

## Iparpolitika határok nélkül

VOSZKA ÉVA

*Az elmúlt évek az ipar és az iparpolitika reneszánszát hozták Európa-szerte és Magyarországon, legalábbis a hivatalos dokumentumokban és a szakértői elemzésekben. A cikk mellett érvel, hogy az iparpolitikának nevezett elgondolások itt és most egyre inkább határtalanná válnak kétféle értelemben is. Egyrészt az ipar fogalmi kerete elmosódott, így a rá vonatkozó politika is túlterjed a hagyományos felfogáson, ennek hátterében az állam gazdasági szerepének felértékelődése áll. Másrészt az európai megközelítés újdonsága a törekvés a közösségen belüli földrajzi határok átlépésére, azaz a nemzetek feletti, integratív jelleg erősítése – ami a szuverenitás újradefiniálási kísérleteinek sorába illeszkedő lépés lehet. Ennek sikere az ajánlások felváltását jelentené egy 1957 óta nem létező európai szintű iparpolitikával. Magyarországon a kormány két évtizedes kihagyás után éppen ekkor, 2016-ban fogalmazott meg átfogó iparpolitikát, talán azt is jelezve, hogy – általános irányvonalával összhangban – ezen a területen is fenntartja igényét az önálló döntésekre. Mivel az állam szerepének átértékelése mindenütt napirenden van, az újraparosítás az ágazati szemlélettel együtt most Európában is újraéledt, és a támogatások döntően uniós forrásokra építenek, az alapvető irány az EU-trendeket követi. A részletekben kimutatható különbségek azonban jelentősen eltérő következményekhez is vezethetnek.\**

Journal of Economic Literature (JEL): L52, L60, O38

A magyar kormányzat a 2010-es évek elején meghirdette az újraparosítás programját, és 2016-ban az Irinyi-tervben összegezte erre vonatkozó elgondolásait. Sokakban felmerült a kérdés – csakúgy, mint az ezzel párhuzamosan végrehajtott államosítások esetében –, hogy vajon ez valamiféle visszatérés a szocializmushoz,

\* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.1-2.82>

Voszka Éva, Szegedi Tudományegyetem, Pénzügykutató Zrt. E-mail: [voszka@yahoo.com](mailto:voszka@yahoo.com)

a rossz emlékére erőltetett iparosításhoz, vagy talán a kormányzat általános központosítási, újraelosztási, államosítási törekvéseinek, az unortodox gazdaságpolitikának egyik eleméről van szó. Az utóbbi feltételezésnek ellentmond, hogy a válság után az Európai Unióban is sorra jelentek meg az ipar súlyának növelését és egy új iparpolitika kialakítását szorgalmazó hivatalos állásfoglalások. Vagyis lehet, hogy – megint csak az államosításokhoz hasonlóan – az európai trend követését látjuk?

A kérdés megválaszolásakor abból érdemes kiindulni, hogy mit jelent az ipar, illetve az iparpolitika a jelenlegi uniós és hazai felfogásban. Mivel ez korántsem magától értetődő, először is a fogalmakat próbálom meg tisztázni, majd ennek alapján felvázolom az iparpolitikák néhány történeti alaptípusát, és ezek sorában helyezem el az európai és hazai változatokat. A cikk csak az elgondolásokat, a programokat elemzi a hivatalos dokumentumok, nyilatkozatok és a szakirodalmi értelmezések alapján, azok megvalósítását, tényleges hatását nem vizsgálja. Ez utóbbi kutatáshoz azonban jó kiindulópontot adhatnak a különböző hivatalos deklarációk és értelmezések, amelyek nemcsak a megvalósítás módját befolyásolják, hanem önmagukban is tükrözik a megközelítések fordulópontjait, az állami szerepvállalás mértékére és eszközeire vonatkozó felfogások átalakulását.

### **Mi az ipar, mi az iparpolitika?**

A gazdaságpolitikához szorosan kapcsolódó fogalmak általános jellemzője az időbeli és térbeli változatok sokasága, az egyértelmű, széles körben elfogadott definíció hiánya. Ez az iparpolitikára, sőt tárgyára, magára az iparra is igaz. Kezdjük az utóbbival!

Az ipar legszűkebb értelemben a feldolgozóipart jelöli, amihez sokszor hozzászámítják a nyersanyag-kitermelést (bányászatot) és az energetikát, de esetenként a szektornak csak egy-egy részterületét emelve ki. Régi példa erre a nehézipar („a vas és acél” preferálása) a szovjet típusú tervgazdaságokban, új keletű pedig a 4.0 néven is szereplő innovatív feldolgozóipar, amelynek technológiai alapja a robotok alkalmazása, új anyagok bevezetése, a 3D nyomtatás, az okos kommunikáció és a nagy adatbázisok kezelése. Az utóbbi példa már egy szélesebb értelmezésre utal, amely ide sorolja a szolgáltatások köréből a (feldolgozó)iparhoz kapcsolódó tevékenységeket. *Aiginger* [2007, 302. o.] nemcsak az üzleti szolgáltatásokat és a logisztikát, hanem az infokommunikációt, sőt a pénzügyi szolgáltatásokat is felteszi a listára. Egy másik felfogás éppen ez utóbbtól megkülönböztetve a reálgazdaság egészét vonja be az ipar ernyője alá. E megközelítésnek a 2008-as válság új lökést adott,

mert egyes felfogások szerint a krízis fő oka a pénzügyi szektor megnövekedett súlya volt a termelő tevékenységek rovására (Haar, 2014). Végül előfordul, hogy a definícióba minden olyan aktivitás belefér, amelynek termékét piacon értékesítik: „...az ipart olyan rendszeresen végzett szakmai tevékenységnek tekintem, amelynek eredményeképpen valamilyen piacképes termék vagy szolgáltatás keletkezik” (Botos B., 2010, 15. o.).<sup>1</sup>

Az ipar fogalmának kiterjedése, illetve határainak elmosódása egyrészt technológiai-szervezési változásokon alapul. Évtizedek óta gyakori egyes tevékenységi körök leválasztása, kiszervezése, aminek révén *coase-i* értelemben a piac bővül a vállalat, a hierarchia rovására. Mivel ezek a tevékenységek és az új cégek többnyire fenntartják kapcsolatukat a kiindulópontot adó termeléssel, az iparba sorolásuk nem alaptalan. De nem kivételes az ellentétes irányú folyamat sem: a gyártás mellé felsorakozik az értékesítés, a szerviz és mind többféle egyéb szolgáltatás, ami sokszor multinacionális cégekben, ágazati és országhatárokon túlnyúló globális érték-láncokban jelenik meg. A termelés és a szolgáltatás így egyre inkább összefonódik.

A fogalom kitágításának lehet történeti-logikai alapja is. Az ipar térhódítása a fejlett világban a 18. század végétől másfél évszázadig, a fejlődő országokban pedig mind a mai napig voltaképpen modernizációt jelent, a termelési szerkezet átalakítását a mezőgazdaság rovására, mélyreható gazdasági és társadalmi következményekkel. Ennek analógiájára minden hasonló léptékű struktúraváltás nevezhető iparosításnak, ami így a modernizáció szinonimájává válik.

A kör lehatárolása azért is érdekes kérdés, mert az adott definícióra épül az „ipar” nagyságának meghatározása, és az utóbbi években Európa-szerte egyre népszerűbb konkrét célérték megjelölése az ágazat súlyának növelésére. Nyilvánvaló, hogy ha a szolgáltatásokat is beszámítjuk, akkor ezek bővülése kompenzálhatja a feldolgozóipar esését, mint ezt *Aiginger* [2007] elemzése be is mutatja. Csakhogy az is fontos, hogy miben mérjük a részesedést: a foglalkoztatásban, a nemzeti össztermékben, a hozzáadott értékben? A választás jelentősen eltérő eredményekhez vezet.<sup>2</sup> A foglalkoztatás hosszú távon jól mérhető és nemzetközileg összehasonlítható naturális mutató, de csökkenése nem feltétlenül az ipar súlyának esését jelzi – tükrözheti a termelékenység növekedését, a szerkezet változásának hatását is. A többi mutatónál az árak hatása lehet torzító, az ár- és mennyiségi hatások összekeverednek. Mivel

<sup>1</sup> Bár a szerző szándéka szerint csak az iparhoz kapcsolódó szolgáltatásokat tekinti az ágazat részének, az általa kizárt szektorok egy része (egészségügy, kultúra) is beilleszthető meghatározásába, nem beszélve az egyéb személyi szolgáltatásokról.

<sup>2</sup> Lásd például *Rodrik* [2016] a fejlett és fejlődő országokról, *Veugelers* [2017b] írásait az európai feldolgozóipar méretének alakulásáról 2000 és 2015 között.

a feldolgozóiparban a technikai haladás, a termelékenység emelkedése gyorsabb, mint a szolgáltató szektorokban, a jórészt világpiacon zajló verseny pedig élesebb, az árak itt kevésbé emelkednek, így a részarány minden értékmutatóban csökken még növekvő kibocsátás mellett is. Így „...a feldolgozóipar hanyatlását a nominális adatok nagyobbban mutatják, mint a változatlan áras adatok, és erősebb a visszaesés a foglalkoztatásban, mint a termelésben mérve” (Aiginger, 2007, 302. o.). Az ipar definiálása és mérésének módszere tehát ezért is számít.

Már önmagában az ipar többféle értelmezéséből is következik az iparpolitika sokszínű felfogása. Általános az egyetértés abban, hogy valamilyen kormányzati beavatkozásról van szó, de már az is vitatott, hogy kizárólag a tudatos, célzott intézkedések tartoznak-e ebbe a körbe.<sup>3</sup> A tárgyból kiindulva ez a politika irányulhat a feldolgozóiparra vagy annak egy részére, szélesebb tevékenységi körökre vagy valamilyen technológia fejlesztésére.

Csak példákat hozva a gazdag szakirodalomból,<sup>4</sup> a legszűkebb definíció szerint az iparpolitika egy-egy sajátos ipari tevékenység, szakágazat támogatása mikrogazdasági szintű beavatkozással (Bianchi–Labory, 2006). Egyes felfogások szerint a megközelítés mindenképp szektorális: „...nagymértékben elhibázott az az értelmezés, hogy a horizontális intézkedések kerülnek előtérbe, mert a célzott kiválasztás tulajdonképpen minden iparpolitika lényegi része” (Cowling–Oughton–Sugden, 1999 könyvét idézi Bailey–Driffield, 2007, 5. o.). Az eszközöket kiemelve pedig lehet azt mondani, hogy ide tartozik minden „mikroalapú, kínálati oldalt befolyásoló kezdeményezés” (Geroski, 1989, idézi: Väilä, 2008, 102. o.), nem korlátozva a horizontot az iparra. De van, aki módszerek helyett az ágazatot tekinti fix pontnak, és az eszközrendszert tágítja: iparpolitika „az állami beavatkozás minden formája, amely hatást gyakorol az iparra mint a gazdaság egyik jól elkülöníthető részére” (Foreman–Peck–Federico, 1999b, 3. o.). A két felfogás kombinálásából előáll a legszélesebb értelmezés, amely a gazdaság egészét és az állami szerepvállalás teljes spektrumát bevonja az elemzésbe.<sup>5</sup> Erre példa Aiginger [2007, 300. o.] definíciója, noha ő maga „középutasnak” tekinti meghatározását: „...az iparpolitika olyan tevékenységek összessége, amelyek kedvező feltételeket teremtenek a vállalkozások (business) és a

<sup>3</sup> Foreman–Peck–Federico [1999b, 3. o.] például azt hangsúlyozza, hogy az iparpolitika lehet „implicit, hallgatóságos vagy valamilyen más intézkedés nem szándékolt következménye is”.

<sup>4</sup> Részletes elemzést lásd: Aiginger [2007], Botos B. [2010], Somosi [2012].

<sup>5</sup> Sokan az iparpolitika körébe sorolják például az államosítást és privatizációkat is (Haar, 2014). Szélsőséges példát mutat Di Tomasso és szerzőtársainak [2017] felfogása: „Az iparpolitika lényege az egyéni és kollektív viselkedésformák megváltoztatása pénzelosztással vagy anélkül” (uo., 686. o.) – ami az állami beavatkozás, a politikai cselekvés minden formájára elmondható.

termelés alkalmazkodása számára a változó hazai és nemzetközi kereslethez.” Ezen belül többen a gazdasági szerkezet célzott átalakítását hangsúlyozzák (*Bianchi–Labor*, 2006, *Haar*, 2014, *Seitz*, idézi: *Grabas–Nützenadel*, 2013, 11. o.). *Pack–Saggi* [2006, 2. o.] szerint „...iparpolitika lényegében minden szelektív beavatkozás vagy kormányzati politika, amely a termelési szerkezet megváltoztatására törekszik”.

Érdeemes hosszabban idézni a téma jeles szakértőjét, *Dani Rodrikot* [2004, 38. o.]: az iparpolitika kifejezést „...a tevékenységeket dinamizáló, átstrukturáló (restructuring) politikákra használok általános értelemben, függetlenül attól, hogy azok az ipar vagy a feldolgozóipar körébe tartoznak-e. ... (Ez) stratégiai együttműködést jelent a magánszektor és a kormány között annak érdekében, hogy feltárják, melyek az átstrukturálás legfontosabb akadályai, és milyen típusú beavatkozás tudja ezeket a legnagyobb eséllyel elhárítani. Ennek megfelelően az iparpolitika elemzésének nem a *következményekre* kell összpontosítania – amelyek *ex ante* szükségképpen megismerhetetlenek –, hanem arra, hogy a politika kialakításának *folyamatát* helyesen szabjuk meg... Az iparpolitika leginkább gondolkodásmód.” (Kiemelések az eredetiben.) *Rodrik* meghatározásának érdekessége az, hogy nem a kínálatra, hanem a keresletre (a vállalkozások igényeire) kell koncentrálni, mert ez az átalakítás legfőbb hajtóerejének, az innovációnak a szűk keresztmetszete, és – részben ezért – nem a végeredményre, hanem magára a tervezési, egyeztetési, végrehajtási, „felfedező” folyamatra.

