

**Záró beszámolójelentés**  
a T046079 KGJ nyilvántartási számú

**Új prioritások a kibővülő Európa iparpolitikájában**  
**(Közösségi és nemzeti politikák kapcsolata)**  
című

**OTKA kutatáshoz**

**BUDAPEST, 2006. NOVEMBER**

A kutatást befogadó intézmény

a

*Piacgazdaság Alapítvány*

A kutatás résztvevői :

*Dezsériné dr. Major Mária, témavezető*

*dr. Botos Balázs, vezető kutató*

*Knáb Magdolna, kutató*

*Trönnberg-Révai Adrienne, PhD hallgató*

## 1. A kutatás célja, eredményei

A jelenlegi közösségi iparpolitika horizontális és szektor specifikus általános ipari versenyképességi iránymutatásból áll, amely jogilag nem kötelező a tagállamokra. Ugyanakkor azok a tényezők, amelyek az Európai Bizottságot az iparpolitika és a lisszaboni célkitűzések újragondolására készítetik, óhatatlanul rákényszerítik a jelenlegi és a csatlakozó tagországokat is elveik és gyakorlatuk felülvizsgálatára.

A **kutatás fő célja** az volt, hogy meghatározzuk, melyek a legfontosabb, iparpolitikai váltást igénylő tényezők. Ezek: globalizáció, az Európai Unió kibővítése, növekvő szociális és társadalmi kihívások, a technológiai váltás felgyorsulása, a horizontális megközelítés adaptációja a szektorális problémákra.

A **kutatási eredmények** tekintetében az ún. kettős felzárkózás esélyeit, lehetőségeit, a pozitív és negatív tendenciákat az MTA Elnöki Tanácsstermében 2006 május 16-án - az MTA Ipar- és Vállaltgazdasági Bizottsága égisze alatt - rendezett műhelyvitánkon és a közlemények alatt hivatkozott cikkekben, konferencia anyagokban stb. prezentáltuk.

**Módszertanilag** a kutatásban során kimerítettük a spekulatív és sz empirikus elemzési módszerek teljes tárházát. Végeztünk delphi-típusú szakértői felmérést, készítettünk mélyinterjúkat és többször biztosítottunk fórumot időközi vitákra, majd széleskörű szakmai műhelyvitára.

**Megállapítható**, hogy az ipari ágazat – amely egyébként szélesen értelmezve fontos, sőt meghatározó szereplője a felzárkózási folyamatnak – nemzetközi versenyképességének számottevő növelésére a Lisszaboni célok elérése esetén ugyan lenne mód, de ennek valószínűsége ma csekély. Különösen kétségessé vált ezen célok realitása a kibővülő Európát illetően, bár sokak szerint az erre való hivatkozás csak jól hangzó indok az egyébként is elkerülhetetlen kudarc előzetes magyarázatára.

## 2. Új prioritások az Európai Unió iparpolitikájában

Az Európai Unió iparpolitikájával kapcsolatban ugyanazok a kérdések vetődnek fel mint az egyes tagországok vagy más nemzetek iparpolitikája kapcsán. Volt-e, van-e, kell-e iparpolitika, s ha igen, alkalmas-e a jelentkező problémák kezelésére?

Az új iparpolitika a versenyképesség fokozásának három legfontosabb tényezőjét a tudásban, az innovációban és a vállalkozásokban látja:

- több erőfeszítés szükséges az oktatás, a szakképzés és a kutatás területén, és eredményeiknek ipari hasznosítása terén;
- innovatívabbá kell válni az iparnak a termékek, a szolgáltatások és a technológiák terén;
- fejleszteni kell a vállalkozási, vállalkozói képességeket, növelni kell a vállalkozások kockázatvállaló képességét.

