

## „Európa válaszol” – Magyarország és az EU: jelen és jövő

A Dr. Gáspár Pál Közgazdaságtudományi Emlékalapítvány  
és a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságpolitika Tanszék konferenciája

*A Dr. Gáspár Pál Közgazdaságtudományi Emlékalapítvány és a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságpolitika Tanszékének szervezésében került sor 2011. május 30-án, „Európa válaszol” – Magyarország és az EU: jelen és jövő címmel a 2010 novemberében megkezdett konferenciasorozat második állomására\*.*

Az eseményt *Bod Péter Ákos*, a BCE Közgazdasági Intézetének igazgatója, a Gazdaságpolitika Tanszék vezetője és *Sass Magdolna*, az alapítvány kuratóriumának elnöke nyitotta meg.

A konferencia első előadója *Balázs Péter*, volt külügyminiszter, a BCE és a CEU professzora volt, aki „*Az EU a bővítés görbe tükrében*” címmel tartott előadást. Minden rendszer erejének egyik fontos jellemzője az expanzivitása, vagyis a bővülésre való hajlama. A (menyiségi) bővülés mellett persze a minőségi terjeszkedés, azaz a mélyülés is fontos, a kettő együtt adja ki azt a figyelemreméltó fejlődési folyamatot, amin az EU keresztülment az elmúlt évtizedekben. Az előadó véleménye szerint ráadásul a 2004-es nagy bővítés sok mindenre rávilágított, amire sem az EU-n belül, sem az Unióba törekvő országokban nem gondoltak.

Az Európai Unió a második világháború után az egymástól elzárkózó nemzetállamokat oldotta fel egy együttműködési rendszerben. Az így kialakult mo-

dell határait a piacgazdaság, a demokrácia, a plurális berendezkedés és a NATO védőernyője rajzolta meg. A kilencvenes évek elejére ez a modell beteljesült (a konkurens szervezet, az EFTA „feladta”, tagjai részben beléptek, aki nem – Svájc, Norvégia, Izland –, az pedig „beépült” az EU-ba). Ami érdekesebb, az az ellenpólus: a KGST, a Varsói Szövetség egykori tagállamai. A kilencvenes évekig mindössze kilenc államból állt, amit Kelet-Európának nevezünk, szemben Nyugat-Európa huszonegy országával (ha a törpeállamokat nem számítjuk). Ekkoriban a „kölsönös fenyegetés békéje” uralta Európát: a béke biztosító az volt, hogy egymás rovására nem terjeszkednek, kölcsönösen tiszteletben tartották a két rendszer határát. A keleti pillér összeomlásával azonban megrendült ez az egyensúly, Kelet-Európában megindult az államképződés: néhány év alatt az addigi kilencből huszonkilenc állam lett, és az államalapítási folyamat még mindig tart, aminek következtében bizonytalan területek sora azonosítható Európában.

Ez a folyamat, ez a hangsúlyeltolódás közrejátszott abban, hogy a 2004-ben lezárult nagy bővítés nem egy „szokványos kör” volt. Három specifikum emelhető ki:

1. Az EU-hoz való csatlakozás (a vele együtt járó jogszabályi és egyéb alkalmazkodással) találkozott és valamilyen összeütközésbe került a rendszerváltozással. Feltételeztük, hogy a

\* A 2010. novemberi konferenciáról („Helyzetértékelő gondolatok a magyar gazdaságról”) szóló összefoglaló a Köz-Gazdaság VI. évfolyam 2. számában olvasható. Az összefoglaló megjelenését a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. projekt tette lehetővé.

kettő egy irányba húz, de a finanszírozhatóság, időzítés, sorrend stb. problémája felmerült, s amit nem végeztünk el időben, abból mulasztás lett, és ezt megsínyli az egészségügy, a közigazgatás stb.

2. Sok kelet-európai ország esetében a frissen elért szuverenitást rögtön a tárgyalóasztalra kellett helyezni (még meg sem húzták az új országhatárt, Schengen miatt már le is kell bontani).
3. Egybeesett a NATO-bővítéssel, a kelet-európai államok biztonságpolitikai orientációváltásával. Ez az átállás nehezebben kezelhető, mint a KGST-ből az EU-ba való átmenet.

Ezt a három specifikumot hoztuk magunkkal, miközben a mélyítést megzavartuk (pl. az euróövezet tökéletesítése, alkotmányozás), ami visszavetette az EU kohézióját. Ez különböző területeken okozott zavarokat:

1. *Gazdaság* – ami igazán szembeszökő, az nem az EU-átlagok természetesen bekövetkező csökkenése, hanem egy újfajta szegmentáció. Három, az egy főre jutó GDP tekintetében is jól elkülöníthető gyűrű jött létre: a centrum (az átlagos GDP 90 százaléka felett), a felzárkózás esélyével csatlakozott országok (50–90 százalék), illetve azok, akik ezt biztosan nem érhetik el egy nemzedéken belül (30–50 százalék).
2. *Intézményrendszer* – a tagok száma jelentősen megnőtt, többen ülünk az asztal körül. A Tanácsban folyó munkánál a legritkább esemény a lakosságárányos szavazás, igazából tanácskozás folyik, ahol viszont a hozzászólások gyakran nem tükrözik az ország gazdasági, katonai stb. súlyát. Ami igazán aggasztó, az nem is elsősorban az egyeztetések lassulása, hanem az, hogy egyes viták „lefagynak” egy

pontnál, az álláspontok teljesen megmerevednek (pl. Koszovó elismerése).