Ezek a példák alátámasztják *Aiginger* [2007] megállapítását: a definíció megválasztása a szerzők beállítódásától is függ. Az elmúlt évtizedekben – írta az osztrák kutató 2007-ben – az iparpolitika ellenzői a fogalom szűk értelmezéséből indulnak ki, hogy azután a korszemlelnek megfelelően elvethessék a stratégiai iparágak kiválasztását, a vállalati szintű beavatkozásokat. A pártolók ezzel szemben a tág értelmezést, az üzleti környezet általános fejlesztését, az innováció, a növekedés és a versenyképesség feltételeinek javítását emelik ki, amelyek jó hívószavak a koncepció szélesebb körű támogatásának megszerzéséhez.

De mi is a vita lényege? Az aktív iparpolitikát támogatók kiindulópontja az, hogy a piac működése nem vezet feltétlenül társadalmilag optimális következményekhez, a hagyományos érv a piaci kudarcok korrekciójának, a közösségi – a gazdasági megfontolásokon túllépő társadalmi – célok érvényesítésének szükségessége, a pozitív externáliák kiaknázása. A modernizáció, a felzárkózás, a termelési szerkezet nagy léptékű megváltoztatása kormányzati közreműködés nélkül nem lehetséges.<sup>6</sup> Speci-

<sup>6</sup> Ezt az érvet történelmi tapasztalatokra építve részletesen kifejti *Gerschenkron* [1962] korai írása, majd a fejlődő országokra *Lin* [2014].

fikusan az iparpolitikára vonatkozó érv a koordinációs hibák kiküszöbölése (például az egymáshoz kapcsolódó fejlesztéseknél), a tudás elterjesztése, az innováció serkentése, az információs externáliák hasznosítása.

A másik oldalon készen állnak az ellenérvek: a kormányzati tudás is hiányos, a központi koordináció kockázatos, sokszor elhibázott fejlesztéseket eredményez, óhatatlanul felmerül a potyautas-probléma, a járadékvadászat, a korrupció. Általánosabban fogalmazva, az iparpolitika a piaci kudarcok orvoslása helyett kormányzati kudarcokhoz vezet, a korrekciók lassúak, az erős piaci szereplők partikuláris érdekei érvényesülnek a közérdek rovására; a következmény a veszteségek szocializálása, miközben a nyereség a befektetőket gazdagítja.<sup>7</sup>

Az ellenvetések visszavezethetők *Mises* [1929, 1976] és *Hayek* [1935] közel egy évszázada írt fejtegetéseihöz, amelyek akkor a központi tervezés bírálataként jelentek meg és amelyekre később a keynesizmus ellen fellépő neoliberális áramlat is épített. Ez is jól mutatja az iparpolitika mindenkori megítélésének beágyazottságát a kormányzati szereppel kapcsolatos nézetek rendszerébe, azt, hogy az iparpolitika a gazdaságpolitika egészétől elválaszthatatlan – nemcsak a gyakorlatban, hanem az elméletekben is. *Schrank–Withford* [2009] szóhasználatával ezen a terepen is a piaci fundamentalista és a piacskeptikus megközelítések ütközését láthatjuk.

Mindez utal arra a fontos megállapításra, amit több már említett szerző, köztük *Grabas–Nützenadel* [2013], továbbá *Aiginger* [2007] és *Botos B.* [2010] is hangsúlyoz: az iparpolitika „filozófiája”, hatóköre, eszközrendszere nagy változatosságot mutat időben és térben. Emiatt „...lehetetlen és nem is érdemes az iparpolitika eszközeinek állandó kategóriáit vagy halmazait meghatározni” (*Grabas–Nützenadel*, 2013, 11. o.). Vagyis az iparpolitikának (és magának az iparnak) sem lehet átfogó, minden korra és térségre érvényes definíciója.

Ezért az általános meghatározások további hiábavaló boncolgatása helyett próbáljuk meg körülhatárolni az iparpolitikák néhány jellegzetes történeti válfaját.

<sup>7</sup> A pró és kontra érvekről összefoglalóan lásd például: *Rodrik* [2004], *Pack–Saggi* [2006], *Botos B.* [2010].

## Iparpolitika-típusok

Az ipar és az iparpolitika felfogásainak sokszínűségéből következik a tipizálás ugyancsak széles skálája. A leggyakrabban a horizontális és a célzott (szektoriális) intézkedéseket szokás megkülönböztetni, de a szakirodalom beszél direktív és versenyre irányuló (piacorientált), exportösztönző és importhelyettesítő, offenzív és defenzív, aktív és passzív, explicit és implicit iparpolitikákról. *Botos Balázs* [2010, 48–49. o.] részletesen ismerteti ezeket az elgondolásokat, és megpróbálkozik rendszerbe foglalásukkal. Átfogó, egységes kép azonban nem áll össze az elnevezések és az alapvető célok szerinti csoportosításból részben a vizsgált dimenziók korlátozottsága miatt, részben azért, mert *Botos* elemzésének eszközei ugyanúgy dichotómiákra építenek, mint a feldolgozott elméletek zöme.

A most következő tipizálási kísérlet egy-egy kiemelt ellentétpárnál több jellegzetes vonásra épít, és hangsúlyozottan történeti szemléletű. Nem törekedhetett azonban teljességre. Az *I. táblázatban* összefoglalt öt típus korántsem fedi le az összes historikus változatot, csak az európai fejlődésre jellemző, illetve azt versenytársként ösztönző, fontosnak tekintett válfajokat emeli ki.

A tipizálás kiindulópontja az a már említett jellegzetesség, hogy az iparpolitika beágyazott az állami szerepfelfogás egészbe. Ezért a sajátosságok első csoportja a politikai-gazdasági berendezkedés *Kornai János* [1993, 380–384. o.] által a rendszer meghatározónak tekintett jegyeit emeli ki, amelyek az iparpolitikát közvetve és közvetlenül is befolyásolják. A politikai struktúra és a koordinációs mechanizmus hatása nemcsak a szocializmusban közvetlen, hanem sokszor a demokratikus berendezkedések esetén is: a decentralizált politikai szerkezet például nem kedvez a központosított, hierarchikus iparpolitikának.<sup>8</sup> Az állami tulajdon kiterjedtsége és változtatásának iránya pedig rányomja a bélyegét az iparpolitika eszközeinek és célszektorainak meghatározására.

<sup>8</sup> Ezt leginkább az USA esetében emeli ki a szakirodalom (például: *Wade*, 2012).

## Az iparpolitikák néhány típusa

	Szocialista (párt- állami)	Fejlesztő állam (állam- vezérelt piacgazdaság)	Jóléti intervencionalista	Jótéti piacikonform	Hálózatokra épülő fej- lesztő (vállalkozó) állam
<b>1. Keretfeltételek</b>					
Politikai szerkezet	Diktatúra	(Törekeny) demokrá- cia/autoriter	Demokrácia	Demokrácia	Demokrácia
Tulajdonforma	Döntően állami	Döntően magán	Döntően magán, de köztulajdon (államosí- tások révén) is	Döntően magán, a köz- tulajdon privatizálása	Magán
Koordinációs mecha- nizmus	Hierarchikus, kö- telező tervutasítás	Állam által befolyásolt, korlátozott piac	Piac, állami közre- működéssel indikatív tervezés	Piac, piacikonform állami beavatkozás	Piac, vállalkozói háló- zatok állami közreműkö- déssel
<b>2. Az iparpolitika jellemzői</b>					
Elméleti háttér	Marxizmus–leni- nizmus	Modernizáció	Piaci kudarcok korrek- ciója (keynesi)	Kormányzati kudarcok korrekciója (neolibere- tális)	Hálózati kudarcok kor- rekciója
A kialakítás módja	Hierarchikus, uta- sítás (tervalku)	Bürokratikus irány- mutatás, megegyezés a vállalatesoportokkal	Korporatív, megalla- podásos	Erős a piaci szereplők nyomása, kormányzati döntések	Egyeztetés, tanács, rábeszélés, alulról induló kezdeményezés is
Deklarált cél	Hadiipar fejleszté- se, modernizáció, szerke- zetátalakítás, felzár- kózás	Modernizáció, szerke- zetátalakítás, felzár- kózás	Technológiai felzárkó- zás válságkezelés	Termelékenységnö- vekedés, technológiai felzárkózás, versenyké- pesítés	Versenyképesség, innováció, hálózatépítés
Célszektor (az „ipar” meghatározása)	„Stratégiai” ipar- ágak, nehézipar szélesebb	„Kulcsiparágak”, de feldolgozóiparnál szélesebb	„Stratégiai” szektorok (infrastruktúra és ban- kok is), új technológiák meghonosítása	Széles körű meghatá- rozás, K+F is	K+F+I



Vállalati célcsoport	Szocialista (párt-állami)	Fejlesztő állam (államvezérelt piacgazdaság)	Jóléti intervencionalista	Jóléti piacconform	Hálózatokra épülő fejlesztő (vállalkozó) állam
Legfontosabb esz-közök	Nagyvállalatok	Nagy vállalatcsoportok	Nagyvállalatok, ipari konglomerátumok	Nagy és kis cégek	Nagy és kis cégek, kutatás-fejlesztés, egyetemek is
Nyilvánosság, meghirdetés	Nyílt, meghirdetett	Nyílt, meghirdetett	Nyílt, meghirdetett	Nyílt, meghirdetett	Rejtőzködő
3. Történeti megjelenési forma					
Tipikus ország, időszak	Szovjetunió az 1930–1960-as években, Kelet-Közép-Európa az 1950–1960-as években	Japán az 1960–1970-es években	Franciaország az 1950–1970-es években	Nagy-Britannia az 1980–1990-es években	Egyesült Államok az 1990 utáni évektől
Változatok	Későbbi reformált rendszerek, például: Magyarország 1968 után	Tajvan, Dél-Korea, Hongkong, Szingapúr	Nyugat-európai országok az 1950–1970-es években	Nyugat-európai országok az 1980–1990-es években, az új EU-tagországok az 1990-es években	

*Forrás:* Saját szerkesztés. A szocialista típus alapvonásairól lásd: *Kornai* [1993], *Pető-Szakács* [1985], a fejlesztő állammról: *Benczes* [2002], *Johnson* [1982], *Katzenstein* [1978], *Ricz* [2015]; a jóléti típusokról: *Botos B.* [2010], *Grabas-Nützenadel* [2013] *Owen* [2012]; a hálózatos fejlesztő állammról: *Block* [2008], *Mazzucato* [2011], *Schrank-Whitford* [2009].

A táblázatból az is jól látszik, hogy ezek a keretfeltételek nem szabják meg egyértelműen az iparpolitika jellemzőit: mind a diktatórikus-autokratikus, mind a demokratikus rendszereken belül vannak változatok. A szocialista és az (ázsiai) fejlesztő állam között ebből a szempontból a legfontosabb különbség a magántulajdon, illetve a piac valamilyen formájának jelenléte. Az utóbbi típusban ez alapozza meg a megegyezéssel az erős vállalatcsoportokkal,<sup>9</sup> a fejlesztendő ágazatok kiválasztásának módját, a keresleti és árjelzések figyelembevételét. A demokratikus be rendezkedések között pedig az állami szerepvállalás mértéke és jellege hűz választóvonalat. A különbséget *Mises* [1929/1976] nyomán nevezhetjük intervencionalista és piacokonform megközelítésnek. Az előbbi a piaci logikától eltérítő beavatkozást jelent, az indikatív tervezéssel és az állami tulajdon kiterjesztésével összefonódó iparpolitikában pedig a stratégiai szektorok, vállalatok kormányzati kiválasztását és támogatását, beleértve nemzeti bajnokok teremtését is. A piacokonform beavatkozások körébe a piac alapintézményeinek, a magántulajdonnak és a szabad versenynek a fenntartása, védelme tartozik, amit a liberális gazdaságpolitika több válfaja is alapvetően fontosnak ítélt.<sup>10</sup> Ehhez az általános működési feltételeket javító, alapvetően horizontális (ágazatfüggetlen) iparpolitika illeszkedik. Ugyanakkor szembeötlő, hogy a különböző típusok deklarált céljai alapvetően hasonlóak: mindegyikben megjelenik a fejlődés gyorsítása, a modernizáció, a szerkezetváltás. Legfeljebb a megfogalmazások változnak az adott korszak fogalmi divatjának megfelelően az utoléréstől a versenyképességen át az innováció serkentéséig.

