

Szerkezeti politikák és a válságkezelés

Míg az eddig tárgyalt szakpolitikák általános, nemzetgazdasági szintű célokra irányultak, a gazdaságpolitikai beavatkozások gyakran *konkrét aránytalanságok mérséklését*, illetve *kívánt szerkezeti arányok elérését* szolgálják. Amikor például lemarad az infrastruktúra a várható társadalmi igényektől, vagy a technológiai fejlődés új foglalkoztatási szerkezetet igényel, akkor az állam infrastrukturális programok kidolgozásával, az oktatási szerkezet átalakításával segítheti a versenyképességet.

Vitatott kérdéskör ez. A *piaci erők feltétlen hívei* szerint a gazdasági szereplők minden kihívásra megadják a maguk válaszát, így az említett infrastrukturális vagy oktatási ügyben sincs szükség másra, mint a gazdasági folyamatok szabad érvényesülésének szavatolására. Az *állami fejlesztéspolitika támogatói* viszont hol gyakorlatias, hol pedig gazdaságelméleti érvek alapján azt vallják, hogy a közjót szolgáló kormányzat a nagy horderejű szerkezeti kérdésekben nem vonhatja ki magát a döntési felelősség alól. Az állam a gazdaság fajsúlyos szereplője, döntéseivel jelentősen kihat a gazdaságra – mindezek miatt kötelessége, hogy átgondoltan vegyen részt a szerkezeti arányok alakításában.

A szokásos makrogazdasági elméletek keretében valóban kétséges, hogy a pénzügypolitikán *felül* szükséges-e egyáltalán struktúrapolitika a kifejlett piacgazdaságban. Hiszen minden reguláció, állami beavatkozás, hatósági megkülönböztetés végső soron költségvetési vagy (ritkábban) monetáris politikai formát ölt. Kell-e egyáltalán az államnak bármilyen fontos részterületen saját struktúrapolitikai tevékenységet folytatnia, megbontva ezzel az általános jellegű gazdaságpolitikai eszközök (adópolitika, kamatpolitika) egységét?

A válasz megadásához célszerű figyelembe venni, hogy a legtöbb struktúraalakító lépés valóban helyettesíthető „tisztán költségvetési” instrumentummal, de gyakran csak igen drágán. Így például az elmaradott vidékek munkanélküliségén elvileg lehet segíteni nagyarányú jövedelemtranszferrel (fiskális megoldás); de ugyanez a társadalmi cél elérhető a régió infrastruktúrájának fejlesztésével, ha a hátrányos helyzet fő oka az elégtelen úthálózat, vagy ipartelepítéssel, ha a munkaalkalom hiánya a legfőbb baj. Minden szerkezetalakító intézkedésnél fellép ráfordítás, és keletkezik eredmény, ezért a lépések közgazdasági célszerűsége *költség-haszon-elemzés* elvégzésével állapítható meg. Ennek következtetéseitől azonban eltérhet a politikai kalkuláció eredménye.

Az állami szerkezetátalakítás évtizedei – és tanulságai

Az iparosodott országokban a második világháborút követő újjáépítés során a feladatok jellegéből és az uralkodó politikai felfogásból következően erős volt az állam szerkezetalkító tevékenysége, leginkább az *iparpolitika* elnevezés alatt. Néhány országban – például Franciaországban, Hollandiában vagy Japánban – a *nemzetgazdasági tervezés* (programozás) keretében végezték az ilyen kormányzati munkát, eleinte nem is sikertelenül. Ám mivel az aktív állam feltételezi a jövedelmek nagyarányú centralizációját, az adóteher nőtt, a kiterjedt bürokrácia láttán felerősödtek az állami struktúrapolitika értelmét megkérdőjelező hangok. Az iparpolitika fogalma fokozatosan azonosult a magánkezdeményezést korlátozó és költséges kormányzati aktivizmussal.

Az 1970-es évektől elterjedő piacpárti („neoliberális”) felfogás eleve elutasította a kormányzati iparpolitikát. Nyugaton idővel valóban eltűntek az átfogó állami tervezés intézményei, visszaszorult az iparpolitika gyakorlata. A fejlesztendő és visszafejlesztendő ágazatok, vállalatok kijelölésével operáló, a piaci mozgásokat kiszorító szerkezeti politika azért is veszített elfogadottságából, mert a *tervezésgazdaságok* gyakorlata riasztó példaként hatott. Ezekben a voluntarizmusig fajult az állam fejlesztési, szerkezetformálási tevékenysége: sokszor a gazdasági ésszerűség elemi feltételei sérültek, az ország adottságaival összhangban nem álló iparágakra fecsértek szűkös erőforrásokat. Ezért a részletes állami tervezés ritka jelenség a fejlett piacgazdaságokban. Ugyanakkor megjelentek az olyan programok, amelyek megfértek a piacgazdaság logikájával – például a munkaerő-átképző intézmények létrehozása, a kis- és közepes vállalkozások piacra jutásának támogatása, az állami kutatások koordinálása, regionális infrastrukturális programok megvalósítása.