3. *Politika* – az új tagállamok sok nyílt sebet hoztak magukkal, amiket nem is nagyon hajlandók borogatni, azaz nem ment végbe a történelmi megbékélés.

Érdemes néhány szót szólni a további bővítés feltételeire is. Az írott feltételek mellett vannak íratlanok is: közvetlen szomszédokat szoktunk felvenni, szeretünk csoportosan felvenni új tagállamokat, körülbelül évtizedes ritmusban képes az EU arra, hogy egy újabb hullámot befogadjon. Amivel Balázs Péter szerint ezeket ki kellene egészíteni, az a nyugat-európai jogrendszer átültethetősége, ami a korábbi bővítéseknél értelemszerűen nem igazán merült fel.

Mik a kilátások a további bővítésre? Összesen negyvennégy ország van, amelyik potenciálisan az Unió tagja lehet. Azt mondhatjuk, hogy Nyugat-Európából már belépett mindenki, aki akart (akik nem, azokat is tárt karokkal fogadná az EU, ha csatlakozni akarnának). Jelentkezett Törökország, de az EU nem igazán akarja felvenni (a török kérdés néhány nagy tagállam belpolitikáján múlik). A Nyugat-Balkán országait egyenként vizsgálhatja az EU: sokakat aggaszt az a helyzet, hogy Horvátország nemsokára csatlakozik, míg Szerbia leszakad (ezt a környéken nagyon megéreznénk, és visszavethetné az egész Nyugat-Balkán jövőjét). A többi balkáni ország jelenlegi állapotában alkalmatlan az uniós tagságra. A keleti partnerek szintén csak az igen távoli jövőben érhetnek meg az EU-tagságra.

Ha előre akarunk lépni, akkor tulajdonképp három bővítési stratégiát kellene megfogalmazni:

1. Egy *Szerbia csatlakozását meggyorsító* stratégiát, ami nem szakítja szét a

Nyugat-Balkánt, hanem a többi országot is megpróbálja kezelni, illetve a békét, megbékélést helyezi előtérbe.

2. A *török problémát* meg kell oldani, mert Törökország ugyan nagyon türelmes, de nem végtelenül (alternatív megoldásokat is mérlegel). Bátorabb stratégiára lenne szükség, ami egyben megoldaná Ciprus kérdését, valamint a Kaukázus felé is nyitna.
3. A *keleti partnerekre* kell egy proaktív stratégia, ami Oroszországot sem felejt ki (ennek van bizonyos politikai alapja, de nehéz bizalmat teremteni).

Az EU tehát a közeljövőben legfeljebb két-három új tagot vehet fel, de keleti és délkeleti szomszédságában hozzájárulhat a helyzet konszolidálásához, a gazdaság felvirágoztatásához, ami pozitívan hathat vissza az Unióra is.

Másodikként *Andor László* EU-biztos tartotta meg előadását „*Út a gazdasági kormányzáshoz*” címmel.

Az előadó a bővítés helyett a mélyítés problémakörére helyezte a hangsúlyt („az EU a mélyítés görbe tükrében”). Szerinte a mélyítés az elmúlt két évtized fejleménye, jelenleg pedig a pénzügyi válság okozta sebek begyógyítása miatt nagyon fontos. A gazdasági kormányzás az elmúlt egy év során központi fogaalomként került be az EU-val kapcsolatos diskurzusba.

De hogy is jutottunk el odáig, hogy uniós gazdasági kormányzásról beszélhetünk? Hány válságról is van szó?

Egyrésztől van az Amerikából indult, globális válság (amit nagyon jól ismerünk), de mellette Európa is válságba került. Az, hogy hozzánk később ért el a pénzügyi krízis, csak erősítette sokak elbizakodottságát. A válság során azonban fokozatosan világossá váltak a monetáris unió gyengeségei. A monetáris integráció a kilencvenes években hiányos konstrukcióként került bevezetésre. Ez

zavarmentes időkben nem okozott különösebb gondot, de most felerősödve jelentkezett. Kirajzolódott négy hiányzó pillér:

1. gazdasági és monetáris unióról beszélünk valódi gazdaságpolitikai koordináció nélkül,
2. integrált, nemzetköziesedett pénzügyi szektorról, ennek megfelelően integrált pénzügyiszektor-szabályozás nélkül,
3. monetáris unióról stabilizációs, válságkezelő eszközrendszer, valamint
4. számottevő mértékű fiskális transzferek nélkül.