A figyelmes olvasónak feltűnhet, hogy a neoliberalizmusnak az a szélsőséges változata, amelyik mindenfajta állami beavatkozást ellenez (még a versenyszabályozást is),<sup>11</sup> kimaradt a felsorolásból, noha ez jelenthetné a nullpontot, a viszonyítási alapot az iparpolitikák rendszerezéséhez. A mellőzés oka, hogy a fejlett kapitalizmusban, a modern gazdaságokban ez a változat sehol sem valósult meg, még kevésbé a fejlődő-utolérő társadalmakban. Ha a fogalmakat elég szélesen definiáljuk, akkor alighanem igaza van *Botos Balázs*nak [2010, 75. o.]: ahol ipar van, ott iparpolitika – és így állami beavatkozás – is létezik, csak ennek mélysége, formája módosul

<sup>9</sup> A gazdaságpolitikai döntések vállalati befolyásolása a tervgazdaságokban is fontos jelenség volt (*Szalai*, 1981), de ez a nem intézményesített rendszer inkább devianciának minősült.

<sup>10</sup> A két világháború közötti harmadikutas, a kollektívizmus és a szélsőséges individualizmus végletei közötti megoldást kereső elméletek egy része (például: *Wilhelm Röpke*) a piacokonform állami beavatkozásokat szorgalmazta, és a velük sok szempontból rokon ordoliberalizmus a verseny védelmét tekintette az állam legfontosabb gazdasági feladatának. Az elméletekről lásd részletesen: *Voszka* [2018a].

<sup>11</sup> Lásd a chicagói iskola felfogását. Jeles képviselőjük, *Gary Becker* [1985] szerint „a legjobb iparpolitika az iparpolitika teljes hiánya”.

térben és időben. Az elméleti irányzat szelídített, a gyakorlatban is működő válfaja a piackonformnak nevezett, valamint a hálózatokra épülő iparpolitika.

Ez utóbbinak éppen a nyilvános meghirdetést mellőző, rejtőzködő jellege mutatja a neoliberalizmus érvényesítésének korlátozottságát.<sup>12</sup> A változat mintapéldájának, az Egyesült Államoknak az elmúlt évtizedekben folytatott gyakorlatáról egyre több elemzés kimutatja, hogy a privatizáció-liberalizáció-dereguláció receptjét magáénak valló, és azt minden ország számára előíró USA valójában sok ponton eltér a szabadpiaci modelltől. *Fred Block* [2008] amellet érvel, hogy itt az 1980-as évektől aktív iparpolitikát alkalmazó fejlesztő állam működik, amely a sikeres ázsiai példaktól eltérően innovációorientált, hálózatokat kialakító és maga is hálózatokban működő, decentralizált rendszer. A központi és helyi hivatalok, ügynökségek sora szervezi a kormányzat, az egyetemek és az egymással is versengő vállalatok együttműködését célzott, sok milliárd dolláros támogatásokkal, új lehetőségek megnyitásával, technológiai és üzleti közvetítéssel, a szükséges szellemi és fizikai infrastruktúra létrehozásával – a hadiiparon és az űrkutatáson kívül elsősorban a komputeriparban, a bio- és nanotechnológiában. Hasonló képet fest az Egyesült Államok iparpolitikájáról többek között *Schrank–Whitford* [2009] („sub rosa” politikáról beszélve), *Wade* [2012], aki szerint a „radar alatti”, de már harminc éve működő beavatkozás a kutatás-fejlesztési politika elnevezés mögött rejtőzködik, valamint *Mazzucato* [2011], aki éppen az USA sikeres példájára hivatkozva a fejlesztő állam kutatás-fejlesztés központú, aktív piacteremtésre alapuló újraélesztését javasolja Európának is.

Az itt vázolt tipizálás tehát nem dichotom modell, hanem inkább skála, amely az állami beavatkozás intenzitása és módja szerint rajzol fel egy ívet. Emellett az egyes formák – legalábbis részben, nem úgy érve, hogy minden ország végigment volna mindegyik grádicson – időbeli sorrendbe is állíthatók. A fejlett európai országok zöme a második világháború után intervencionalista, szelektív iparpolitikát folytatott, majd az 1980-as évektől a piackonform, horizontális szakasz következett (*Owen*, 2012, *Grabas–Nützenadel*, 2013). A fordulat e részpolitikának az állami szerepbe ágyazottsága miatt híven követte az eltolódást a Keynesre hivatkozó gazdaságpolitikától a neoliberális megközelítés felé. A második periódusban éppen a főáramú felfogás miatt vált az iparpolitika rejtőzködővé az Egyesült Államokban és világszerte is. „A közfelfogástól eltérően az elmúlt húsz év nem az iparpolitika alkotmányát hozta, hanem az ösztönzők és a támogatások az exportra és közvetlen külföldi

<sup>12</sup> *Leopold Lajos* [1917] kategóriáját erre a jelenségre alkalmazva beszélhetünk akár színlelt neoliberalizmusról is.

befektetésekre összpontosítottak” állította *Rodrik* [2004] a fejlődő régiókról, vagyis úgy látja, hogy eddig is volt iparpolitika, csak azt külgazdaság-politikának nevezték.

Az újabb fordulópontot – az állami szerep átértékelésével vagy legalábbis elbizonytalanodásával együtt – a 20. századi nagy változásokhoz hasonlóan ismét egy átfogó válság hozta el. 2008 után határozottabban jelentkeztek a már évekkal korábban megfogalmazott kételyek a neoliberais főáram helyességében, és ezzel együtt az iparpolitika értékelésében is. *Ha-Joon Chang* [2002] koreai közgazdász például – *Friedrich List* metaforáját felidézve – arról írt, hogy a gazdag országok, a nemzetközi egyezmények segítségével „kirúgták azt a létrát” elmaradottabb társaik alól, amelyen korábban ők maguk felkapaszkodtak: az iparvédelem, a vámok, az állami támogatások, az új iparágak szubvencionálásának létráját. Ezt az álláspontot osztja a kínai *Lin* is, aki 2008 és 2012 között a Világbank vezető közgazdásza és alelnöke volt, hozzátéve, hogy a washingtoni konszenzus az európai posztoszocialista országok átalakulását sem tudta jól vezérelni, továbbá hogy a fejletteknek ma is van iparpolitikájuk az alapvető kutatások támogatásának, a hadiipari és önkormányzati megrendeléseknek, a közbeszerzéseknek a leple alatt (*Lin*, 2010, 2014, 2015). Javaslatát az új strukturális közgazdaságtan, amely az állam szerepének átértékelésére, a homogén, minden országra egyformán érvényes előírások elvetésére, az alapvető mechanizmusként működő piac és a fejlődést, szerkezetváltást, ipari diverzifikációt segítő (facilitáló) állam együttműködésére épít. *Erik Berglöf* [2015], az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank vezető közgazdásza pedig egy dinamikus, intézményi és politikai-gazdaságtani megközelítést is alkalmazó, a viselkedés-gazdaságtant is figyelembe vevő újschumpeterianus szintézist ajánl. Az intézmények fontosságát hangsúlyozza a korábban már említett *Dani Rodrik* [2004] is, aki szerint a társadalmi tanulási-kísérletezési folyamatot olyan intézményi innovációkkal kell megalapozni, amelyek egyensúlyt teremtenek a bürokrácia függetlensége, illetve teljes beágyazottsága, valamint az érdekcsoportok meghatározó befolyása között.

Több elemzés kimutatta, hogy a válságot követően a nagy nemzetközi szervezetek álláspontja is módosult. *Ricz Judit* [2015] elsősorban a Világbankkal kapcsolatban demonstrálja az ázsiai fejlesztő államok sikerének elismerését, az univerzális megoldások elvetését, a neoliberalizmus elbizonytalanodását a válság utáni években. Hasonló következtetésre jut *Ilene Grabel* [2011] a Nemzetközi Valutaalap tevékenységének vizsgálata alapján, általánosságban – nemcsak az iparpolitikára – azt állítva, hogy a válság után a nemzetközi szervezeteket a pragmatikus megközelítés, a nemzeti kormányokat pedig a saját út meghatározásának erősödő igénye jellemzi. A „neoliberais koherencia” helyébe egy átmeneti, de „produktív inkoherencia”

lépett, amely a politikai és szakmai egyetértés hiányának zűrzavarában lehetőséget nyit akár egy új paradigma kialakítására is. Végül a fejlett országok közül az Egyesült Államokról többek között *Schrank–Whitford* [2009] azt állítja, hogy a már régen létező, de rejtett iparpolitika a bankok és az autópár megmentése révén is láthatóbb és öntudatosabb lett. Az értelmezéshez *Block* [2008] nyomán neopolányista megközelítést javasolnak: a decentralizált termelési hálózatokra és a fragmentált politikai szerkezetre építve az iparpolitikát is – a piactól és a hierarchiától egyaránt különböző – reciprocitás jellemzi; sajátossága a decentralizált felépítés, a kísérletezés, a sokszínűség, a helyi tudás felhasználása, ami erősíti az alkalmazkodóképességet.

A válság is szerepet játszik tehát abban, hogy körvonalazódnak látszik az egyetértés: valamilyen iparpolitikára szükség van, a kérdés az, hogy milyen legyen az új (vagy felújított) megközelítés.<sup>13</sup> Ezekből a változásokból az Európai Unió sem maradt ki.

### Hosszú úton az európai iparpolitika felé

Kiindulópontként érdemes határozottan *megkülönböztetni a nemzeti és a közösségi iparpolitikát*. A két szint természetesen nem független egymástól. Egyfelől a közösségi politikák (mint az egységes piac létrehozásának számos eleme, a pénzügyi-egyensúlyi előírások vagy az állami támogatásokat is magába foglaló verseny-szabályozás) befolyásolják a tagállamok mozgásterét az iparpolitikában is. Másfelől viszont az országok egyetértésén múlik, hogy mit delegálnak a közösséghez. Ezért e területek kijelölése – így az európai szintű iparpolitika létrehozása vagy elvetése – a döntéshozó szuverén kilétéről, illetve a tagállamok szuverenitásáról folytatott vita részének tekinthető.

Az előző fejezetben adott tipizálás – mint azt a történeti megjelenésre hozott példák is mutatják – a tagállamokra, nem pedig az integráció valamelyik formájára vonatkozik. Éppen ezért érdemes feltenni a kérdést, hogy mit is jelent voltaképpen a közösségi iparpolitika, és az melyik típusba sorolható. Európai szintű, közös politikáról akkor beszélhetünk, ha az integráció központi szervezeteinek van jogszabályban rögzített felhatalmazásuk specifikus, a tagállamok eseti hozzájárulásától független döntésekhez, továbbá a jogokhoz hozzá vannak rendelve az eszközök, beleértve a szükséges forrásokat és szankciókat is.

<sup>13</sup> Feltűnő, hogy az erre tett javaslatok többnyire valamilyen régebbi elmélet frissített változatát tűzik zászlajukra (neoschumpeteriánus, neopolányista stb.).

*Változatok a kezdetektől a válságig*

Az európai iparpolitikai programok változásait sok elemzés részletesen bemutatta,<sup>14</sup> ezért elég ezeket röviden összegezni. Az *Európai Szén- és Acélközösséget* általában az európai integráció előzményének szokás tekinteni, de ha elfogadjuk *Grabas–Nützenadel* [2013, 53. o.] értelmezését, ez a szervezet témánk szempontjából alapvető fontosságú: „az első lépés volt a nemzetek feletti iparpolitikák felé”. A párizsi megállapodás ugyanis széles piacszabályozó és szerkezetátalakító hatáskört adott az irányító főhatóságnak a fúziók megtiltásától a minimum- és maximumárak meghatározásán át a kedvezményes hitelekig – és a tagállamok képviselőiből álló testület élt is a felhatalmazással.<sup>15</sup> Úgy is fogalmazhatunk, hogy az európai integráció bölcsője egyfajta szektorális, közösségi szintű iparpolitika volt – legalábbis gazdasági szempontból.

Az *Európai Gazdasági Közösséget* létrehozó római szerződésben viszont az iparpolitika nem szerepelt – csak az Euratom jelentett szűk körre korlátozott kivételt –, miközben a versenyszabályozás hangsúlyos, közösségi szintű politika lett. Az állami támogatások tilalmán túl nem ellenezte azonban az EGK a tagállami szintű beavatkozásokat. A legtöbb ország ebben az időszakban az intervencionalista irányt követte, mások deklarált iparpolitika nélkül inkább csak közvetett eszközökkel éltek. Éppen ez, a megközelítéseknek a gazdaságpolitika egészében is tükröződő sokszínűsége és részben ebből következően az érdekek ütközése, a nemzeti hatáskör védelme volt a fő oka annak, hogy közösségi politika ezen a területen évtizedekig annak ellenére nem alakult ki,<sup>16</sup> hogy az „amerikai kihívás”, az európai ipar termelékenységének lemaradása az USA (majd Japán) mögött már az 1960-as évektől nyilvánvaló volt, és jó érvek szóltak az intézkedések összehangolása, az erők egyesítése mellett.

A *tagállami szembenállásra* vonatkozó érveket alátámasztja az Európai Bizottság sorozatos kudarca a közös politika kialakítására tett kísérletek terén. A tudomány- és technológiapolitika összehangolására 1965-ben létrehozott testület jórészt csak terveket tudott felmutatni, és nem vezetett gyakorlati eredményekhez az 1960-as és 1970-es évek fordulóján az új, születő iparágak és a hanyatló szektorok támogatását,

<sup>14</sup> Lásd például: *Botos B.* [2010], *Grabas–Nützenadel* [2013], *Owen* [2012], *Somosi* [2012], *Török et al.* [2013]. Az összefoglalás külön hivatkozás nélkül ezekre a tanulmányokra épít.

<sup>15</sup> Több mint 280 modernizációt szolgáló hitelt nyújtottak szén- és acélipari fejlesztésekhez összesen 725 millió dollár értékben (*Grabas–Nützenadel*, 2013, 54. o.). A koncentrációnak azonban – elsősorban Németországon belül – nem sikerült gátat vetni.