Az új közösségi iparpolitika alapvető természetét tekintve továbbra is horizontális, és az ipar valamint a szolgáltatási szektor versenyképességét javító keretfeltételek kialakítására törekszik. Miután az iparpolitika függ más politikáktól, ezért nagy hangsúlyt kap a más politikákkal összehangolt működés biztosítása. Ugyanakkor figyelembe véve egyes szektorok egyedi jellemzőit is, hangsúlyt fektet a szektorális alkalmazások vizsgálatára is

A Bizottsági dokumentum nemcsak az Európai Unió szintjén fogalmazta meg a teendőket, hanem a tagországok és a vállalkozások szintjén is. A Tanács ajánlása szerint az egyes tagországoknak – és így Magyarországnak is – iparpolitikájuk alakításakor olyan vállalkozásbarát környezet kialakítására kell törekedniük, amely elősegíti az innovációt, a versenyképesség növekedését. Ösztönöznie kell a vállalkozásokat a befektetések, az innováció és a termelékenység növelésére.

Az iparpolitika alapvetően horizontális jellegének megtartása mellett úgy kell erősítenie az ipar versenyképességét, hogy az intézkedések figyelembe vegyék az egyes ágazatok speciális igényeit. Ehhez a legjobb szektorális versenyképességet erősítő politika mix-et kell kialakítania. Bővítenie kell az IKT technológiák alkalmazását a kormányzati munkában és a kereskedelemben egyaránt. Hatékony lépéseket kell tennie a szabályozások egyszerűsítésére, a szükségtelen szabályozási és adminisztratív terhek eltávolítására és hatékonyságának növelésére.

### 3. Iparpolitika és a Lisszaboni stratégia

Az Európai Unió új szellemű iparpolitikája és a Lisszaboni stratégia között – legalábbis elviekben – összhang van. Ebből a nézőpontból az iparpolitika egyike azon csatornáknak, amelyek révén segíthető a Lisszaboni stratégia legfontosabb célkitűzéseinek, azaz a növekedésnek, a szociális kohézióknak és a környezetvédelmi felelősségvállalásnak elérése. Az a jövő orientált iparpolitika, amely a kutatási eredmények, az innováció, az oktatás és az élethosszig tartó tanulás koncepciójára támaszkodik, fontos részét képezheti a stratégiának, illetve annak nemzeti alkalmazásának. Ugyanakkor azt is hangsúlyozni kell, hogy a szellemi összhang nem jelent azonosságot, s a Lisszaboni stratégia nem iparpolitikát fogalmaz meg. Annál több is és kevesebb is.

A lisszaboni célok megvalósíthatatlansága már néhány évvel a kezdés után egyértelművé vált. Valószínűleg ez ösztönözte a tagországok vezetőit arra, hogy míg 2001-ben, 2002-ben bővítették az elérni kívánt célok körét, 2005 elején ezek szűkítésére került sor. De miért váltak elérhetetlenné az eredeti célok? A gondok csak több oldalról közelítve adnak kielégítő magyarázatot.

- A Lisszabonban elfogadott célok többsége irreális, megalapozatlan volt. A K+F vonatkozásában már láttuk a számokat, amelyekből kiderül, hogy a tagországok többsége 2010-ra sem fogja elérni a GDP-hez viszonyított 3 százalékos K+F ráfordítást. A munkanélküliségi ráta 2010-ra elérni kívánt 4 százalékos szintjével szemben a 2000-es ráta 2003-ra 8,1 százalékra nőtt. A versenyképesség – bár mérésével kapcsolatban komoly elméleti aggályok is fellépnek – mércéje 2000 és 2003 között 1 százalékkal 70-ről 71-re nőtt, ami elenyésző az elérni kívánt szinthez képest.
- Nyilvánvalóan szerepet játszik a sikertelenségben a műfaj szokatlansága és az EU bürokráciába nehezen illeszthető volta. Már említettem, hogy a célok többsége olyan területekre vonatkozik, amelyek döntésileg nemzeti kompetenciába tartoznak. Lényegében egy hosszú távú terv, ahol a tervcélok kitűzése és azok megvalósítása nem azonos szinten történik. Ennek megoldására a Bizottság igyekezett számos kérdéskört a tisztán nemzeti és a központi, uniós döntéshozatali szféra közé helyezni. Ennek azonban nincs még igazán kialakult gyakorlata.
- Kétségtelen az is, hogy a stratégia megalkotói nem számoltak az egyes célkitűzések között feszülő ellentétekkel sem. Hogy csak egy triviális példát említsünk: a foglalkoztatottság növelése és a termelékenység javítása nem mindig oldható meg párhuzamosan. Hasonlóan ellentétes érdekek húzódnak meg a versenyképesség és a

szociális kohézió növelésére vagy a természeti környezet fokozottabb védelmére irányuló törekvések között.