Nem kérdés, hogy ezeket a pilléreket pótolni kell ahhoz, hogy a jelenlegi válságból kilábaljon Európa, illetve hogy a hasonló válságok a jövőben elkerülhetők legyenek. Most már az sem kérdés, hogy erre vezethető vissza az elhúzódó és dinamikáját, földrajzát tekintve egyenlőtlen fellendülés, az Unió képtelen ön maga stabilizálására, egyes tagországok csődközeli helyzetbe kerültek.

A fő kihívás a munkanélküliség lett – ez jelzi leginkább a válság komolyságát. Ez az elmúlt egy év folyamán nagyjából 10 százalékos körüli szinten tetőzött az európai átlagot tekintve, és kialakult egyfajta centrum-periféria problémakör. A centrális országokban 7 százalékos alatti a munkanélküliség, míg a válságövezetekben akár ennek duplája. Az általánosságban tapasztalható stagnálás tehát elfedi az egyes országok egyre jobban kiéleződő differenciálódását.

A gazdasági kormányzás felépítése (a monetáris unió kiegészítése egy gazdaságpolitikai pillérrel) tulajdonképpen egy erre adott szükségszerű válasz. Mindaddig, amíg nem következett be a görög válság, addig ez a felismerés nem látszott szükségszerűnek. Sőt, már javában benne voltunk a görög krízisben, amikor még sokan úgy gondolták az EU

erősebb országaiban, hogy ez csak a görögök belügye marad, de onnantól, hogy a válság a szélesebb régióra is kiterjedt, egyre nagyobb lett a nyomás az EU-n.

Miből kell állnia egy ilyen beavatkozásnak? Mindenképpen erősebb transzparenciára, fiskális fegyelemre (akár szankciókkal) és preventív gazdaságpolitikai koordinációra van szükség. Ezt célozza a gazdaságpolitikai értékelést célzó európai szemeszter, a Stabilitási és növekedési egyezmény megerősítése. A legnagyobb kérdés azonban az, hogy mi biztosítja a rengeteg újítás koherenciáját, azt, hogy ezek a lépések erősítsék, és ne gyengítsék egymást. Ezek ugyanis tényleg komoly vállalások és célkitűzések, amelyek teljesítését a civil társadalom, a szociális partnerek elvárják az EU-tól, hiszen egy jobb típusú gazdasági fejlődéshez, egy kedvezőbb társadalmi állapothoz vezethetnek. Fontos, hogy az EU megmaradjon úttörőnek, iránymutatónak a világ többi része számára, és az európai szociális modellt újraépítse.

A konferencián harmadikként, „*Válságkezelés az eurózónában 2011-ben*” címmel *Rácz Margit*, az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének kutatási igazgatója tartott előadást.

Először némi EU-kritikát gyakorolt és Andor László előadására reagált. Szerinte a 2011-es első félévi szemeszterrel Európa nem találta meg a „tutit”: az Unió legalább kétsebességűvé vált. A válsággal kapcsolatban pedig megjegyezte, komoly tévedés volt, hogy Európa 2007–2008-ban védve érezte magát az angolszász krízistől. Azt nem érzékelték ugyanis, amit a *Lámfalussy Sándor* által vezetett „öt bölcs” már régen látott: a pénzpiacok nemzetközileg integrálódtak. Az a nagy baj, hogy az összefonódott pénzpiacokra nincs olyan nemzetközi szabályozás, ami az európai integráció

alkotórésze lehetett volna. A létrejött intézményrendszer csak néhány ország szűk körében működik. Ez a probléma jelen volt a válság előtt, a válság begyűrűzésekor, és jelen van ma is.

Jelenleg van egy mérhetetlenül nagy bizonytalanság a globális és európai növekedés tekintetében. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az adósságválság kezelésével komoly gondok lesznek, másrészt pedig azt is, hogy a Bizottság nem fog tudni kész recepteket adni a huszonhét tagállamnak a növekedés beindítására, a foglalkoztatás növelésére. Mindeközben az is igaz, hogy a huszonhét tagállam is nagyon különböző: nem lehet egyszerűen kettéosztani centrumra és perifériára, hiszen a két csoporton belül is nagyon jelentősek a különbségek. Csak az tűnik biztosnak, hogy a görög adósságválságot nem tudta megoldani Európa, emellett bedőlt Írország és Portugália, valamint egyre drágábban finanszírozza az adósságát Olaszország. Spanyolországban 20 százalék fölötti a munkanélküliség, ami szintén hatalmas probléma. Óriásiak a kockázatok, mindenre hisztérikusan reagál a piac.