<sup>16</sup> Ezt a szempontot hangsúlyozza többek között *Grabas–Nützenadel* [2013].

közös kezelését előirányzó *Colonna*-memorandum és *Spinelli*-jelentés sem. Csak az olajválság által keményen sújtott acéliparra kidolgozott 1977-es *Davignon*-terv valósult meg kvótákkal, ár- és kapacitáskorlátokkal, továbbá néhány közös kutatás-fejlesztési program indult el, mint az információtechnológiai kutatások európai stratégiai programja (ESPRIT) vagy a mindmáig élő Kooperáció a tudományban és a technológiában (COST) és a kis- és közepes vállalatok (kkv-k), a kutatóközpontok és az egyetemek közötti innovációs együttműködést fejlesztő hálózat, az EUREKA.

A *maastrichti szerződés* külön területként kiemelte az ipart. A közös célok kijelölése a szorosabb integrációs szándék egyik megnyilvánulása volt, de az iparpolitika nem lett európai szintű politika, részben azért, mert az elméleti és gazdaságpolitikai világtrendek éppen nem kedveztek gyakorlati megvalósításának. Az 1980-as és 1990-es évek fordulója a neoliberais felfogás uralkodóvá válásának ideje, amikor az állami-központi beavatkozásokkal együtt az iparpolitika maga „kihaló állatfajjá” vált (*Aiginger*, 2007).<sup>17</sup> A versenyképesség és az utolérés jegyében 2000-ben elfogadott *lisszaboni stratégiának* nincs külön iparpolitikai része, de az több olyan, százalékokban is megadott célt fogalmazott meg – például a K+F-re fordítandó összegekről és a foglalkoztatás kívánatos szintjéről –, amelyek az ipart is érintik. A dokumentum azonban többnyire a nemzeti hatáskörökbe tartozó területeken javasolt együttműködést – mint erre a végrehajtás egyik alappillére, a nemzeti akciótervek kidolgozása is utal –, és kevés új közösségi eszközt határozott meg. Az utóbbiak közé tartozik a fejlesztéspolitika összekapcsolása a kohéziós támogatásokkal: ezek 70 százalékát az előírások szerint „lisszaboni célokra” kell fordítani (*Botos B.*, 2010). Mivel ezek a célok átfogóak, a feltétel teljesítése feltehetően sehol sem okozott gondot.

A következő években – a termelékenységnek és a kutatás-fejlesztési kiadásoknak az USA-hoz mért növekvő elmaradása, az ázsiai versenytársak erősödése, a termelés kihelyezése és a kelet-európai bővítés várható hatásai miatt is – a korábbinál fokozottabb figyelem irányult az iparra. Az Európai Bizottság és az Európai Tanács közleményeinek sora szinte minden évben foglalkozott az ágazattal,<sup>18</sup> de a közösségi hatáskörök változatlanok maradtak. A Közlemények nem kötelező érvényűek, csak célokat, fő irányokat jelölnek ki. Fő eszközük ekkoriban is az együttműködés szer-

<sup>17</sup> A metaforát használó szerző éppen a „kihalást” tagadja – de a 2010-es évek második felére nézve.

<sup>18</sup> A pontos hivatkozások megtalálhatók *Botos B.* [2010] könyvében. A közleményeket és a hivatalos európai előterjesztéseket egyébként nem könnyű elemezni, mert a néhány évente azonos témában kiadott, esetenként több száz oldalas dokumentumok új vonásai – nyilván a sorozatos egyeztetések „csiszoló” hatását is tükrözve – gyakran nem egyértelműek, és sokszor csak a hangsúlyok eltolódásáról van szó. Az EU-politikák alakulására gyakorolt hatásuk vagy azok hiánya pedig általában csak hosszú évek múltán mutatható ki.



vezése, magas szintű bizottságok és egyeztetési fórumok létrehozása, elemzések, javaslatok, kezdeményezések és ajánlások megfogalmazása. A hivatalos dokumentumok is kiemelik, hogy „...az Unió kompetenciája és az Unió eszközei az iparpolitika területén korlátozottak” (European Commission, 2004, 19. o.). Több közlemény az iparpolitika „integráltabb megközelítésének” célkitűzését hangsúlyozza, ami azonban még nem az országok szorosabb együttműködését jelenti, hanem az egyes részpolitikák régóta kívánatosnak tartott összehangolását.

Újdonság viszont az ágazati szempontok felbukkanása 2002 után. Noha a Bizottság hangsúlyozza elkötelezettségét az iparpolitika horizontális jellege mellett, elismeri, hogy „figyelembe kell venni az egyes szektorok sajátos jellegzetességeit és tulajdonságait a horizontális intézkedések bevezetése során” (European Commission, 2004, 37. o.). Ennek jegyében 27 feldolgozóipari terület átvilágítása alapján ágazatspecifikus kezdeményezéseket javasoltak (European Commission, 2005). A tervezetek kidolgozásában is részt vevő *Aiginger* és *Sieber* ezt *mátrixszemléletnek* nevezte, amelyben az oszlopok az egyes politikákat, a sorok pedig az ágazatokat jelentik, így az egyes cellák megmutatják, hogy az adott szektorban mennyire fontos a szóban forgó politika, attól milyen hatás várható (*Aiginger*, 2007).

#### *Az integráció erősítésének szándéka 2008 után*

A válság során az ipari termelés drasztikusan visszaesett, még inkább érzékelhetővé váltak az európai gazdaságok strukturális gyengeségei főként az innovációban és a kutatás-fejlesztésben. Még nyilvánvalóbb lett a feltörekvő gazdaságok növekvő ereje, valamint az elmaradás az Egyesült Államoktól. Ugyanakkor a pénzügyi válság és annak kezelése azt igazolta, hogy a piaci koordináció önmagában nem hatékony, az állami beavatkozás elengedhetetlen a teljes összeomlás megakadályozásához, és még jobban rávilágított a tagállamok kölcsönös függőségére, az együttműködés jótékony hatására. Mindez komoly ösztönzést és jó érveket adott az integráció szorosabbra fűzéséhez.<sup>19</sup> A válság leküzdéséhez – mondta a Bizottság elnöke – „Szükség van a politikák erős koordinációjára az euróövezetben... Új cselekvési tervünk koordinált európai választ igényel” (European Commission, 2010a). Ezek a törekvések az iparpolitikában is megjelentek.

Az *Európa 2020 stratégiára* – amelynek hét kiemelt kezdeményezéséből négy érinti az ipart –, valamint a gazdaságpolitikák koordinációjának erősítéséről szóló

<sup>19</sup> Ez rövid távon mindenképpen érvényesült, de néhány év után a dezintegráció jelei is felbukkantak. Lásd: *Benczes* [2018] elemzését.



dokumentumra (European Commission, 2010b) is alapozva a Bizottság új megközelítésre tett javaslatot: a *2010-ben megjelent közlemény* (European Commission, 2010c) címében szereplő integráltság – a különböző politikák összehangolásának régi keletű igénye mellett – most már *országok közötti összehangoltságot* is jelentett: határozott szándékot egy európai szintű iparpolitika megvalósítására. A kifejezetten a *feldolgozóiparra* és a *kapcsolódó szolgáltatásokra* összpontosító, ágazati szempontokat is érvényesítő dokumentum legfontosabb újdonsága „az összehangolt, európai szintű politikai válaszok” szükségességének deklarálása és a Bizottság feladatkörének kiterjesztése. Az „iparpolitikát szabályozó európai politikai keret megerősítésének”, a „megerősített, ambiciózus európai irányításnak” a lényege a szakpolitikák szinkronizálása mellett „a tagállamokkal folytatott szorosabb együttműködés” és a folyamatok szigorúbb közösségi nyomon követése: a nemzeti reformprogramok kidolgozása, a kölcsönös ellenőrzések, a bevált gyakorlatok cseréje, a bizottság éves jelentése az ipari versenyképességéről, az ezzel kapcsolatos politikáról és ipari teljesítményről.

A 2014–2020-as tervezési periódus előkészítésekor általában is határozottabbá vált a szándék az országok döntéseinek befolyásolására. A partnerségi megállapodások, valamint a támogatás feltételekhez kötése mellett (ami a célok teljesítésének hiányában a felfüggesztés és a megvonás lehetőségét is tartalmazza) a bizottság most „...indítványozza a közösségi szinten irányított kezdeményezések megerősítését” (European Commission, 2011, 9. o.). Ebben az időszakban vezették be az előzetes feltételrendszer vizsgálatát (amelyeket a tagországoknak a program végrehajtása előtt, de legkésőbb 2016-ig teljesíteniük kell), továbbá az eredményességi tartalékokat, ami az összes forrás hat százalékának a felhasználását a 2019-es felülvizsgálat kimenetelétől teszi függővé. Az Európai Számvevőszék jelentése szerint azonban ezeknek az eszközöknek a hatásossága még korlátozott.<sup>20</sup>

A 2010 utáni stratégiák megerősítették az ipar felértékelődését: a *2012-es közlemény* Európa újraiparosítását irányozta elő, a *2014-es közlemény* pedig az ágazat „reneszánszáról” beszélt. Magának az *iparnak a definíciója* mindkét dokumentumból hiányzik, de tartalmuk alapján a fogalom fokozatos tágulására lehet következtetni. Az előbbi hirdette meg a konkrét, számszerű célt: az ipar GDP-hez viszonyított súlyának felemelését 16-ról 20 százalékra (European Commission, 2012, 4. o.), ami a

<sup>20</sup> Az első eszközt még sehol sem alkalmazták, noha a teljesítési határidő lejárt, és az ellenőrző szervezet szerint nem valószínű az sem, hogy a másodikat beveti majd a Bizottság. A következő programozási időszakra ezeknek az „innovatív” módszereknek a jelentős fejlesztését javasolják (Európai Számvevőszék, 2017).

szűk értelmezésre utal, és az ágazat exportban, kutatás-fejlesztési beruházásokban betöltött szerepének méltatásakor kifejezetten a feldolgozóipart említi (European Commission, 2012, 3. o.). Az átfogó, beruházásra és innovációra építő vízió igénye, valamint a hat, részben ágazati jellegű prioritás – kulcsfontosságú alaptechnológiák, bioalapú termékek, tiszta üzemű gépjárművek, fenntartható építőipar és nyersanyagok, intelligens hálózatok és digitális infrastruktúrák – viszont már a kör szélesítését mutatja. E felé hajlik a 2014-es Közlemény is, amely kiemeli többek között az ipar „szolgáltatásodását” (European Commission, 2014, 1., 12. o.).

A „holisztikus és előrettekintő víziót”<sup>21</sup> megfogalmazó, *innovatív és fenntartható* ipart előirányzó, *2017-ben megújított iparpolitika* már ipari forradalomról beszél: az európai növekedés és versenyképesség kulcsa az okostechológiák, a mesterséges intelligencia és robotizáció, a nagy méretű adatállományok feldolgozásának, a tárgyak internetének, a nagy teljesítményű számítástechnikának a fejlesztése.<sup>22</sup> A közlemény ezzel összhangban hangsúlyozza, hogy a termelés és a szolgáltatások határa egyre jobban elmosódik (European Commission, 2017, 2. o.).<sup>23</sup> Így azonban még inkább kétségessé válik – mint arra a korábbi változatok kritikussai, például a Bruegel Intézet felhívja a figyelmet (*Veugelers, 2017a*) –, hogy mit is kellene a stratégia szerint 20 százalékra emelni, és vajon helytálló-e ennek fényében a szektorális megközelítés felelevenítése. Véleményük szerint nem a számszerű értékek fontosak, hanem a tevékenység jellege, a magas hozzáadott érték, a kutatás-fejlesztés és az innováció, és a 2017-es dokumentum megközelítését már ebbe az irányba lett lépésként értékeli.

Az európai szintű hatáskörök bővítésének törekvéséhez logikusan társul *a közös alapok növelése*. Csak néhány példát kiemelve, a 2013-ban létrehozott, az unióbeli közlekedési, energia- és digitális hálózatok fejlesztését segítő Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) 33,2 milliárd eurónyi alappal rendelkezik (European Commission, 2014). A következő évben indított Európai Beruházási Terv és a Stratégiai Beruházások Európai Alapja (EFSI) legalább 500 milliárd eurónyi köz- és

<sup>21</sup> A „holisztikus,” rendszerszerű megközelítés hívószavának szakirodalmi előzménye többek között *Aiginger* [2012], *Veugelers* [2017a].

<sup>22</sup> Ezt szokás ipar 4.0-nak nevezni, de a hivatalos EU-dokumentumok ezt a Németországban bevezetett fogalmat nem használják. A fogalomról és az unió felkészültségéről az átalakulásra lásd például: *Kuruczleki* et al. [2016].

<sup>23</sup> A szakértőként befolyásos *Karl Aiginger* [2012] új koncepciója, amely a korábban bemutatott mátrixszemlélet után rendszerszemléletű ipar- és innovációs politikát ajánlott, kifejezetten e két terület összeolvadását tartja kívánatosnak.

magánberuházást szándékozik mobilizálni 2020-ig (European Parliament, 2018).<sup>24</sup> A jelenlegi programozási időszakban a kutatási és innovációs Horizon 2020 program 80 milliárd euróval, a vállalkozások versenyképességét és a kkv-sektort segítő program (COSME) 2,3 milliárddal gazdálkodhat.<sup>25</sup> Emellett az iparpolitika – vagy szélesebb értelemben az ennek keretét adó Európa 2020 stratégia – céljainak eléréséhez az Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESIF) is fontos forrást jelentenek.

