáltatások teljes piacnyitásához a 2007. július 1-jei határidőig a jogszabályi háttér a jelek szerint elkészül. A megújuló energiahordozók felhasználásának részaránya növekedést mutat, de jelenleg ötéves elmaradásunk van az EU-25 átlagához képest, és 2010-re tűzték ki célul azt a 8 százalékos arányt az összes energiafelhasználáshoz képest, ami a 2005-ös uniós átlagnak felel meg, tehát a különbség nem fog változni.

A nemzeti reformprogram adatokkal alátámasztva mutatta be a közlekedési infrastruktúra hiányosságait, majd általánosságban ígéretet tett mind a gyorsforgalmi utak, mind a vasút fejlesztésére. A Bizottság a költségvetési kihatások feltüntetését kifogásolta (CEC 2006). A felülvizsgált reformprogram az Új Magyarország Fejlesztési Tervhez köti a projektlista és a vele járó kiadások meghatározását. A vasút esetében egyértelműen a privatizációval akarja megoldani a felgyülemlett súlyos nehézségeket.

6. Foglalkoztatás

A foglalkoztatási fejezetben ugyanazokkal a problémákkal találkozunk, mint az előzőekben. A nemzeti reformprogram a hazai foglalkoztatás aktuális helyzetét, súlyos gondjait pontosan leírta. Ugyanakkor olyan makroökonómiai háttérben fejtették ki az alkalmazandó foglalkoztatáspolitikai eszközöket, amely torz számokra alapult. Ez az eszközök használhatóságát, azok hatásosságát nagyban korlátozza. A felülvizsgált program utal is arra, hogy az egyensúlyteremtő intézkedések miatt az akcióprogramban foglaltak egy része csak hosszabb távon valósítható meg.

⁶ Ismeretes, hogy az Audi kezdeményezése nyomán a költségvetési egyensúly javítására kivetett szolidaritási adót enyhítendő, a vállalatok a K+F kiadásokat leírhatják az adóalapjukból. Ennek a haszonélvezői alapvetően a nagyvállalatok lesznek.

A reformprogram intézkedések sorozatát ígérte, amelyek teljesítéséről a felülvizsgált program be is számolt: START program a pályakezdők munkába állásának segítésére, az idősek aktivitásának megőrzésére szolgáló „Prémium évek” program, a kisgyerekes szülők munkavállalásának ösztönzése, a munkanélküli ellátást felváltása álláskeresési támogatással, roma foglalkoztatást segítő program, az Állami Foglalkoztatási Szolgálat tevékenységének fejlesztése stb. Az intézkedések hatását ekkora időtávban nehéz mérni, annyit mondhatunk el, hogy 2005. I. félévéhez képest 2006. I. félévében a munkanélküliségi és a foglalkoztatási ráta 0,3 és 0,4 százalékkal nőtt (KSH 2006a).

Ha egy hosszabb idősort nézünk meg a hivatkozott kiadványban (KSH 2006a), akkor szembetűnő, hogy a rendszerváltozás után kialakuló gazdasági struktúra megszilárdulása óta a foglalkoztatás gyakorlatilag stagnál, a munkanélküliség 2005 óta ismét növekedett.

A reformprogram foglalkoztatáspolitikai intézkedéseinek hosszú távú hatásait nem érdemes terjedelmesebben latolgatnunk, hiszen a felülvizsgált reformprogram maga sem fűz semmilyen vérmes reményt a foglalkoztatási trendek érdemleges megváltoztatásához, ahogy ezt a makrogazdasági résznél láttuk. A helyzetmegítélés realitását sajnos nem vonhatjuk kétségbe. Egyetlen momentumot emelünk ki. A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv 15-20 százalékra becsüli a feketén foglalkoztattottak arányát (MKK 2004). A csökkentés első számú eszköze, az élömunka közterheinek mérséklése az ismert okokból a felülvizsgált reformprogramból már kikerült. Azok az adminisztratív eszközök, amelyek megmaradtak, a fekete és szürke munka növekedésének megállításához sem lesznek elegendők, amit viszont az adóterhek emelése miatt okkal feltételezhetünk.