A Bizottságnak a Stabilitási és növekedési paktumból kiinduló gondolkodása nem tudja kezelni a görög, az ír, a portugál válságot, a három eset merőben különbözik egymástól. Ehhez kapcsolódóan az előadó három „apróságot” jegyzett meg a három leginkább bajba jutott országról:

1. Amikor Görögországot felvették a közösségbe és a monetáris unióba, a politikai szempontok felülírták a szakmaiakat, ami most vissza is üt. A görögök tehát mindig is problematikusak voltak, csak a mostani válságban a gondok olyan mértékűvé nőttek, amit Európa többi része nem nagyon tud kezelni. A lejáró államkötvényekkel kapcsolatban felmerülnek a követke-

zó kérdések: tényleg át kell ütemezni az adósságot? Ha átütemezik, mi lesz a német és a francia bankokkal? A válság nyomán mindenhol bankokat kellett menteni, de a megmentett bankok nem váltak olyan likviddé, hogy egy növekedést finanszírozni tudnának. Ha ez a likviditás nem alakul ki, nem lesz növekedés. Melyik ujjába harapjon, aki finanszírozni akar: a saját bankjait mentse, vagy az adófizetők pénzéből eurómilliárdokat fordítson a görög államadósság finanszírozására? A görög kérdésből egyszerűen bármi lehet.

2. Írország volt a jól integrált, erős tőkevonzó képességgel rendelkező, gyorsan növekedő „bezzeg” ország, de már 2007-ben látszott, hogy egy olyan növekedési útra lépett, ami buborékot fog teremteni. Hogy mikor indul be itt újra a növekedés, illetve mi kell annak elindításához, azt senki nem tudja. Írország elindult egy önmagát szegényítő folyamat felé, egy olyan államadósságproblémával, amivel a következő évtizedekben valamit kezdeni kell.
3. Portugália megcsinálta a saját megszorítási programját úgy, hogy tulajdonképpen senkit nem kérdeztek meg – a problémát pedig az robbantotta ki, hogy a parlament egyszer csak ezt nem szavazta meg. Ekkor finanszírozhatatlanná vált az az államadósság, ami alapjában véve nem volt magas. De az ország gazdasága már tizenöt éve nem növekedett. Ha pedig a globális konjunktúra idején nem volt növekedés, akkor az EU vajon hogyan lesz most képes olyan ajánlásokat adni Portugáliának, ami elindítja a felendülést?

Rácz szerint a fiskális szolidaritás mellett a fiskális szigort is a görögökön kellene kipróbálni. Ekkor viszont a nagy

kérdés a jövőre nézve nem a bővülés, hanem az integrációkban részt vevők körének szűkítése lenne. Ez pedig egy nagyon kényelmetlen kérdés.

A Lehman Brothers bukása utáni Európa tele volt azzal az álommal, hogy a G20-on belül ki lehet alakítani valamiféle nemzetközi pénzügyi szabályozást, de ez nem sikerült. A most meghozott intézkedések, a mikroprudenciális folyamatok ellenőrzése, a Stabilitási és növekedési paktum szigorítása stb., ha meglettek volna a Lehman-csőd idején, sem tudták volna megmenteni Európát, mert a pénzügyi intézményei nemzetközileg integrálódtak. Erre a folyamatra nincs válasz. Ha egy optimális jövőt képzelünk el, akkor a nemzetközi pénzpiacot nemzetközileg kellene szabályozni, az európai integrációnak pedig egy olyan politikai unió felé kellene haladnia, ami képes kezelni a saját fejlettségi perifériájának problémáit.

Biztos, hogy a gazdasági és monetáris unió mélyülni fog ezeken a szabályokon keresztül, csak az a kérdés, hogy milyen eredménnyel. Nem egyértelmű, hogy az erősödő szigor valóban elindít-e egy tanulási folyamatot pl. a görögök esetében. Ha valamit felülről elkezdünk szabályozni, nem biztos, hogy abba az irányba megy, amibe mi szeretnénk.

A döntési folyamatok egyre bonyolultabbak, a döntéshozatal egyre tovább tart, noha az élesedő problémák miatt bátor és gyors intézkedésekre volna szükség. Rácz Margit is úgy gondolja, hogy a szociális Európa egy olyan érték, amelyet meg kellene védeni, de kételyei vannak abban a tekintetben, hogy ez a jelenlegi intézményrendszerrel, döntési mechanizmusokkal sikerülhet-e.

Az előadások után kerekasztal-beszélgetésre került sor Magyarország és az euró-zóna kapcsolatáról. A beszélgetést Bod Péter Ákos moderálta, a résztvevők

*Nagy Katalin* (Kopint Konjunktúrakutatói Alapítvány), *Oblath Gábor* (MTA KTI) és *Madár István* (BCE, portfolio.hu) voltak.

Oblath Gábor elsőként az euró magyarországi bevezetéséről fogalmazta meg véleményét. Szerinte – bár nehéz időknél nézünk elébe – az euró meg fog maradni, ezért továbbra is érdemes foglalkoznunk a monetáris unióhoz való csatlakozással. Azt, hogy elcsúsztunk a csatlakozást, nem tartja reális veszélynek – ezt ugyanis az Unió sem támogatná, viszont azt az elképzelést, hogy Magyarország 2020-nál előbb nem tud az eurózónához csatlakozni, erős túlzásnak véli. A kormánynak át kellene gondolnia, hogy mit nyerhet, illetve veszíthet az ország a csatlakozással, valamint alaposan át kell tanulmányozni a szlovák és észti tapasztalatokat.