\*

Összegezve, az európai szintű iparpolitikának három szakaszát különíthetjük el aszerint, hogy az létezett-e egyáltalán a szó szigorú értelmében véve a közösségi jogok, források és szankciók összehangolt rendszereként. Az időbeli trend a *közös iparpolitika* központi szerepétől, annak megszűnésén, az *ajánlások korszakán* át az újratertés határozott szándékáig, a *reneszánszig* ível. A 2008 utáni időszak újdonsága nem önmagában az iparpolitika, hanem a közösségi szintű iparpolitika igényének erősödése. Ez azonban *mindmáig nem jött létre*, csak a Bizottság ilyen irányú törekvéseinek élenkülését, az értékelés és az ellenőrzés keményedését és a közös források valamelyes növelését regisztrálhatjuk azzal együtt, hogy a válság éveiben a tagállami hajlandóság és alkalmazkodási kényszer is erősebbnek látszott a külső források megszerzése érdekében.

A fordulat magyarázata – mint a gazdaságpolitika egészében és mint a korábbi időszakokban is – a krízishelyzet, ami motivációt teremt az általános felfogás újragondolására,<sup>26</sup> és jó alkalmat is ad a változtatásokhoz az addig erős irányzatok, érdekcsoportok gyengülése. A válságkezelés során az állami beavatkozás – legalábbis átmenetileg – megint szalonképebbé vált, és ez az 1990-es évek elejétől eltérően egy irányba mutatott az integráció erősítésével. Az európai szintű iparpolitika létrehozását azonban nem könnyű összeegyeztetni a fejlett világban éppen a legsikeresebbnek tekintett hálózatos megközelítés decentralizált jellegével. Új ellentmondás az is, hogy az ismét felfedezett szektorális megközelítésnek nem kedvez az ágazati határokat átlépő, azokat elhomályosító technológiai fejlődés.

<sup>24</sup> Az Alap 2017 júliusáig 372 tranzakciót támogatott – a digitális infrastruktúra, a kutatás-fejlesztés, az energetika és a közlekedés terén, amelyeknek teljes beruházási költségvetése 325 milliárd euró (European Commission, 2017, 12. o.). Ebben azonban a magánszektor hozzájárulása is benne foglaltatik.

<sup>25</sup> Európai Bizottság [2014], Executive Agency for SMEs (lásd: <https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>). A Horizon 2020 keretösszege másfélszer nagyobb, mint az előző periódus hasonló programjéé (Csoma, 2018).

<sup>26</sup> Az iparpolitikával kapcsolatban ezt említi Grabas–Nützenadel [2013, 91. o.]. A megállapítás más területekre, például az állami tulajdon kiterjesztésére/szűkítésére is áll. Lásd: Voszka [2018a].

## Magyar iparpolitikák

A rendszerváltás utáni hazai iparpolitikai változatok rövid történeti áttekintése után ez a fejezet is a válság utáni fejleményekre összpontosít. Fő kérdése az, hogy milyen típusba sorolható a jelenleg érvényes magyar iparpolitika, követi-e az európai változásokat, vagy eltér azoktól. Megpróbáljuk értelmezni az újraparosítás jelszavát és összegezzük az ezzel kapcsolatos szakértő aggályokat is.

*A válság előtti évtizedek*

A szocializmus Magyarországon – hasonlóan a többi hasonló berendezkedésű országhoz – döntően állami tulajdonban lévő, viszonylag nagy méretű ipart hagyott örökségül,<sup>27</sup> amelynek jelentős része azonban a kialakuló piaci feltételek között összeomlott. Az 1990-ben hivatalba lépő kormány igyekezett megállítani a termelés gyors ütemű leépülését. Az első válságkezelő program az életképesnek ítélt, de csődközelbe került nagyvállalatok (a „piszkos 13-ak”), majd az adókonszolidáció révén 70 kisebb-nagyobb cég megmentését célozta az adósságok elengedésével, átütemezésével, állami részesedésre konvertálásával és más reorganizációs lépésekkel. Az átfogó, *középtávra szóló iparpolitikát 1993* elején dolgozták ki, amelyben a vállalati válságok enyhítése mellett a nagyobb léptékű szerkezetátalakítás is szerepelt. Ebben döntően a privatizáción, a nagyvállalati struktúra lebontásán és az állami kézben maradó cégek működésének korszerűsítésén volt a hangsúly, hosszabb időszakban a vállalkozások, a kutatás-fejlesztés, az export és a beruházások ösztönzése, továbbá – a nemzetközi megállapodások keretein belül – a piacvédelem is ki van emelve, hogy a hazai vállalatok egyenlő esélyt, a közbeszerzéseknél pedig előnyt kapjanak. Az OECD [1995] a dokumentumot aktív, de alapvetően horizontális jellegű iparpolitikaként értékelte, annak ellenére, hogy a felsorolt lépések egy része egyedi-szelektív döntéseket feltételezett, és – külső igényekre hivatkozva – különböző időtávokra megnevezte a várható tíz sikerárgazatot is.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Az ipar súlya a bruttó hozzáadott értékben mérve 35 százalékos, a foglalkoztatásban 30 százalékos volt 1989-ben. 1992 közepéig az ágazat termelése 1985-höz viszonyítva 40 százalékkal, a foglalkoztatottak száma több mint 20 százalékkal esett vissza (*Botos B.*, 2010, 226. o.).

<sup>28</sup> Az első három helyen 1995-re az élelmiszeripari kkv-k eszközellátása, a személygépkocsik és a gépipari háztartási gépek gyártása szerepelt, 2010-re pedig a biotechnológiát kiszolgáló eszközök, a mezőgazdasági gépek gyártása és a nem fogyasztói elektronika állt (*Botos B.*, 2010, 245. o.). A dokumentum készítői tehát hosszabb távon is az agrárium-élelmiszeripar és a fogyasztói kereslet húzó hatására számítottak.

A második koncepció 1995-ben, a kormányváltás és a termelés- és beruházás-növekedés elindulása után fogalmazódott meg, elődjéhez hasonlóan a feldolgozóiparra koncentrálna. Középpontjában a versenyképesség javítása állt, mégpedig aktív, kínálati oldali megközelítéssel, horizontális eszközök alkalmazásával (többek között a vállalkozásbarát környezeti feltételek megteremtésével, a beruházásoknak, a külföldi tőke beáramlásának, a megfelelő képzésnek és a K+F támogatásával). A dokumentum kidolgozásáért felelős tisztviselő hangsúlyozta, hogy az iparpolitika mozgásterét szűk, a nemzetközi kötelezettségek betartása, az unióval kötött társulási szerződés teljes piacnyitási és jogharmonizációs előírásai (főként az iparvédelem és az állami támogatások korlátozása), valamint a központi kiadások visszafogásának egyensúlyi követelménye miatt: „A koncepcióban felsorakoztatott iparpolitikai eszközök nem állami, hanem a vállalkozói kezdeményezésekre épülnek, és a kormányzati segítség csak kiegészítő jellegű” (Bagó, 1996, 451. o.). Hozzá kell tenni, hogy noha az 1995-ben indított stabilizációs program valóban a szokásosnál is szűkebbre szorította a költségvetési kereteket, más intézkedéseivel, főként az időleges vámpótlékkal és a forint erős leértékelésével szokatlan, egyszeri lökést is adott az iparpolitikai célok elérésének.

Az 1990-es évek iparpolitikája tehát a korszellemhez és a csatlakozás szándéka miatt fontos uniós ajánlásokhoz igazodva – a központi források szűkösségét is figyelembe véve – *piackonform* típusú volt. Az egymást követő kormányok a liberalizáció és a dereguláció feltételei között csak óvatosan próbálkoztak piacvédelemmel, és kevés területen tettek vállalatmentő lépéseket.<sup>29</sup> A szerkezetváltás fő eszközének a privatizációt és a külföldi tőke bevonását tekintették, amit az üzleti környezet javításán kívül állami támogatások (döntően adókedvezmények) is segítenek. Ezt a megközelítést két oldalról is bírálat érte: a liberális szakértők az egyedi beavatkozások miatt a régi redisztribúciós rendszer újraélesztésétől tartottak, míg mások az ipar képviselőivel együtt a külföldi minta (vagy inkább csak a deklarációk) kritika nélküli követését, a piacromboló hatásával szembeni védelem hiányát nehezményezték.<sup>30</sup>

Talán ezek a viták is szerepet játszottak abban, hogy Magyarországnak 1995 és 2016 között nem volt újabb, elfogadott iparpolitikai koncepciója,<sup>31</sup> noha az Eu-

<sup>29</sup> A konszolidációnak nevezett bankmentés szélesebb körű volt (Botos K., 1995, Várhegyi, 2002), de ez nem az iparpolitika területe.

<sup>30</sup> Az első irányzathoz lásd például: Karsai [1993], Stark [1994], Voszka [2003], a másodikhoz Botos B. [2010], Köves-Lányi-Oblath [1993], Oblath [1991], Török [1992].

<sup>31</sup> Közrejátszhatott az is, hogy 1998 után Magyarországon nem volt önálló, csak az iparért felelős tárca – tevékenysége a különböző elnevezésű és hatáskörű gazdasági, illetve fejlesztési minisztériumokba tagozódott be.

rópai Bizottság ezalatt közlemények sorát jelentette meg, és az uniós csatlakozás új feltételei is indokolhatták volna kidolgozását. Az egymást követő magyar kormányok foglalkoztak ugyan a kérdéssel, de az ipar szélesebb keretbe ágyazva, átfogó – részben az uniós források felhasználásához kapcsolódó – nemzetgazdasági tervek részeként jelent meg.

Az ezredforduló után, 2014-ig öt ilyen nagy terv készült.<sup>32</sup> Témánk szempontjából közös jellemzőjük a széttagoltság, sokféle prioritás egymás mellé állítása, noha már 2001-ben, az első dokumentum kidolgozásakor az egyik fontos indok a források összpontosítása volt: „Ha a jelenlegi gazdasági növekedés idején nem fogalmaznánk meg tervet a fejlődés fenntartására, a felfutás gyümölcsei lobbierdekek számára aprózódnának szét.”<sup>33</sup> Maguk az alapcélok mindvégig hasonlóak maradtak (különböző megfogalmazásokkal a növekedés, a foglalkoztatás ösztönzéséről, a versenyképesség javításáról, a felzárkózásról szolt mindegyik), és illeszkedtek az Európai Unió aktuális törekvéseihez. Bár – különösen az Új Széchenyi-tervben – megjelentek a „patrióta gazdaságpolitika” elemei is: a gazdaság duális szerkezetének oldása, a nagyvállalatok privilégiumainak és monopolhelyzetének kiegyensúlyozása a magyar kis- és középvállalatok fejlesztése érdekében; ennek egyik eszköze az állami megrendeléseknél a hazai cégek előnyben részesítése (Magyarország Kormánya, 2011, 196, 245, 256. o.).

Az ipar önálló ágazatként, elkülönült programterületként a tervek egyikében sem jelent meg, csak a gazdaság- vagy vállalkozásfejlesztés, esetleg a néhányszor külön is megnevezett kutatás-fejlesztés-innováció részeként. Mivel a források elosztását alapvetően meghatározó pályázati rendszer zöme nem ágazatilag tagolt, az iparnak juttatott összegek nagyságát legfeljebb utólag lehetne megállapítani. Annyi biztos, hogy az előirányzatok adatai alapján a szektor nem kapott központi szerepet – a súlypont 2014-ig kétségkívül az infrastruktúra fejlesztése volt<sup>34</sup> –, és nem bukkantak fel ágazatspecifikus eszközök sem. Így ezeket a terveket *aligha nevezhetjük iparpolitikai koncepciónak*.

<sup>32</sup> Sorrendben: Széchenyi-terv, Nemzeti Fejlesztési Terv, Új Magyarország Fejlesztési Terv, Új Széchenyi-terv, Széchenyi 2020. Ezeken kívül számos részterv készült, különösen 2011 után. Az Új Széchenyi-terv maga 10 ilyen dokumentumot sorol fel, és Mihályi [2018, 54–55. o.] 2017-ig további 22 kormányzati tervet talált egyes tevékenységekre és régiókra.

<sup>33</sup> Lásd: <http://cegvezetes.hu/2001/01/szechenyi-szellemben/>

<sup>34</sup> Az első három tervben az autópálya-építésnek, a közintézményeknek, illetve a közlekedésnek jutott az összes forrás 40–66 százaléka. Csak a Széchenyi 2020-ban szerepel a „közvetlen gazdaságfejlesztés” 60 százalékkal, ennek értelmezése azonban – mint később szó lesz róla – homályos. A tervek részletesebb elemzését lásd Voszka [2018b].