- Fontos körülmény volt, hogy az Európai Unió az új évezred elején egy időben három fontos kihívás előtt állt: A Lisszaboni stratégia célkitűzéseinek megteremtése, az Unió nagyszámú új taggal való bővítése, illetve egy új alkotmány előkészítése. A három projekt ugyan összekapcsolódott, azonban ez spontán módon, látszólag minden stratégiai megalapozás nélkül történt.
- Végül szólni kell az EU bővítésének ilyen hatásáról. Az új tagországok – köztük Magyarország – számos mutatója rontotta az EU átlagokat, ez nem vitatható. Amikor azonban az új iparpolitika – már címében is – a kibővülő Európa iparpolitikáját jelenti, akkor egyértelmű, hogy ez a bővítés nemcsak kihívás, hanem lehetőség is a „rég” Európa számára. Lehetőség piacokban, szellemi tőkében, költségcsökkentésben. Ezért a lisszaboni célok el nem érésének – hivatalosan egyébként nem hangoztatott – okát a bővítésben keresni inkább csak alibit jelenthet. Az persze tény, hogy az egyébként is bonyolult gazdasági koordinációs mechanizmusokat a 10 új tagország belépése tovább nehezítette és a Lisszaboni Stratégia addig sem egyszerű mutatószám-rendszere tovább bővült.

A célkitűzések elfogadása utáni első években nem sokat lehetett hallani a folyamat alakulásáról. Az érdeklődés megélénkülése a „félidő” közeledtével volt megfigyelhető, amikor a kezdettől szkeptikus vélemények már adatokkal kezdték alátámasztani, hogy a célkitűzések nem voltak reálisak. Valószínűleg ennek is tudható be, hogy az EU 2005 márciusában módosította a lisszaboni célkitűzéseket. Kikerültek a célstruktúrából a szociális kohézióra és a természeti környezetre vonatkozó követelmények, s így a program három témára szűkült: a versenyképességre, a tudásalapú társadalomra és a foglalkoztatásra. Az Unió a célokhoz már nem rendelt határidőket, s elhagyta a számszerűsített terveket is.

2005 áprilisában a Brüsszeli Bizottság megjelentette a stratégia irányelveit. Ezek alapján minden tagországnak ki kellett dolgoznia egy hároméves lisszaboni tervet és az elért eredményekről évente beszámolót kell benyújtani a Bizottság és a Tanács részére.

Időrendben az utolsó jelentős lépés a Lisszaboni stratégiát illetően az ez év márciusi brüsszeli csúcshoz köthető. Több, értékelő jelentés tapasztalataira támaszkodva a Wim Kok által vezetett, magas szintű szakértői csoport előterjesztése alapján a viharosnak ígérkező, de végül is „megbékélő” csúcson az EU államfői a lisszaboni célokkal kapcsolatban a következőket fogadták el:

- 2010-ig évi két millió új munkahely,

- a kis és közepes vállalkozásoknál 2007 végéig egy hét alá szorítani az alapításhoz szükséges időt,
- 2007-ig elérni, hogy a pályakezdő fiatalok hat hónapon belül találjanak munkát,
- 2010-ig EU szinten a GDP három százalékát fordítsák kutatás-fejlesztésre,
- hozzanak létre európai technológiai központot.

Teljes egyetértés volt abban, hogy a tagállamoknak többet kell költeniük a kutatás és fejlesztés támogatására. Ugyan már a 2001-es barcelonai csúcson megegyeztek arról, hogy 2010-re GDP arányosan 3 százalékosra emelik a K+F kiadásokat, 2004-ig mindössze két tagállam érte el ezt a célt.

2005-ben a Lisszaboni folyamat félidejéhez érkeztünk, s ez természetesen alkalmat adott arra, hogy értékelések szülessenek az addig elért, s el nem ért eredményekről.