Az eurózóna válságának fontos tanulsága, hogy alaposan meg kell gondolni, mielőtt lemondunk az önálló árfolyampolitikáról. Kis, nyitott országokban az árfolyam jelentős sokkok forrása lehet, de léteznek olyan kritikus helyzetek is, amikor nagy szükség lehet az árfolyamra mint gazdaságpolitikai eszközre (lásd Görögország). Egy felzárkózó gazdaságban egyáltalán nem biztos, hogy nem lesz szükségünk az árfolyamra. Ha nem sikerül eléggé koordinálni a termelékenység és nominálszámok alakulását, az visszaüthet. A monetáris unióhoz való csatlakozással kapcsolatban felmerülő másik fontos kockázat pedig a felzárkózási infláció: gyorsabb növekedés nagyobb inflációval jár. Ha a reálfelzárkózás elég gyors, és magas inflációhoz vezet, akkor az eurózóna centrumának megfelelő nominális kamat a felzárkózó országban túl alacsony (akár negatív) lesz, így buborékok alakulhatnak ki (lásd Írország). Ebből a szempontból kell végiggondolnunk majd, hogy mennyire vagyunk felkészültek.

Nagy Katalin szerint is nagyon sok tanulsággal szolgálhat számunkra, ami az eurózóna országaiban történik. Sokan mondják, hogy a bajok nem fajultak volna el ennyire, ha a Bizottság gyorsabban reagált volna. Látható, hogy a kilábalás a válságból hosszú folyamat lesz, de az is, hogy ezek az országok strukturális problémákkal küzdenek – bizonyos házi feladatokat minden országnak meg kell csinálnia a saját érdekében.

A görög csőd Magyarország számára is nagy bajt jelentene. A pénzügyi válságot még nem sikerült eléggé kiheverni, a pénzpiacok bizonytalanok, könnyen hiszterizálhatók. Ha Görögország bukik, akkor az utóbbi időben felépült törékeny bizalom nálunk is elillanhat. Kell egyfajta határozott elkötelezettség abban az irányban, hogy mi is az euróövezethez akarunk csatlakozni. Természetesen nem mindegy, hogy milyen árfolyamon vezetjük be a közös valutát: egy túlértékelt árfolyam a versenyképességi problémákat még jobban kiélezheti.

Az eurózónához való csatlakozással kapcsolatban Madár István két újabb szempontot vetett fel. Az egyik elméleti: az optimális valutaövezetek elméletét újra kell gondolni, tovább kell fejleszteni a tapasztalatok tükrében. A másik pedig az, hogy hogyan tudjuk teljesíteni az amúgy is homályos feltételeket. Mit jelent a felkészültség? Szerinte ez nem annyira versenyképességi, mint inkább stabilitási kérdés: stabil intézményi háttérre, érdekegyeztetési rendszerre lenne szükség. A másik módszer, a költség-haszon elemzés pedig félrevehető, mert a hasznok nagyjából világosak, de a költségek inkább csak kockázatként foghatók meg. Emiatt nehéz megmondani, hogy „mikor leszünk készek” az euró bevezetésére. A 2020-as „céldátum” azért nem mond semmit, mert nincs arra magyarázat, hogy mi-

ért éppen 2020. Madár szerint a magyar gazdaságpolitika szempontjából önmagában véve is fontos lépések megtevése meglehetősen hasonlítana az eurózónához való csatlakozás útjához. A feladatok tehát konkrét euróbevezetési dátumok nélkül is adóttak.

Ezek után Bod Péter Ákos felvetette, hogy a 2009-es visszaesés a periférián sokkal jobban érződött, mint az Unió centrumában. Ebből következően nem kellene átgondolnunk az ilyen mértékű nyitottságot? Illetve a felzárkózásról többet tudunk-e, mint három éve?

Oblath Gábor meglehetősen optimistán gondolkodik a kérdést illetően. Szerinte újra kellene gondolni néhány tapasztalatot, mert a felzárkózásnak következik majd egy újabb hulláma. Amint kikerülnek a periféria országok a válságból, gyorsabban növekednek majd a centrumnál, sőt ezek az országok – a válságból tanulva – a múltban tapasztalt egyensúlytalanságokat (pl. a balti országok 20 százalékos körüli fizetésimérleg-hiánya) maguk mögött hagyják. Mert az eurózónában leszűrt egyik fontos tapasztalat az, hogy ott sem egészséges, ha aránytalanul nagyra nő az egyensúlyhiány.

A globális növekedés és egyes régiók fejlődési üteme a válság után várhatóan

alacsonyabb lesz, mint előtte volt, vagyis felül kell vizsgálni a potenciális növekedési ütemeket – tette hozzá Nagy Katalin. Magyarország esetében pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy 2010-ben azok a vállalatok kezdtek növekedni, amelyeknek német kapcsolatai vannak, vagyis a reálgazdasági nyitottság továbbra is nagyon fontos.