*Az iparpolitika feléledése és az újraiparosítás*

Az iparpolitika előkészítésének tekinthető a válság után közvetlenül négy ágazatra kidolgozott akcióterv (Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, 2009), majd a *Magyar Növekedési Terv*, amelyben először jelent meg az újraiparosítás a növekedés gyorsításának lehetséges útjaként (Nemzetgazdasági Minisztérium, 2011).<sup>35</sup> Az új koncepció két állításra épül: egyrészt a válság hatására világszerte felértékelődött a termelő szektorok szerepe, ezek a gazdaság motorjai – ezen belül is „a feldolgozóipar számít a gazdaság húzóágazatának” (i. m., 63. o.). Másrészt nő az igény az állami szerepvállalás iránt, a nagy szerkezetváltások – mint ezt a részletes gazdaságtörténeti visszatekintés mutatja – mindig ennek segítségével mentek végbe. Az állami beavatkozás javasolt eszközei döntően horizontálisak, de a dokumentum nem zárkózik el konkrét területek kijelölésétől sem. „A vállalati szektor különböző szempontok szerinti átfogó elemzésének eredményeként meg kell határozni azt a 20-30 vállalatcsoportot, ahol a célzott támogatások juttatása a legnagyobb hozzáadott érték-növekedést teszi lehetővé az elkövetkező években” (i. m., 19. o.). E vizsgálat első lépéseként a dokumentum a munkahelyteremtő és magas hozzáadott értéket termelő „ágazati súlypontokat” és több vállalatcsoport helyzetét tekinti át. Felsejlenek a protekcionizmus és a nemzetibajnok-teremtés körvonalai is: a terv a növekedés fontosabb forrásának tekinti a nettó export maximalizálását, ami „importkiváltó” gazdaságpolitikát kíván meg a termelésben és a felhasználásban, továbbá magába foglalja a magyar tulajdonú vállalatok külföldi terjeszkedésének segítését is.

A Növekedési Terv a célok és eszközök alapján egy iparpolitikai koncepció körvonalazása lehetne – de a dokumentum vitatja ennek szükségességét: a konzisztens iparpolitikának „...nem feltétlenül kell explicit stratégiai dokumentumban testet ölteni, sokkal fontosabb, hogy a szereplők együttműködése kialakuljon, és ennek nyomán az ipar fejlődését pozitív irányban befolyásoló szinergikus döntések születessenek” (i. m., 53. o.).<sup>36</sup> Sok más tagország sem készít átfogó iparstratégiát – írják –, részben mert ennek határait a különböző kapcsolódó területek komplexitása miatt

<sup>35</sup> Az újraiparosítást (és ezzel együtt egy iparstratégia kidolgozását) a 2010-ben hivatalba lépő kormány nemzetgazdasági minisztere már a választásokat követő hónapokban meghirdette. (<https://www.portfolio.hu/gazdasag/matolcsy-ujra-kell-iparosítani-magyarországot.138346.html>), majd a következő években többször visszatért rá: „*Legyen újraiparosítás Magyarországon és a Kárpát-medence területén... Szakítottunk azzal a 25-30 éves felfogással, hogy a pénzügyi szektorból jöjjön a növekedés, mi termelni szeretnénk.*” Lásd: [https://index.hu/gazdasag/magyar/2012/05/26/elore\\_a\\_kadari\\_uton/](https://index.hu/gazdasag/magyar/2012/05/26/elore_a_kadari_uton/)

<sup>36</sup> Az érdekelt felek együttműködésének hangsúlyozása, mint láttuk, a szakirodalomban is megjelent (például: *Rodrik*, 2004), továbbá az uniós követelményeknek és a korábbi átfogó terveknek is fontos eleme.



nehéz meghúzni, részben pedig azért, mert a terv kidolgozói úgy vélik, hogy „...a legtöbb kifejezetten iparpolitikai eszköz – különösen az ágazatspecifikus eszközök – alkalmazását az uniós szabályozás szigorúan korlátozza” (i. m., 57. o.). Az orientáló szerepet a dokumentum szerint az átfogó nemzeti tervek, a kohéziós és strukturális alapok felhasználásához kapcsolódó megállapodások megfelelően betöltik.

A Növekedési Terv nemcsak az iparpolitika, hanem az ipar határait sem jelöli ki. Megjelenik benne általában a termelés (a pénzügyi szolgáltatásokkal szembeállítva), a feldolgozóipar mint húzóágazat, de a súlypontok között szerepel a szolgáltató központ, a turizmus és a logisztika, a vállalatcsoportok között pedig a kereskedelem és az építőipar is. A 2010-es évek első felének politikai nyilatkozatai azonban arra utalnak, hogy akkoriban a termelés és a (pénzügyi) szolgáltatás szembeállítása, az ipar szűk értelmezése dominált, jól illeszkedve a kabinet hívószavaihoz az értéktermelő és a spekulatív kapitalizmus megkülönböztetéséről, a munkaalapú társadalomról. „Működik a kormány újraparosítási programja – jelentette ki a miniszterelnök egy járműgyártó üzem avatóján. – Aki termel, talpon marad, aki spekulál, elbukik” (LT, 2013).

Az iparnak ezt a felfogását tükrözi a két évtizedes kihagyás után 2016-ban mégiscsak kidolgozott iparpolitika, az *Irinyi-terv* is. „A 2014–2020 közötti időszakban a Kormány egyik fő gazdaságpolitikai célja az ipari termelés GDP-hez való hozzájárulásának a további jelentős növelése a jelenlegi 24%-os értékről.<sup>37</sup> A Kormány ... elsősorban azokhoz a beruházásokhoz kíván anyagi segítséget nyújtani, amelyek a termelésre fókuszálnak” (Nemzetgazdasági Minisztérium, 2016, 22. o.). A terv az európai újraparosítási stratégiára és most már a szektorális megközelítés reneszánszára is hivatkozva kiemelten fejlesztendő, jórészt feldolgozóipari ágazatokat is megnevez: a járműipart, a specializált gép- és járműgyártást, az „egészséggazdaságot”, beleértve a turizmust is, továbbá az élelmiszeripart, a „zöldgazdaságot,” az infokommunikációs technológiát és a védelmi ipart.<sup>38</sup>

A kiválasztottak közé azok az ágazatok kerülhetnek be, amelyek részesei a globális iparfejlődési trendeknek (a digitalizációnak, a testre szabott termelésnek), exportképesek, vonzóak a külföldi működő tőke számára, magas hozzáadott értéket állítanak elő (ezért alacsony az áttelepítési kockázatuk), hazai nyersanyaggal és munkaerővel dolgoznak, hozzásegítenek a területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez,

<sup>37</sup> A 30 százalékos részesedés elérése a dokumentumban nem szerepel, azt csak a tervet bemutató sajtótájékoztatón említette az illetékes miniszter, és innen terjedt el a köztudatban (Lásd: <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/irinyi-terv-magyarország-ujraparositasaert>).

<sup>38</sup> A logisztika és az építésgazdaság kifejezetten azért nem lett része a körnek, mert azok nem feldolgozóipari tevékenységek, de az előbbire külön ágazati fejlesztési terv készült (uo., 52–53. o.).



a foglalkoztatás növeléséhez, magas a magyar tulajdonú cégek aránya,<sup>39</sup> és végül, ahol az állam megrendelőként és eladóként is fontos piaci szereplő. „A kiemelkedően teljesítő ágazatok mellett a tradicionálisan erős, feltörekvő iparágak célzott támogatása lehet a Kormány fejlődésösztönző eszköze” teszi még hozzá a terv (uo., 5. o.). Látható, hogy a stratégia nem szűkkeblű: sokféle életciklusban lévő cégre, sokfajta általános célhoz kapcsolódó tevékenységre kiterjedhet, külföldi, hazai és állami tulajdonban lévő vállalatokra, kicsikre és nagyokra egyaránt. Feltűnő azonban a többoldalú *hazai beágyazottság és az állami ráhatás igénye*, amit patrióta vagy tág értelemben vett nemzetbiztonsági szempontnak is nevezhetünk.

Az iparpolitika eszközzrendszere is sokrétű. A horizontális megközelítés mellett a terv konkrét támogatási programokat is előírnyoz: a nemzetközi versenypályáztatás rendszerét, a komplex, az operatív programok határait átlépő pályázatok lehetőségét és új elemként egy „*Kiemelt ágazatok*” *célelőirányzat* létrehozását költségvetési forrásból, elsősorban a kiemelt szektorok hazai tulajdonú, közepes méretű vállalatai számára. Javasolja az „ökoszisztéma alapú” modellt bevezetését is, amely a kutatás-fejlesztés kínálatának és keresletének összehangolását szolgálná integrált programokkal.

A dokumentum nem határozza meg az ipar számára rendelkezésre álló összeget, mert döntően uniós forrásokra épít, amelyekben a szektor elkülönítve nem szerepel. Megpróbáltam azonban erre becslést adni a szétszórt – és sokszor nem teljesen egyértelmű<sup>40</sup> – adatokból. Egy helyen találtam pontos számot: a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program kapacitásbővítő prioritásából az ipar 323 milliárd forintot kaphat. Ezen kívül juthat az ágazatnak a kutatás-fejlesztés-innováció, az ipari parkok, az energiahatékonyság és a foglalkoztatás összesen 1400 milliárdos előirányzataiból is. E két tétel alapján az ipar támogatása valószínűleg eléri a 650 milliárd forintot, ha feltételezzük, hogy az ágazat az utóbbi programokból hasonló arányban részesedik, mint a bruttó hozzáadott érték termeléséből.<sup>41</sup> Így a 2014 és 2020 között lehívható uniós források mintegy 9 százaléka jut az iparnak, ami nem több mint az előző időszakokban. Ehhez hozzáadódik a visszatérítendő támogatások 750 milliárd forintos kerete, de nem lehet tudni, hogy ennek mekkora része szere-

<sup>39</sup> Ennek kapcsán azt vizsgálták, hogy mely ágazatokban képes hazai tulajdonú cég közepes vagy nagyvállalattá válni. Az értékesítés nettó árbevétele, a befektetett eszközök és a foglalkoztatott létszám alapján 120 ilyen szervezetet azonosítottak, közülük 50 az élelmiszeriparban működik.

<sup>40</sup> Több adat esetében nem világos például, hogy az csak az EU-forrásokat, vagy a hazai társfinanszírozással/önerővel növelt összeget jelenti-e.

<sup>41</sup> A feltételezés mellett szól, hogy a Növekedési Hitelprogramból – amit a terv szintén a lehetséges források közé sorol – a dokumentum készítéséig az iparvállalatok mintegy 20 százalékot igényeltek (Nemzetgazdasági Minisztérium, 2016, 29. o.).

pel ettől függetlenül az operatív programokban, és az sem világos, hogy mekkora lehet ebből a forrásból az ipar részesedése. A stratégia számít még az Eximbank kölcsöneire,<sup>42</sup> az Európai Beruházási Bank, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, valamint a moszkvai központú Nemzetközi Beruházási Bank hiteleire is. Vagyis a terv nem irányoz elő kiugróan sok forrást az ágazat fejlesztésére, és – a korábbi átfogó tervekhez hasonlóan – ennek nagy része nem jelent pótlólagos pénzt. Az azonban lehetséges, hogy a tematikusan (és nem ágazatilag) meghatározott programokon belül a kiemelt tevékenységek, vállalatok előnyhöz jutnak.

Az Irinyi-terv mindennek alapján – az uniós irányvonalnak megfelelően – a horizontális és a szektorális megközelítés elegye, *intervencionalista és piackonform megközelítést* is tartalmaz. Az előbbieik közé sorolható az ipar körének szűk – bár nem egyértelmű – meghatározása, a stratégiai szektorok kiválasztása, valamint a hazai beágyazottság és az állami megrendelések hangsúlyos szerepe, a protekcionizmus és a nemzetibajnok-teremtés elemeinek felbukkanása. (Ezen a ponton elmentmondásos a kormány külföldi tőkét kárhóztató retorikája és a feldolgozóipar exportképes részének jórészt külföldi tulajdona.) Piackonform elem az üzleti környezet javításának célja, a kutatás-fejlesztés ösztönzése, a kis- és közepes vállalatok támogatása. A legújabb irányzatnak számító hálózatokra épülő fejlesztő államot csak nyomokban fedezhetjük fel. A terv több ponton, például a területi egyenlőtlenségek mérséklésével a piacra jutás, az export megkönnyítésével, a beszállítói szerep erősítésével kapcsolatban is említi a hálózatos szerveződés kívánatos voltát. De ez többnyire az általánosságok szintjén marad, és kizárólag a gazdálkodó szervezetekre vonatkozik. Az elosztó pólusok hálózatáról, versengéséről nem esik szó, a redisztribúció lényegében továbbra is egy központú.

Az újraiparosítás stratégiáját, meghirdetett módját szakértők *több oldalról is bírálták*, amellet érvelve, hogy az indokolatlan, lehetetlen vagy legalábbis kedvezőtlen irányú. A kritika egyik ága szerint az ipari termelés növelésére *nincs szükség*. A fejlődés alaptendenciája ugyanis világszerte már régóta a terciér szektor arányának emelkedése. Az ipar részesedése a szegényebb országokban nagyobb (*Valentinyi, 2014*), vagy árnyaltabban: a gyorsan fejlődő gazdaságok között vannak erősebben vagy kevésbé iparosodottak, „...az újraiparosítás, vagy éppen az ipar térvészése nem volt jó fokmérője a gazdasági sikerességnek” (*Madár, 2014*). Bár az elmúlt években Európában is reindusztrializációról beszélnek, ezt az ágazat felgyorsult zsu-gorodása indokolja, és részben a kihelyezett termelés visszaviteléről van szó. Nálunk

<sup>42</sup> Ezek összege 2010 és 2014 között 813 milliárd forint volt (Nemzetgazdasági Minisztérium, 2016, 32. o.).

viszont az arány alig csökkent, uniós szinten ma is dobogós a helyezésünk (*Stubnya*, 2014) – és hozzátehetjük, hogy ráadásul a relokáció, a külföldi cégek hazatelepülése éppen Magyarországot is sújthatja. Ráadásul modellszámítások szerint – megfelelő peremfeltételek, elsősorban exportkereslet esetén – a gazdaságban spontán módon is emelkedne az ipar részaránya, ami viszont másfelől a növekedés és a foglalkoztatás szempontjából kedvezőtlenebb forgatókönyv, mint a szolgáltatások bővülése (*Uliha–Vincze*, 2014).