Nézzük a legfontosabb tendenciákat:

- A gazdasági növekedés területén az EU tizenötök 2000-2004 között 1-2 százalékos eredményt értek el, ezzel szemben az USA gazdasága a 2001-es 0,8 százalékos, közel stagnálást jelző mutató után 2004-ben már 4,2 százalékos eredményt ért el. Igaz, hogy az újonnan csatlakozott országok növekedési üteme jóval meghaladta az EU tizenötökét, de gazdasági súlyuknál fogva az EU átlagot nem tudták jelentősen befolyásolni.
- A foglalkoztatási célkitűzés a 2005-ös 67 százalék elérése volt (2010-re a 70%). A megfigyelt időszak alatt a foglalkoztatás szintje nőtt ugyan, de nem a remélt mértékben (2004 év végi adat 63,3%) és az új tagországok itt lefelé húzták az EU átlagot. A rés az EU és az USA között csökkent ugyan, de csak azért, mert az USA-ban csökkent a foglalkoztatás. (Nőtt viszont a termelékenység!)
- A tudásalapú gazdaság megteremtésének célkitűzése több tényező révén vizsgálható. Már korábban volt szó a K+F ráfordításokról, s láttuk, hogy az EU 2004-ben átlagosan a GDP 1,9 százalékát költi erre a célra. Az USA hasonló mutatója lényegesen magasabb, 2,8 százalékos. Hozzá kell tenni, hogy az új tagországok átlagos mutatója 1 százalék körüli, tehát jelentősen elmarad az EU 15-ök átlagától. A többi, számszerűen nem is mindig meghatározható tényező (például a telekommunikáció adta előnyök kihasználása, az oktatás-továbbképzés szintjének emelése, stb.) esetében ugyancsak elmaradtak az eredmények a várakozásoktól.

Összességében tehát elmondható, hogy a félidős értékelés eredményei nem adnak okot a túlzott optimizmusra. Ugyanakkor egyet kell érteni azokkal az elemzőkkel, akik szerint a Lisszabon által megfogalmazott célok és az elérésük érdekében elkezdett reformok



mindenképpen pozitívan befolyásolják, illetve fogják befolyásolni az EU gazdasági teljesítményét. Ezt segíthetik azok a lépések is, amelyeket az EU a lisszaboni folyamat dinamizálása érdekében a közelmúltban bevezetett, részben a célokat, részben a módszertani követelményeket tekintve.

#### **4. A kibővülő Európai Unió iparpolitikája**

A 2004 májusában 10 új taggal bővülő Európai Uniónak sok egyéb szempont mellett iparpolitikai oldalról is új kihívásokkal kellett szembenéznie. Ezek egy részéről már szó volt a korábbiakban, válaszva, hogy az új tagországok mutatói általában lefelé húzták az Unió átlagokat és tovább nehezítették a Lisszaboni célok elérhetőségét. Ugyanakkor – legalábbis elvileg – az Uniót mindez nem érthette váratlanul, hiszen már 2002-ben megjelent az „Iparpolitika a kibővülő Európában” c. dokumentum (COM (2002) 714, 2002 December).

Hogyan készültek az új tagországok az iparpolitikai kihívásokra? Az Unió versenyképességét átfogóan bemutató elemzés (*WIFO*:: European Competitiveness Report 2005, Wien) szerint az új tagországoknak a kilencvenes évek folyamán nem volt explicit iparpolitikája.<sup>1</sup> Tegyük hozzá, egyes országokban nemcsak az iparpolitika, hanem a hagyományos értelemben vett „ipar” is „hiánycikké” vált. Az explicit iparpolitikával szembeni bizalmatlanságot az említett elemzés természetes reakciónak tekinti, figyelembe véve az átalakulást megelőző túlcentralizált, igen kevésbé hatékony és erőteljes kormányzati befolyásolás alatt álló ipari szektort. Az átmenetet a piacgazdaságba a privatizáció, a dereguláció, a külföldi működő tőke előtt álló korlátok lebontása és a kormányzati ellenőrzés radikális szerepvesztése jellemezte.