Az egyes foglalkoztatáspolitikai intézkedések további elemzése helyett válasszunk ki egyetlen témát, amely a gazdaság jövője szempontjából kulcsfontosságú. A 15-24 év közötti korosztály munkanélküliségi rátája 19 százalék körül van (KSH 2006a). A felülvizsgált reformprogramból is tudhatjuk, hogy a munkát kereső fiatalok fele még mindig szakképzetlen (MKK 2006b). Kertesi Gábor és Varga Júlia már idézett tanulmányukban kimutatják, hogy a magyar foglalkoztatási ráta egyrészt azért alacsony, mert a munkaképes korúak túlságosan nagy része alacsony iskolázottságú, másrészt ezek foglalkoztatási esélyei nálunk lényegesen rosszabbak, mint más uniós országban. A jövőre nézve az az igazán aggasztó, hogy adataik szerint a nyolcvanas évek közepe óta megrekedt a középfokú oktatás expanziója és a tanulók 20 százaléka olyan alacsony képzettséggel kerül ki az oktatásból, ami a munkaerő-piaci esélyeiket rendkívül lerontja (Kertesi–Varga 2005). Tehát a közoktatás fejlesztése, az iskolarendszer hatékonyabb működtetése olyan kritikus pont, amire a legnagyobb megszorítások közepette is koncentrálni kellene, ha legalább közép, hosszú távon erősíteni akarjuk a növekedési potenciálunkat, a foglalkoztatottságot, az adóviselési képességet.

A makrogazdasági résznél szembesültünk azzal, hogy a közoktatás területén nincs készülöben olyan reform, amely az iskolarendszer teljesítményének minőségét

érdemlegesen fejlesztené. A másik oldalról, az iskolarendszerbe belépők családi hátterükből hozott nehézségei sem fognak enyhülni. A szegénység, a területi egyenlőtlenségek, az iskolai szegregáció újratermelődik, a várhatóan lanyguló gazdasági növekedés mellett nem sok javulást várhatunk a következő években. A családon belüli tudásátadás, nevelés hiányosságait a legjobb iskolarendszer is csak részlegesen tudja pótolni. Ebben a helyzetben ígéretes ötlet volt az Útravaló program elindítása a 2005/2006-os tanévben, amelyben a hátrányos helyzetű tanulók nemcsak anyagi támogatást, hanem mentort is kapnak. Csak személyes törődéssel kaphatnak olyan mintát, ösztönzést a diákok, ami esélyt ad a kiemelkedésre. A felülvizsgált reformprogram büszkélkedik is azzal, hogy 20 045 tanuló és 7 739 mentor kapott támogatást (MKK 2006b). Anélkül, hogy bármilyen eredmény mérhető lenne, a 2006-os költségvetés 1 940 millió forintos támogatását a 2007-es költségvetési javaslat lefaragta 1 600 millió forintra.⁷ A program futamidejének rövidege miatt a tetemes megkurtítás okaként csak a megszorításokat feltételezhetjük, hatásvizsgálatra ennyi idő alatt nem kerülhetett sor.

7. Összegzés

Ha a nemzeti és a felülvizsgált reformprogramokat értékelni akarjuk, először az uniós adottságokból kell kiindulnunk. A huszonnégy integrált iránymutatás a gazdaságpolitika széles spektrumát fogja át anélkül, hogy bármilyen rangsort állítana fel közöttük. Ez szükségszerű következménye annak, hogy a huszonöt tagállam adottságai nagyon különbözőek. Most tekintsünk el attól, hogy a lisszaboni stratégia végcéljainak megvalósítását lehetett volna-e jobb módszerrel segíteni. Annyit azonban megállapíthatunk, hogy az Unió azt semmiképp sem gátolta, hogy maguk a tagállamok súlypontokat, prioritásokat határozzanak meg az integrált iránymutatások között.