A bírálatok másik iránya azt állítja, hogy az ipar részesedésének 30 százalékra emelése 2020-ig *megvalósíthatatlan*. Egyrészt ehhez az ipari dinamikának jelentősen meg kellene haladnia a nemzeti össztermékét. A kormányzat szerint az ágazatnak évi 7 százalékkal kellene bővülnie, más számítások szerint viszont 12 százalékkal – ami tartósan 5 százalék feletti gazdasági növekedéssel járna (*Madár*, 2014). Erre egyetlen prognózis sem számított néhány éve, ami azóta be is igazolódtott.<sup>43</sup> Másrészt, ha eközben a kabinet csökkenteni akarja az egyoldalú függést a konjunktúraérzékeny járműgyártástól és beszállítóitól – mint azt az Irinyi-terv nem, de a nemzetgazdasági miniszter hangsúlyozta (Irinyi-terv..., 2016) –, akkor végképp irreális a törekvés, hiszen az elmúlt években a növekedés forrása szinte kizárólag ez a szegmens volt. Végül, a részesedést folyó áron számolják. Márpedig a jórészt külkereskedelmi forgalomba kerülő (feldolgozó-) ipari termékek árának emelkedése 2000 óta mindig kisebb volt a GDP-deflátornál, így a jövőben is előfordulhat, hogy az ipar súlya a nemzeti össztermékben az ágazat hosszabb távú gyors bővülése ellenére sem emelkedik (*Madár*, 2016).

Az ellenvetések harmadik vonulata szerint újraparosításra szükség lenne, de a tervekben szereplő irány *nem alkalmas a várt kedvező hatások kiváltására*. Egyes szakértők szerint *az ipar válságállósága* tévedés: dekonjunktúra idején éppen a szolgáltatások tölthetnek be kiegyensúlyozó szerepet. Többen úgy vélik, hogy az ágazat súlyának növekedése nem a kínálaton, hanem a keresleten, ezen belül elsősorban

<sup>43</sup> Az ágazat termelésének növekedési üteme a KSH adatai szerint az ezredforduló után csak 2010-ben érte el a 10 százalékot (a válság mélypontjának igen alacsony bázisán), 2014–2015-ben meghaladta a 7 százalékot, de az ezt követő években csak egy, illetve 4,6 százalékkal emelkedett. Lásd: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_oia004.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_oia004.html). Az ipar részesedése a bruttó hozzáadott értékből az 1996 és 2017 közötti húsz évben 21 és 24 százalék között ingadozott, 2010-ben 21,5 százalék, majd némi hullámszám után az időszak végén 23,2 százalék volt. Lásd: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qpt002d.html?down=92](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt002d.html?down=92). *Lengyel* és szerzőtársai [2016] szerint a válság utáni években „...nemzetgazdasági szinten 2009 és 2014 között alig érzékelhető az újraparosodás folyamata, ugyanakkor területileg enyhén eltérő tendenciák figyelhetők meg” (uo., 638. o.).

az export lehetőségein múlik.<sup>44</sup> Még fontosabb szempont a *foglalkoztatás bővítése*, de kétséges, hogy ennek vajon az ipar-e a kizárólagos eszköze: az iparosodottság foka és a foglalkoztatottság szintje között nincs szoros összefüggés (*Madár*, 2014). Tisztázatlan az is, hogy a kormány az alacsony képzettségűek munkanélküliségét kívánja-e csökkenteni, amihez az összeszerelő üzemek adnak jó keretet, vagy pedig az Irinyi-terv egyik prioritásának megfelelően a *magas hozzáadott érték* előállítására törekszik, ami képzett munkaerőt feltételez. Mindenesetre az ipari dinamikáját adó – az utóbbi években is nagy befektetéseket vonzó – autógyártásban a hazai hozzáadott érték nem éri el a negyven százalékot, amivel a régióban sereghajtók vagyunk (*Rossz ötlet...*, 2016).

Mindez természetesen azon is múlik, hogy mit tekintenek a döntéshozók iparnak és milyen fajta ipart akarnak fejleszteni. Az Irinyi-tervből az is következhet, amit a nagyobbik kormánypárt frakcióvezetője állított: „A sikeres gazdasághoz munkahelyek kellene, a munkahelyek pedig akkor gyarapodnak, ha egy gazdaságpolitika termelő cégekre és termelő beruházásokra alapoz.”<sup>45</sup> Vagy azt tartjuk érvényesnek, amit a nemzetgazdasági miniszter és államtitkára hangsúlyozott: „Ahhoz, hogy modernebbé váljon az ipari termelés szerkezete, át kell állni az innovációvezérelt gazdaságra” (*Irinyi-terv...*, 2016), illetve: „Az újraiparosítás nem feltétlenül addicionális ipari termelést jelent, hanem ... más jellegű, modernebb ipari szerkezetet céloz az újraiparosítási politika” (*Csacsiság...*, 2014). Ezek a kétségek a szakértők körében mindmáig megmaradtak. *Bod Péter Ákos* [2018, 3. o.] hosszan vitatkozik a marxizmus rég elfeledettnek hitt örökségével, a „produktív” és az „improduktív” tevékenység szembeállításával, és modernizációs szerkezetváltást sürget: „Ha terméket mondunk, azonnal hozzá kell tenni a szolgáltatást. Nincs hasznossággal bíró termék szolgáltatás nélkül... A fejlett világban az újraiparosítás kapcsán a jelentős hozzáadott értéket előállító, versenyképes ipar fejlesztéséről van szó, és nem általában az ipar mint ágazat preferálásáról.” A termelés helyett a digitalizáció és a szolgáltatások támogatása mellett többek között a tercier szektor magas külkereskedelmi részarányával és aktívumával is lehet érvelni (*Csoma*, 2018). *Lengyel Imre* és szerzőtársai [2016] a feldolgozóipar térségi struktúrájának és kilátásainak alapos elemzése után azt az aggályt fogalmazták meg, hogy ha a magas hozzáadott értékű csúcstechnológia és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatások helyett Magyarország a gyártásra

<sup>44</sup> Ezek a vélemények különböző vitafórumokon hangzottak el. Lásd például „Csacsiság”... [2014], *Rossz ötlet...* [2016].

<sup>45</sup> Lásd: [https://index.hu/gazdasag/2014/10/03/rogan\\_a\\_gazdasag\\_legfontosabb\\_eleme\\_a\\_terme\\_lo\\_szektor/](https://index.hu/gazdasag/2014/10/03/rogan_a_gazdasag_legfontosabb_eleme_a_terme_lo_szektor/)

összpontosít, akkor „Félő, hogy az így generálódó újraparosodásról azt hisszük, hogy dinamikus fejlődés, holott éppen konzerváljuk a lemaradásunkat. Átmenetileg a kevésbé fejlett várostérségekben szükség lehet újraparosításra, de eközben meg kellene teremteni a tudásalapú fejlődés tényezőit” (i. m., 638. o.).

Mivel most csak az iparpolitikai koncepciókat vizsgáltuk, mindebből az a következtetés adódik, hogy a számszerű előirányzat elérése több mint kétséges, a hivatalos dokumentumok tartalmi céljai pedig homályosak: többfajta és egymástól jelentősen különböző társadalmi-gazdasági hatásokkal járó változások is levezethetők belőlük. Annyi biztos, hogy e bírálatokat a későbbi kutatásoknak is ajánlatos megfontolniuk, és a tényleges következményeket érdemes lesz nyomon követni. Ennek során természetesen figyelembe kell venni azt is, hogy a megvalósítás lényegesen eltérhet a deklarációktól – amihez tág teret nyit az utóbbiak homályos megfogalmazása –, és a formailag hasonló iparpolitikai célokhoz egyes országokban az általános kormányzati felfogástól függően más és más gyakorlatok társulhatnak. A legalábbis részlegesen piacokonform iparpolitikát az állami aktivizmus konkrét mintázatai (a tulajdonosi szerkezet átrendezésétől a kedvezményezett vállalatok kiválasztásának módszerein át a versenykorlátozás színes eszköztáráig) a maguk képére formálhatják.

### **Merre tovább?**

Az elemzés azt mutatja, hogy az ipar és az iparpolitika definiálási kísérlete nem felesleges szörszálhasogatás: noha általános, minden időszakra és térségre érvényes meghatározást – mint a gazdaságpolitikához szorosan kötődő fogalmaknál általában – nem érdemes keresni, az aktuális értelmezések feltárására szükség van a döntéshozók szándékainak megértéséhez. Mivel a különböző megközelítések alapvetően eltérő pályákat vetíthetnek előre, tartalmuk a következmények szempontjából is kulcsfontosságú lehet. A cikkben elemzett hivatalos dokumentumok azonban sokszor képlékeny fogalmakkal operáló programok, tervek, és fő irányuk az eltérő érdekű felek kompromisszumai miatt is elhomályosulhat – ezért csak óvatosan vonhatunk le belőlük következtetéseket.

Az Európai Unióban az ezredforduló után az ágazat szűkebb, feldolgozóiparra összpontosító, azon belül is a szektoriális megközelítést felelevenítő nézőpontja került előtérbe, és ez jelent meg a válság után az újraparosítás jelszavában is. Az utóbbi évek azonban nemcsak az ipar, hanem a szélesebb értelmezés reneszánszát is elhozták, ami közelebb vihet az innováció, a kutatás-fejlesztés vezérelte gazdaság-

hoz, ehhez az 1960-as évek óta hangoztatott, most az új ipari forradalom jegyében megfogalmazott célhoz. Ezzel párhuzamosan erősödött az Európai Unió törekvése arra, hogy az integráció továbblépjen az „ajánlások” korszakából az európai szintű, azaz a közös iparpolitika megvalósítása felé. A központosítást azonban nehéz összeegyeztetni sok tagállam szuverenitást védő álláspontjával és a legsikeresebbnek tekintett hálózatos megközelítés decentralizált jellegével is.

A magyar iparpolitika az 1990-es években kifogástalanul – a kritikusok szerint túlságosan is jól, saját érdekeit feladva – illeszkedett az éppen domináló piaciform európai felfogáshoz, olyannyira, hogy 1996 után húsz évig nem is jelent meg átfogó koncepció. A kormány e nélkül is meghirdette az újraparositást már 2010-ben, az unióban talán elsőként, és késve, de akkor nagy határozottsággal követte az ágazati szemlélet feléledését. A 2016-ban megjelent, feltehetően a kormány autonóm, az EU-tól független döntési jogának deklarálását is szolgáló új stratégia az ipar hagyományos, a termelésre és a feldolgozásra összpontosító fogalmára épült, összhangban a spekulációval szemben a gyártást, a (pénzügyi) szolgáltatásokkal szemben a termelést előnyben részesítő hivatalos nyilatkozatokkal, de – főként néhány politikus utólagos értelmezése szerint – teret enged a szélesebb felfogásnak is. Fő célkitűzései egybeesnek az európai irányokkal. Ehhez erős ösztönzést ad, hogy a fejlesztési források jelentős része az EU-tól érkezik, és a formális megfelelés egyre szigorúbban számon kért követelmény. A részletekben, elsősorban a „patrióta gazdaságpolitika” elemeiben vannak azonban különbségek, amelyek a fejlesztendő tevékenységek jellegét övező bizonytalansággal együtt nyitva tartják az utat az alacsony hozzáadott értéket előállító ipar erősítése felé is. Mivel ennek exportképes, összeszerelő szegmense zömmel nem magyar tulajdonú cégekhez kötődik, a kormányzatnak mindenképpen meg kell küzdenie a külföldiekkel, illetve a hazai szereplőket előnyben részesítő irányzatok összeütközésével, továbbá a minden területen erősen központosító állam és az autonóm gazdasági hálózatok korszerű szerveződési elvének ellentmondásával is. A hagyományos gyártó tevékenységeket és támogatási módszereket preferáló politika kiszolgáltatott és leszakadó gazdaságot vetít előre, ami az európai deklarációktól eltér ugyan, de paradox módon ennek fenntartásamegerősítése éppen az EU fejlett térségeinek, multinacionális cégeinek tényleges érdeke is lehet.