Az iparpolitika fontosságának újraértékelése mögött két alapvető ok rejlik. Az első az a már említett veszély, hogy lényegében teljesen eltűnik az ipar. Ez pedig a növekedés és export bázisának eltűnését jelentette volna. A második, hogy a közösségi iparpolitika a Lisszaboni stratégiával lényegében kilépett az „illegálisból”, felhívva a tagországokat is egy olyan iparpolitika kidolgozására, amely a verseny zavarása nélkül hozzájárul a felzárkózás feladatainak megoldásához.

Bár Magyarországon nagyrészt lezajlott az ipar alapvető strukturális átalakulása, nekünk is érdekünk a magasabb technológiai szintet és magasabb hozzáadott értéket képviselő ágazatok tartós fejlődése, egyidejűleg azonban – elsősorban foglalkoztatási és regionális

---

<sup>1</sup> Ezt a vélekedést megerősítik azok az eredmények, amelyek az OTKA által támogatott kutatás felmérésére támaszkodnak (Dezsériné Major Mária - Botos Balázs [2006]). A válaszadók 71%-a szerint az Európai Unióban van, 62%-uk szerint viszont Magyarországon nincs iparpolitika.

szempontokból – nem mondhatunk le az ún. hagyományos ágazatok meghatározott mértékig való fenntartásáról sem.

Az átlagos magyar ipari termelékenység mögött rendkívül szóródó mutatók rejlenek. Egy biztos: az uniós átlagtól messze el vagyunk maradva. Magyarországon fontos további feladat egyes infrastrukturális területek elmaradottságának csökkentése (például az úthálózatok terén), továbbá a környezetvédelmi szempontok erőteljesebb érvényesítése.

A két éves tagság iparpolitikai szempontból is arra hívta fel a figyelmet, hogy a kibővült Európa az Unió egésze és az egyes tagországok számára is egyszerre jelent lehetőséget és kihívást. Hogy mennyire tudunk élni a lehetőségeinkkel, az nagyrészt attól függ, hogy a kihívásokra milyen válaszokat tudunk adni.

## **5. Összegzés helyett**

Az eddigiek lezárásaként egy már több mint három évtizedes, de mindenképpen optimizmust sugalló példát, a japán iparpolitika példáját szeretnénk idézni. Ez a példa arról szól, hogy tudatos és állhatatos elveken alapuló állami beavatkozás (azaz iparpolitika) is lehet sikeres és megcáfolhat korábban vitathatlannak tartott, neoklasszikus vagy neoliberais gazdaságpolitikai beidegződéseket. Az OECD egy jelentése idézi a japán Ipari és Külkereskedelmi Minisztérium (MITI) vezetőjének 1972-es szavait: „A MITI elhatározta, hogy Japánban olyan iparokat honosít meg, amelyek egyszerre tőke- és technológia-intenzívek, olyanok, amelyek komparatív költségeik tekintetében a lehető legkevésbé alkalmasak Japán számára (acélipari gépgyártás különböző ágai, elektronikai iparok, ideértve a komputereket, robotokat is). Egy rövid távon statikus vizsgálati szemszögből ezeknek az iparoknak a telepítése minden racionalizmusnak ellentmondott. De egy hosszabb távú kitekintésben azt mondhatjuk, hogy pontosan ezek az iparok azok, ahol a kereslet jövedelemrugalmassága magas, a technológiai fejlődés gyors, és a munkatermelékenység rohamosa emelkedik. Világosan állt előttünk, hogy ezen iparok nélkül nagyon nehéz feladat lenne 100 millió embert foglalkoztatni úgy, hogy az életszínvonalat is emelni tudjuk, végcélként ez európai és az amerikai szintet is elérve....” A példa ugyan több évtizeddel korábbi, s a világ azóta sokat változott, de egyetlen dolgot mégis érdemes ennek kapcsán kiemelni: megfelelő időben és megfelelő helyen az iparpolitika hatékony eszköz lehet a szükséges változtatások előmozdítására. A kérdés most már csak csupán az, hogy a 2000-es évek Európája (ezen belül Magyarország) megfelelő helynek tekinthető-e ?