A magyar reformprogramban sem az eredeti, sem a felülvizsgált változatban nem rangsorolták az iránymutatásokat, ezért a programok nem álltak össze egy koncepcióvá egyértelműen megjelölt kitörési pontokkal. Inkább házifeladat-szerűen minden feltett kérdésre igyekeztek válaszolni. A Bizottság folyamatosan ismétlődő, megalapozott kifogása, hogy a pontos helyzetleírás után az intézkedések részletes, meggyőző kifejtése elmaradt. A fentiekből azt is láttuk, a politikai hatások miatt nemcsak a nemzeti reformprogram nem szolgálhatott gazdaságpolitikailag releváns dokumentumként. A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv és a Nemzeti Stratégiai Jelentés a megfelelő és fenntartható nyugdíjakról egyaránt a választási szempontoknak volt alárendelve, ezért nem jelölték meg a valóságos lehetőségeket és teendőket.

A felülvizsgált reformprogram már megszabadult a politikai teheráruktól, ezt a dokumentumot már lényegesen alaposabban állították össze, az egyes fejezetek

⁷ Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. sz. törvény és T 1145/2006 sz. törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről.

közötti konzisztencia is erősebb. Most viszont az egyensúlyteremtés kényszere uralkodik, a beszűkült mozgástér jótékonyan elfedi a gazdaságfejlesztési koncepció fentebb említett hiányát.

Összességében az Uniónak beadott anyagok akarva-akaratlanul jól dokumentálják a hazai gazdaságpolitika elmúlt időszakát és ennek következményét. A 2005-2008 közötti időszak mint a lisszaboni stratégia tervezési egysége kettétört, az ország az első hároméves ciklusra nézve elveszítette azt a lehetőséget, hogy egy olyan fejlesztési úton meginduljon, ami a sikeresen felzárkózó országok közé viheti Magyarországot.

A reformintézkedések tanulmányozása azonban azt is mutatja, hogy a problémák túlmutatnak a gazdaságpolitika ciklikusságán. Nem arra a közhelyszerűen emlegetett állításra gondolok, hogy a nagy ellátórendszerek reformja a rendszerváltozástól napjainkig húzódott. A jelen tanulmány kereteit messze meghaladná, hogy minden területet végigelemezzünk, csak az oktatás, a K+F és a foglalkoztatás területről hoztunk fel példákat arra, hogy az állami intézkedések nem ragadják meg a problémák gyökerét. Az elmúlt másfél évtized tapasztalatai után nem várhatjuk, hogy a gazdaság fejlődéséhez szükséges egészséges és képzett munkaerő, a kutatás-fejlesztés kellő szintje, a multinacionális vállalatokra ráépülő, dinamikus kis- és középvállalkozások spontán társadalmi, gazdasági folyamatok eredményeképp rendelkezésre állnak, létrejönnek. Viszont be kell látni, hogy a politikai elszánás szükséges, de nem elégséges az állam feladatainak megoldásához. Ha az állam szakpolitikai teljesítménye, intézményeinek működése nem javul lényegesen, a gazdasági fejlődést súlyosan, tartósan korlátozza. Ugyanakkor az állam intézményeinek, szakpolitikáinak hatékonysága nagyban függ olyan társadalmi adottságoktól, mint a jogkövetési hajlandóság, a társadalmi, gazdasági szereplők egymással, állammal szembeni bizalma, az egymással való együttműködési készség. A rendszerváltozás óta történt fejlemények alapján nem zárható ki, hogy a társadalom többségében a jelenleg tipikus attitűdök rögzülnek, az állami intézmények mai működési módja állandósul, ami viszont lehetetlenné tenné Magyarország sikeres fejlődését.