Madár István szerint a magyar felzárkózással kapcsolatban inkább az a releváns probléma, hogy a gazdaságpolitika úgy próbálja beindítani a gazdasági növekedést, hogy egyes fájdalmas intézkedéseket megspórol, másokat pedig meghoz. Szerinte ma a korlátozott mozgástér oda vezet, hogy a gazdaság a kormány várakozásaival ellentétesen reagál bizonyos lépésekre, illetve a gazdaságpolitika egyes intézkedései kioltják egymás hatását.

Az is fontos, hogy noha az általános képünk az, hogy Magyarország (lassan ugyan, de) konvergál a fejlettebb nyugathoz, a hét régióból négy valójában semmit nem zárkózott fel 1995 óta. Ennek alapján el kellene gondolkodnunk azon, hogy mik azok a strukturális korlátok, amik fékezik a gazdaságot.

**BRÓZ KATALIN–NÉMETH ANDRÁS OLIVÉR**

**A jó kormányzás,  
avagy mit mérnek a fenntartható kormányzás mérőszámai**  
A Bertelsmann Alapítvány és az MTA Világgazdasági Kutatóintézete közös konferenciája  
(2011. július 14, Budapest)

*Immár másodjára került sor a két szervezet közös Sustainable Governance Indicators (SGI) konferenciájára Budapesten. Először 2009 júniusában, majd 2011 júliusában mutatták be a nemzetközi kutatócsoport tagjai – többéves, nagyszabású kutatómunka után – a fenntartható kormányzás indikátoraihoz kapcsolódó kutatások legújabb eredményeit.*

A Bertelsmann Alapítvány ezzel a nagyszabású projekttel ([www.sgi-network.org](http://www.sgi-network.org)) nem kevesebbre vállalkozott, mint arra, hogy számokkal mérje és összehasonlításban értékelje a „jó kormányzást” 31 OECD országban, egy 1-től 10-ig tartó skálán, összetett indikátorok segítségével. A két fő mérőszám, a két SGI (státusz- és managementindex) 145 jelzőszám súlyozott összesítése révén jön létre, ebből 65-öt képeznek az országszakértők által a kérdőívekre adott válaszok, míg 82 jelzőszámot hivatalos statisztikai forrásokból állítanak össze.

A kutatás két fő indexe, amely mentén az OECD országok rangsora elkészül, a státusz-, illetve a managementindex. Az előbbi két többfaktoros (súlyozott) mérőszámot egyesít, az egyik a demokrácia minősége, a másik a politikai teljesítmény. Utóbbi, a szintén összetett managementindex inkább a működés folyamatára koncentrál és azt vizsgálja, mennyire hatékony a megfelelő politikák irányítása és alkalmazása, milyenek a végrehajtó hatalom (executives) képességei (beleértve az intézményi tanulási képességet) a stratégiai döntéshozá-

tali folyamatokban. Az index másik eleme a képességek mellett a számonkérhetőség, a felelősség (executive accountability). Ez azt vizsgálja, hogyan konzultál, hogyan tájékoztatja a kormány a társadalmi és gazdasági szereplőket a politikákról, mennyiben és hogyan képes a parlament értékelni és ellenőrizni a végrehajtó hatalmat, illetve hogyan működnek az ún. közvetítő szervezetek (média, pártok és érdekképviseletek).

A két egymást kiegészítő SGI tehát alapvetően a politikai teljesítményt és a kormányzási képességeket vizsgálja, vagyis azt, hogy mennyire képesek a kormányok fenntartható politikai eredményeket elérni. Milyen a stratégiai menedzsment-képességük, ha a kormány és a civil társadalom aktorai közötti interakciókról van szó? Melyek a legfontosabb reformszükségletek ezekben az országokban, hogyan reagálnak a legfontosabb társadalmi és politika kihívásokra?

A kutatók természetesen tisztában vannak azzal, hogy a demokrácia minősége, a politikai folyamatok és a politikai teljesítmény számszerűsített értékelése számtalan elméleti és módszertani kérdést vet fel, de a projekt előremutató célokat szolgál, hisz a további kutatásokhoz kínál alapokat. A politikusoknak stratégiai opciókat és jó gyakorlat példákat szeretnének felmutatni, illetve törekednek arra, hogy eredményeiket – a Bertelsmann Alapítvány főbb célkitűzéseivel összhangban – hatékony és széleskörű szakmai kommunikációban ismerlessék meg a közvéleménnyel.

Az idei budapesti rendezvényen a 2008 májusa és 2010 áprilisa közötti idő-



szak teljesítményét vették szemügyre a kutatók, különös tekintettel a visegrádi négyek (Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) kormányzási jellemzőire. A kutatás alapvetően multidiszciplináris megközelítést alkalmaz, a gazdasági szempontok mellett jogi, társadalmi, politikai-intézményi aspektusok is segítik a minél átfogóbb és hitelesebb összkép megalkotását.

Az ideai jelentésben kiemelt fontosságúnak tekintik a szerzők az intézmények és a végrehajtó folyamatok minőségi jellemzőit, illetve a reformképességet. Mindezek különösen nagy súllyal esnek latba a vizsgált 2008–2010-es években, hisz az új tagországok uniós beilleszkedési folyamatával egyidejűleg kellett a világgazdasági válság kihívásaira választ találni, és azokat a nemzeti sajátosságoknak megfelelően menedzselni.