## Hivatkozások

- Aiginger, K. [2007]: Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 7., Issue 3., 297–323. o. DOI 10.1007/s10842-007-0025-7
- Aiginger, K. [2012]: A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe. Österreichisches Institut Für Wirtschaftsforschung, Working Papers, 421/2012.
- Bagó Eszter [1996]: Iparpolitika az ipar versenyképességének növeléséért. *Közgazdasági Szemle*, 43. évf., 5. sz., 443–456. o.
- Becker, G. [1985]: The Best Industrial Policy Is None at All. *Business Week*, 25. August.
- Bailey, D. – Driffield, N. [2007]: Industrial Policy, FDI and Employment: Still ‘Missing a Strategy’. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 7., Issue 3–4., 189–211. o.
- Benczes István [2002]: A fejlesztő állam válsága Ázsiában. *Külgazdaság*, 46. évf., 5. sz., 23–40. o.
- Benczes István [2018]: Az euró-zóna (lehetséges) szétesésének értelmezései az államközponit elméletekben. *Külgazdaság*, 62. évf., 7–8. sz., 4–29. o.
- Berglöf, E. [2015]: New structural economics meets European transition. *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 18., No. 2., 114–130. o., DOI: 10.1080/17487870.2015.1013543
- Bianchi, P. – Labory, S. [2006]: Empirical Evidence on Industrial Policy using State Aid Data. *International Review of Applied Economics*, Vol. 20., No. 5., 603–621. o. DOI: 10.1080/02692170601005556
- Block, F. [2008]: Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. *Politics & Society*, Vol. 36., No. 2., 169–206. o.
- Bod Péter Ákos [2018]: Iparosítás, újraparosítás – de mi az ipar ma? *Magyar Szemle*, Új folyam, XXVII. évf., 7–8. sz. Letölthető: [http://www.magjarszemle.hu/cikk/iparositas\\_ujraparositas\\_de\\_mi\\_az\\_ipar\\_ma](http://www.magjarszemle.hu/cikk/iparositas_ujraparositas_de_mi_az_ipar_ma)
- Botos Balázs [2010]: Az iparpolitika metamorfózisa. L’Harmattan Kiadó, Budapest.
- Botos Katalin [1995]: Bankrendszer és konszolidáció. *Bankvilág*, 4. sz.
- Chang, H-J. [2002]: Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. London, Anthem Press. DOI: 10.1108/10748120510618222
- „Csacsóság”... [2014]: „Csacsóság” az egész újraparosítás? *portfolio.hu*, szeptember 5. Letölthető: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/gazdasagfejlesztes/csacsóság-az-egesz-ujraparositas.4.203352.html>
- Cowling, K. – Oughton, C. – Sugden, R. [1999]: A reorientation of industrial policy? Horizontal policies and targeting. In: K. Cowling (ed.): *Industrial Policies in Europe. Theoretical Perspectives and Practical Proposals*. Routledge, London.
- Csoma Róbert [2018]: Beruházási támogatások, újraparosítás és a globális értékláncok. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf., 3. sz., 303–324. o.
- Di Tommaso, M. R. – Tassinari, M. – Bonini, S. – Marozzi, M. [2017]: Industrial policy and manufacturing targeting in the US: new methodological tools for strategic policy-making. *International Review of Applied Economics*, Vol. 31., No. 5., 681–703. o., DOI: 10.1080/02692171.2017.1303036
- Európai Bizottság [2014]: A HORIZON 2020 rövid bemutatása. Az Európai Unió kutatási és innovációs keretprogramja. Letölthető: [http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020\\_HU\\_KI0213413HUN.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_HU_KI0213413HUN.pdf)
- Európai Számvevőszék [2017]: Előzetes feltételrendszerek és eredményességi tartalék a kohéziós politika területén: innovatív, de még nem eredményes eszközök. 15. sz. Letölthető: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_15/SR\\_PARTNERSHIP\\_HU.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_15/SR_PARTNERSHIP_HU.pdf)
- European Parliament [2018]: General Principles of EU Industrial Policy. European Parliament, February.
- European Commission [2004]: Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe. 20. April, COM(2004) 274.



- European Commission [2005]: Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy. 5. Oct. COM(2005) 474.
- European Commission [2010a]: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. 3. March, COM(2010) 2020.
- European Commission [2010b]: Reinforcing economic policy coordination. 12. May, COM(2010) 250.
- European Commission [2010c]: An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage. 28. Oct, COM(2010) 614.
- European Commission [2011]: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. 6. Oct, Com(2011) 615.
- European Commission [2012]: A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery. 10. Oct, COM(2012) 582.
- European Commission [2014]: For a European Industrial Renaissance. 22. Jan, COM(2014) 14.
- European Commission [2017]: Investing in a smart, innovative and sustainable Industry A renewed EU Industrial Policy Strategy. Brussels, 13. Sept, COM(2017) 479.
- Foreman-Peck, J. – Federico, G. [1999a] (eds.): European Industrial Policy: the Twentieth-century Experience. Oxford University Press, Oxford, New York.
- Foreman-Peck, J. – Federico, G. [1999b]: Industrial Policies in Europe. Introduction. In: Foreman-Peck – Federico (eds.) [1999a], 1–17. o.
- Geroski, A. [1989]: European industrial policy and industrial policy in Europe. *Oxford review of economic policy*, Vol., 5., Issue 2., 20–36. o.
- Gerschenkron, A. [1962]: A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból. Gondolat, 1984.
- Grabas, C. – Nützenadel, A. [2013]: Industrial Policies in Europe in Historical Perspective. Welfare, Wealth, Work Project, Working Paper, No. 15.
- Grabel, I. [2011]: Not Your Grandfather's IMF: Global Crisis, 'Productive Incoherence' and Developmental Policy Space. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 35., No. 5., 805–830. o. Letölthető: <https://doi.org/10.1093/cje/ber012>
- Haar, L. N. [2014]: Do patterns of trade and international competitiveness support the case for industrial policy? *Policy Studies*, Vol. 35., No. 3., 221–245. o., DOI: 10.1080/01442872.2014.886680
- Hayek, F. A. (ed.) [1935]: Collectivist Economic Planning. Lowe and Brydone Ltd. London.
- Irinyi-terv Magyarország újraiparosításáért [2016]: Irinyi-terv Magyarország újraiparosításáért. Nemzetgazdasági Minisztérium, március 2. Letölthető: <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/irinyi-terv-magyarorszag-ujraiparositasaert>
- Johnson, C. [1982]: MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925–75. Stanford University Press, Stanford, California.
- Karsai Judit [1993]: Fedőneve: reorganizáció. *Közgazdasági Szemle*, 40. évf., 9. sz., 788–800. o.
- Katzenstein, P. J. [1978]: Between Power and Plenty. The University of Wisconsin Press, Madison.
- Kornai János [1993]: A szocialista rendszer. HVG Kiadó, Budapest.
- Köves András – Lányi Kamilla – Oblath Gábor [1993]: Az exportorientált gazdaságpolitika feltételei és eszközei 1993-ban. *Külgazdaság*, 37. évf., 5. sz., 4–22. o.
- Kuruczleki Éva – Pelle Anita – Laczi Renáta – Fekete Boglárka [2016]: The Readiness of the European Union to Embrace the Fourth Industrial Revolution. *Management (Slovenia)*, Vol. 11., No. 4., 327–347. o.
- Lengyel Imre – Szakálné Kanó Izabella – Vas Zsófia – Lengyel Balázs [2016]: Az újraiparosodás térbeli kérdőjelei Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 63. évf., 6. sz., 615–646. o.
- Leopold Lajos [1917]: Elmélet nélkül. Gazdaságpolitikai tanulmányok. Molnár-Féle Nyomda Műintézet és Részvénytársaság, Szekszárd.
- Lin, J. [2010]: New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development. World Bank Policy Research, Working Paper, No. 5197.



- Lin, J. [2014]: Industrial policy revisited: a new structural economics perspective. *China Economic Journal*, Vol. 7., No. 3., 382–396. o., DOI: 10.1080/17538963.2014.949025
- Lin, J. [2015]: The Washington Consensus revisited: a new structural economics perspective. *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 18., Issue 2., 96–113. o. Letölthető: <https://doi.org/10.1080/17487870.2014.936439>
- LT [2013]: Orbán: működik az újraiparosítási program. *Népszava*, ápr. 18. Letölthető: <http://nepszava.hu/cikk/638807-orban-mukodik-az-ujraiparositasi-program>
- Madár István [2014]: Újraiparosítás? Minek? *portfolio.hu*, április 15. Letölthető: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/ujraiparositas-minek.4.197831.html>
- Madár István [2016]: Gyászos kilátásai vannak a kormány újraiparosítási tervének. *portfolio.hu*, június 30. Letölthető: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/gyaszos-kilatasai-vannak-a-kormany-ujraiparositasi-tervenek.234065.html>
- Magyarország Kormánya [2011]: Új Széchenyi terv. A talpraállás, megújulás és felemelkedés fejlesztéspolitikai programja. Magyarország Kormánya, január.
- Mazzucato, M. [2011]: The Entrepreneurial State. Demos, London.
- Mihályi Péter [2018]: Az Orbán-korszak mint a nemzeti vágyon 6. újraelosztási kísérlete. MTA KRTK Műhelytanulmányok, MTDP, 2018/14.
- Mises, L. von [1929/1976]: A Critique of Interventionism. Ludwig von Mises Institute.
- Nemzetgazdasági Minisztérium [2011]: Magyar Növekedési Terv. Konzultációs anyag. Nemzetgazdasági Minisztérium, december.
- Nemzetgazdasági Minisztérium [2016]: Irinyi-terv. Az innovatív iparfejlesztés irányainak meghatározásáról. Nemzetgazdasági Minisztérium.
- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium [2009]: Ágazati akciótervek. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium.
- Oblath Gábor [1991]: A magyarországi importliberalizálás: korlátok, alternatívák, tanulságok. In: Köves András – Márer Pál (szerk.): Külgazdasági liberalizálás: nemzetközi tapasztalatok és a magyar gazdaságpolitika. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 255–270. o.
- OECD [1995]: Review of Industry and Industrial Policy in Hungary. OECD, Paris.
- Owen, G. [2012]: Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt? ECIPE Occasional paper, 1. The European Centre for International Political Economy, Brussels.
- Pack, H. – Saggi, K. [2006]: The case for industrial policy: a critical survey. Research Working Paper, No. 3839. World Bank, Washington DC.
- Pető Iván – Szakács Sándor [1985]: A hazai gazdaság négy évtizedének története 1945–1985 I. Az újjáépítés és a tervutasításos irányítás időszaka. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Ricz Judit [2015]: Fejlesztő állam – egy letűnt világ nyomában(?). MTA KRTK Világgazdasági Intézet, Műhelytanulmányok, 108/2015.
- Rodrik, D. [2004]: Industrial Policy for the Twenty-First Century. CEPR Discussion Papers, 4767.
- Rodrik, D. [2016]: Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, Vol. 21., Issue 1., 1–33. o. DOI 10.1007/s10887-015-9122-3
- Rossz ötlet... [2016]: Rossz ötlet erőltetni az újraiparosítást Magyarországon. *portfolio.hu*, február 19. Letölthető: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/rossz-otlet-eroltetni-az-ujraiparositast-magyarorszagon.4.227456.html>
- Schrank, A. – Whitford, J. [2009]: Industrial Policy in the United States: A Neo-Polanyian Interpretation. *Politics & Society*, Vol. 37., Issue 4., 521–553. o. DOI: 10.1177/0032329209351926
- Seitz, M. J. [2000]: Staatliche Industriepolitik. Begründungen, Instrumente und Probleme. Nomos, Baden-Baden.
- Somosi Sarolta [2012]: Az iparpolitika elméleti koncepciójának változása és ennek megjelenése a gyakorlatban az ELI-ALPS példáján keresztül. Szegedi Tudományegyetem.
- Stark, D. [1994]: Új módon összekapcsolódott régi építőelemek: rekombináns tulajdon a kelet-európai kapitalizmusban. *Közgazdasági Szemle*, 41. évf. 11., 12., sz., 933–948. o., 1053–1069. o.

- Stubnya Bence* [2014]: Az EU is rápörgött a vasra és az acélra. *index.hu*, november 3. Letölthető: <https://index.hu/gazdasag/2014/11/03/ipar/>
- Szalai Erzsébet* [1981]: Kiemelt vállalat – beruházás – érdek. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Török Ádám* [1992]: A strukturális alkalmazkodás iparvédelmi eszközei. I–II. *Külgazdaság*, 36. évf., 4. sz., 21–33. és 29–41. o.
- Török, Á. – Csuka, Gy. – Kovács, B. – Veres, A.* [2013]: The „resurrection” of industrial policy in the European Union and its impact on industrial policy in the New Member Countries. Welfare, Wealth, Work Project, Working Paper, No. 26.
- Uliha Gábor–Vincze János* [2014]: Az újraiparosodás lehetősége és hatásai. Hosszú távú szerkezetváltási folyamatok vizsgálata egy többszektoros makrogazdasági modellel. *Külgazdaság*, 58. évf., 7–8. sz., 86–113. o.
- Valentinyi Ákos* [2014]: Újraiparosítás: út a semmibe! *index.hu*, szeptember 15. Letölthető: [https://index.hu/gazdasag/defacto/2014/09/15/iparositas\\_ut\\_a\\_semmibe/](https://index.hu/gazdasag/defacto/2014/09/15/iparositas_ut_a_semmibe/)
- Välilä, T.* [2008]: ‘No policy is an island’ – on the interaction between industrial and other policies. *Policy Studies*, Vol. 29., No. 1., 101–118. o., DOI: 10.1080/01442870701848111
- Várhegyi Éva* [2002]: Bankvilág Magyarországon. Helikon Kiadó, Budapest.
- Veugelers, R.* [2017a] (szerk.) Remaking Europe: the new manufacturing as an engine for growth. Bruegel Blueprint Series, Volume XXVI.
- Veugelers, R.* [2017b]: Introduction: Europe and the new manufacturing. In: *Veugelers* [2017a], 13–23. o.
- Voszka Éva* [2003]: Versenyteremtés – alkuval. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Voszka Éva* [2018a]: Az állami tulajdon pillanatai. Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Voszka Éva* [2018b]: Iparpolitika, határok nélkül. Az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú projekt keretében készült tanulmány, kézirat.
- Wade, R. H.* [2012]: Return of industrial policy? *International Review of Applied Economics*, Vol. 26., No. 2., 223–239. o., DOI: 10.1080/02692171.2011.640312