Felhasznált irodalom

- Állami Számvevőszék 2006: Vélemény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetési javaslatáról. Budapest.
- Augusztinovics M. 2005: Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj. *Közgazdasági Szemle*, 52, 5, 429-447. o.
- Borsi B. 2005: A vállalatok és a kutatóhelyek közötti kapcsolatok innovációs hatása Magyarországon. *Külgazdaság*, 49, 11-12, 37-57. o.
- CEC 2005a: *Delivering on growth and jobs: a new and integrated economic and employment co-ordination cycle in the EU*. Companion document to the Communication to the Spring European Council 2005 {COM (2005) 24}

- Working together for growth and jobs. Commission of the European Communities, SEC (2005) 193, Brussels.
- CEC 2005b: *Working together for growth and jobs. Next steps in implementing the revised Lisbon strategy*. Commission Staff Working Paper. Commission of the European Communities, SEC (2005) 622/2, Brussels.
- CEC 2006: *Time to move up a gear. The new partnership for growth and jobs*. Communication from the Commission to the Spring European Council. Commission of the European Communities, COM (2006) 30 final, Brussels.
- Csaba L. 2006: *A fölemelkedő Európa*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- EC 2000: *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23 and 24 March.
- EC 2001: *Presidency Conclusions*, Göteborg European Council, 15 and 16 June.
- EC 2002: *Presidency Conclusions*, Barcelona European Council, 15 and 16 March.
- EC 2005a: *Integrated guidelines for growth and jobs (2005-08). Working together for growth and jobs*. Communication to the Spring European Council. Commission of the European Communities, Brussels.
- EC 2005b: *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 22 and 23 March.
- EC 2006: *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 23 and 24 March.
- EK 2004: *Szembenézni a kihívással. A lisszaboni növekedési és foglalkoztatási stratégia*. A Wim Kok vezetése alatt álló magas szintű munkabizottság jelentése. Európai Közösségek, Brüsszel.
- EKB 2005a: *Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. A lisszaboni stratégia új kezdete*. Barroso elnök közleménye egyetértésben Verheugen alelnökkel. Az Európai Közösségek Bizottsága, COM(2005) 24, Brüsszel.
- EKB 2005b: *Közös cselekvések a növekedésért és a foglalkoztatásért. A Közösség lisszaboni programja*. A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Az Európai Közösségek Bizottsága, COM(2005) 330 végleges, Brüsszel.
- Gács J. 2005: A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. *Közgazdasági Szemle*, 52, 3, 205-230. o.
- Kállay L. – Köhegyi K. – Kissné Kovács E. – Maszlag L. 2005: *A kis- és középvállalkozások helyzete 2003-2004*. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest.
- Kertesi G. – Köllő J. 2006: Felsőoktatási expanzió, „diplomás munkanélküliség” és a diplomák piaci értéke, *Közgazdasági Szemle*, 53, 3, 201-225. o.
- Kertesi G. – Varga J. 2005: Foglalkoztatottság és iskolázottság Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 52, 7-8, 633-662. o.
- KSH 2006a: *Főbb munkaügyi folyamatok, 2006. január-június*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- KSH 2006b: *Kutatás és fejlesztés 2005*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- MKK 2004: *Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv*. Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest.

- MKK 2005a: *Nemzeti akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért 2005-2008*. Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest
- MKK 2005b: *Nemzeti Stratégiai Jelentés a megfelelő és fenntartható nyugdíjakról*. Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest.
- MKK 2006a: *Magyarország konvergencia programja 2005-2009*. Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest.
- MKK 2006b: *Felülvizsgált nemzeti lisszaboni akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért*. Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest.
- Orbán G. – Palotai D. 2005: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága *MNB-tanulmányok*, 40. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Orbán G. – Palotai D. 2006: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben. *Közgazdasági Szemle*, 53, 7-8, 583-603. o.
- Polónyi I. – Tímár J. 2006: A magyar felsőoktatáspolitikai és a diplomás túlképzés. *Külgazdaság*, 50, 4-5, 96-105. o.
- Román Z. 2006: A kis- és középvállalatok és a lisszaboni célok. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 3, 20-29. o.
- Sapir és szerzőtársai 2003: *An Agenda for a Growing Europe – Making the European System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.
- Szabó K. 2005: „Alfák és béták”. Vita a népesség, a foglalkoztatottság és a nyugdíj összefüggéseiről. *Közgazdasági Szemle*, 52, 5, 448-461. o.