A projekt egyik vezető kutatója, *Daniel Schraad-Tischler* bevezetőjében röviden felvázolta a fenntartható kormányzás fogalmát, mérését, a kutatási koncepciót, a két index kapcsolatát, majd kitért a visegrádi országok 2008–2010-es eredményeinek értékelésére. Fő tendenciaként azt állapította meg, hogy a 2009-es eredményekhez képest Lengyelország és Csehország enyhé javulást tudott felmutatni, míg Magyarország és Szlovákia egyértelműen visszaesett. Konkrét számokkal: a státuszindexben Csehország megtartotta 18. helyét, ahogyan Magyarország is a nem igazán biztató 25. helyét, Lengyelország javított a 27. helyről a 24.-re, Szlovákia a 23. helyről a 28.-ra esett vissza. A menedzsmentindexben Csehország egyértelműen javított a 27.-ről a 23. helyre, Lengyelország is a 29.-ről a 26.-ra. Ezzel szemben Szlovákia és Magyarország markáns hátramenetbe kapcsolódott, előbbi a 18. helyről került a 30.-ra, így országunk csak a visszalépés mértékében ma-

rad el mögötte, hisz „csupán” 9 hellyel sorolták hátrább, a 19.-ről a 28.-ra. A számok mögött felsejlő politikai-gazdasági-társadalmi tényezőkre, folyamatokra is kitért a kutató. Fő gondként, negatív fejleményként a demokrácia minőségét és az alapvető emberi jogok helyzetét jelölte meg Szlovákiában és Magyarországon, a markánsan szembetűnő politikai és társadalmi polarizációt, valamint a széles körben elterjedt korrupciót (utóbbi mind a négy visegrádi ország esetében állandóan visszatérő téma volt). A fenntartható kormányzás és a hosszú távú rendszerstabilitás szempontjából kulcskérdésként fogalmazta meg a kérdést, hogyan fog Magyarország és Szlovákia felülemelkedni/felülkerekedni a demokrácia minőségével és a jogbiztonsággal kapcsolatos problémáikon, hisz ehhez előfeltétel az erős demokratikus intézményrendszer és joggyakorlat.

Ezzel szemben Lengyelország volt az egyetlen a V4-ek közül, amely minden szempontból javulást tudott felmutatni a két index szerint. A Tusk-kormány alatt jelentősen javult a demokrácia minősége valamint igen sikeresen tudta menedzselni a nemzetközi gazdasági válság hatásait is. A lengyel intézményi reformok is hozzájárultak mindehhez a sikerekhez. A V4-ek reformszükségletei, (magyarán reformfeladatai) viszont közös jellemzőket is felszínre hoznak. Ezek közül a kutatás-fejlesztést támogató politikát, a munkaerőpiac néhány elemét, az egészség- illetve nyugdíjbiztosítási rendszert, illetve az oktatás témakörét emelte ki a német kutató.

A visegrádi országokra vonatkozó megállapításokat az adott ország szakértői is árnyalták a konferencián. *Dalina Malova* (Szlovákia) igyekezett megvilágítani és értelmezni a romló eredmények mögötti folyamatokat, reformszükségleteket és döntési kényszereket. A de-

mokrácia minőségéről szólván a média-szabadság helyzetét és az igazságszolgáltatás függetlenségét tekinti romló értékeknek. Bár az előbbi terén az új kormány már tett pozitív lépéseket, de az utóbbi „depolitizálása” még várat magára. Szlovákiában is strukturális reformokra lenne szükség számtalan területen, de ezeket a kormányok nem igazán hajtották végre. A 2007–2008-as évek egyértelmű fellendülést hoztak az országba, a neoliberais politikai irányultság sok külföldi tőket vonzott, csökkent a munkanélküliség (7 százalékra). A világgazdasági válság erősen érintette az országot, a kihívásokat a kormány nem tudta megfelelően kezelni. A világgazdasági válság hatására 2011-re Szlovákia is 11–15 százalékos, részben súlyos strukturális problémákat hordozó munkanélküliséggel szembesül, a kormányzat népszerűtlen intézkedéseket hozott. A válság másik következménye, hogy a korábban Németországban, Olaszországban munkát keresők is kezdenek visszatérni hazájukba, számuk jelenleg 40 000, és a további trendek sem biztatóak. Szlovákia strukturális gyengeségeként említette továbbá a hiányos infrastruktúrát, a roma kisebbség helyzetét és a korrupciót. Az előadó szerint a jelenlegi és a korábbi kormányra is az erőforrások rossz menedzselése jellemző, bár az új kormány jelentős erőfeszítéseket tesz a válság nyomán keletkező gondok kezelésére. Követendő példaként említette Finnországot, amely 1999-ben, amikor erőteljes kihívásokkal nézett szembe egyik legfontosabb piaca, az orosz piac összeomlása miatt, saját oktatási rendszerében kezdett erőteljes beruházásokba. A szlovák fejlődést hátráltatja, hogy a politikai döntések során a humán erőforrás támogatása és fejlesztése (oktatás, kutatás-fejlesztés) továbbra sem kap kiemelt szerepet.

*Michal Wenzel* (Lengyelország) a két index közötti erős korrelációt vizsgálta, illetve azt, hogy ezek mennyiben mérik a kormányzás különféle dimenzióit. Meglátása szerint régiókban a kormányzás politikai dimenziói mellett a közvélemény, a média állapotát is figyelembe kellene venni, és be kellene vonni a V4-ek helyzetének, tendenciáinak értékelésébe, különös tekintettel a populizmus erősödésére ebben a régióban. Az SGI kétévenkénti jelentésében nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy az Európai Unión belül új törésvonalak keletkeztek a pénzügyi és gazdasági válság nyomán, ezt a régió szempontjából is fontos tényezőnek tartja a lengyel szakértő. Mindezek ellenére úgy véli, hogy az elmúlt években, főleg a válság hatására megerősödött az európai értékek szerepe és jelentősége a lakosság demokratikus gondolkozásában.

A magyar országszakértő, *Ágh Attila* is szélesebb kontextusban próbálta meg értékelni az SGI jelentés Magyarországra vonatkozó elemeit, és sajnálattal állapította meg, hogy a vizsgálat 2010-es záródátuma miatt nem jelent meg az eredményekben az azóta történt változások – az SGI szempontjából releváns – értékelése, pedig Magyarországon sok negatív fejlemény történt a demokrácia tekintetében, főleg az alkotmány áprilisi elfogadása, amelynek nagy nemzetközi visszhangja is volt. Kitért arra, hogy az elmúlt 20 évben Magyarország is három nagy válsággal szembesült, a rendszerváltás megrázkódtatásaival, az uniós belépés utáni válsággal, majd a globális válsággal, ami a vesztesek három generációját, többmillióst tömegét hozta létre, ezért a nemzetközi felmérések szerint Magyarországon a legnagyobb a nosztalgia a rendszerváltás előtti idők iránt. Az elmúlt 20 év hibáinak és mulasztásainak

is súlyos következményei vannak, mindenekelőtt a jól működő demokratikus állam kiépítése tekintetében, ezekkel egyre inkább szembesülünk, főleg a közbiztonság területén. A társadalmi-gazdasági polarizálódás mellett már a közvélemény is szélsőségesen megosztott, és a politikai kultúra erodálása szintén olyan jelenség, amelyet javasolt felvenni esetleg a kutatás szempontjai közé. A visegrádi régió országairól megjegyezte, hogy negatív versenyben vannak egymással, hiszen alulteljesítenek a demokratizálásban és a gazdaság dinamizálásában, pedig továbbra is céljuk a külföldi tőkebefektetések növelése.

*Jan Hřích* (Csehország) kiemelte, hogy Csehország gazdasága aránylag jó teljesítményt tud felmutatni. Rosszabbnak a managementindexet tartja, a közgazdaság – nem kielégítő – állapotát pedig a neoliberais ideológia következményeként értékelte. Ennek minden rétegét áthatja a korrupció, a közszolgáltatások megerősítéséhez annak jogi hátterét kívánná javítani.

*Pieter Vanhyusse* Közép-Európa fejlődési pályáját áttekintve arra a véleményre jutott, hogy a régió félúton van. Nem élt a demográfiai lehetőségeivel, mára itt a legrosszabb a dolgozók/nyugdíjasok aránya, és ez csak tovább fog romlani. Magyarország és Lengyelország aktivitási rátája is a legrosszabbak között van az Európai Unióban, bár Lengyelor-

szágban bizakodásra ad okot, hogy jelentős a fiatal népesség aránya.

A konferenciát követő kommentárokban és kérdésekben számtalan érdekes gondolat merült fel, illetve a régiót közelebről ismerők több szempontból is árnyalták, kiegészítették a jó kormányzás kritériumairól alkotott képet. Az egyik (romániai magyar) hozzászóló vetette fel, hogyan lehetne mérni (ha egyáltalán) az elméletileg létező jogi szabályozás és a „szelektív jogalkalmazás” régióinkra annyira jellemző jelenségét. Másik ilyen jellemző az új tagországokban a politika behatolása a közszolgáltatba, amikor ezen a területen a nyugati országok demokratikus normáihoz képest szokatlanul nagy létszámú és mértékű, politikai indíttatású cserék történnek a választások után. Szintén fontos kérdés a demokrácia minőségének vizsgálatakor, hogy mennyire veszik figyelembe a kormányok a munkavállalók és az érdekképviseltek jogait, mennyire képesek érdekegyeztetésre velük? A 20 év utáni mérleg kapcsán a kiábrándultság, a célhiánya is felmerült, vagyis miért harcoltunk, mire törekszünk, immár 20 évvel a rendszerváltás után, új uniós tagállamként? A célok és eszközök megfogalmazásakor (nemcsak az örök korrupciós téma kapcsán) többször emlegették az észak-európai országok kormányzási modelljét mint követendő példát.

**NAGY ÉVA**