A *fejlődő világban* viszont a magánszektor gyengeségére hivatkozva az állam számos *közvetlen* eszközt alkalmazott. Különösen a függetlenné válást követően sokszor találkozhattunk *államosítással* vagy bizonyos magántulajdonú nagyvállalatok közvetlen állami támogatásával. A globális gazdaság peremvidékén elég gyakran előfordult, hogy az állami tulajdonú vállalatokat és pénzügyintézeteket közvetlen kormányzati célok támogatására használták fel – amivel viszont torzult a vállalati vezetés kultúrája.

Az újonnan született iparágak, valamint az export szelektív vagy általános támogatása bevett kormányzati eszköznek mondható. Szintén általános gyakorlat az oktatás és a kutatás szelektív vagy általános szubvencionálása. A nyilvánvalóan gazdaságpolitikai jellegű eszközökön túl megemlítendő az olyan közvetett eszközök, mint a környezetvédelmi, egészségügyi, munkavédelmi és egyéb állami előírások, szabályok. Ezek szigorúbb vagy éppen megengedőbb jellege hatással van arra, hogy az érintett iparok elkerülik-e a szóban forgó gazdaságot. A közvetett eszközök közé sorolható a morális ráhatás, az országos szintű megállapodások kezdeményezése, közvélemény-befolyásoló kampányok.

A *tulajdoni reformok* különösen tartós hatást fejtenek ki a gazdaság szerkezetére. Belátható például annak strukturális hatása, hogy a rendszerváltozási folyamat részeként hazánkban és más volt totalitárius országokban a jogrend helyreállításával hirtelen megváltoztak a tulajdoni viszonyok. A kelet-közép-európai *kárpótlás* keretében az eredeti tulajdonos, akitől földjét, üzletét, lakását a kommunista állam erőszakkal vette el, jogcímet nyert kárpótlásra vagy reprivatizálásra. Ugyanakkor egészen más üzemi

szerkezet, birtokstruktúra jön létre, ha a jogállamra való visszatéréskor pénzbeli kárpótlás vagy reprivatizálás mellett dönt a törvényalkotó.

A *privatizáció* lebonyolítása lényeges struktúraalakító eszközként működött, noha kiválasztásának motívumai között gyakran csak másodlagos szempont a gazdasági szerkezetre gyakorolt hatás. Ha például az állami vállalatokat kisebb egységekre darabolva adják magánkézbe, akkor egészen más vállalati szerkezet áll elő, mint ha nagy stratégiai befektetőknek egyben értékesítik a cégeket.

A hazai és a nemzetközi gyakorlatból bőven idézhető példa arra is, hogy a kormány az *állami tulajdonú vállalatok*, *bankok* révén erőforrásokat juttat olyan területre, amelynek fejlődését kiemelten fontosnak tartja, és ahová a magánszektor valamilyen okból nem hajlandó befektetni. Ilyen esetekben azonban nagy óvatosság ajánlott, mert az állami tevékenység könnyen pénzpocskékolássá vagy a verseny eltorzításává fajulhat. A magántőke gyakran tényleges kockázatok miatt tartózkodik egy ágazattól, régiótól vagy technológiától, és ha az állam nem birtokosa olyan különleges ismereteknek, amelyek alapján a kormányzat a siker esélyével léphet be a szóban forgó területre, akkor nagy valószínűséggel odavész az adófizetők pénze.

Nem szabad lebecsülni a *védelmi kiadások* és a *hadiipar* szerkezetalakító jelentőségét. Korábban a hadiipari fejlesztések különösen erős hatást fejtettek ki a kutatás-fejlesztésre, az állami megrendeléseken keresztül a kulcsiparágak kellő méretgazdaságosságának elérésére. A katonai vonatkozás nemcsak a nagyhatalmak (az Egyesült Államok vagy a volt Szovjetunió) esetében formálta a termelés és az export szerkezetét. Például a francia atomtűőerő megteremtése máig kihat Franciaország energetikai szerkezetére azon keresztül, hogy a katonai indíttatású program a tovatérjedő hatások révén támogatta a nukleáris technológia polgári felhasználását. Idézhető Svédország példája, ahol néhány kiválasztott területen kiemelkedő minőségű katonai képesség jött létre, amely csúcstechnikával látta el a civil ipart is (repülőgépgyártás, járműipar). Hazánkban az 1980-as évekig a korábbi katonai iparfejlesztés szintén rányomta a bélyegét az adottságainkhoz képest nagyra növesztett acélipar vagy közúti járműgyártás fejlődésére.⁸⁸

Az *exporttámogatás* lehetősége fokozatosan szűkül a nemzetközi megállapodások és a nemzetközi szervezetek (OECD, WTO) szabályainak betartásával. Mégis számos állam talál megoldást a hazai ipar kiviteli képességének erősítésére, amivel egyben a termelési szerkezetet is befolyásolja.

A struktúrapolitika eszközei között vannak áttételesebbek, amelyek azonban nem kevésbé lényegesek. Az *oktatási rendszer szerkezete* például fontos formálója az ország jövőbeli gazdasági szerkezetének: ha valamely szakterület felé fordul a beiskolázás, akkor onnan számítva egy vagy két évtized múlva bizonyos szakmákból nagy kínálat jelenik meg a munkaerőpiacon, míg más gazdasági tevékenységek fejlődését fékezheti a szaktudás szűkössége. Az oktatási folyamatokat természetesen sokféle tényező mozgatja:

⁸⁸ Az iparszerkezetet szinte véletlenszerű tényezők is formálhatják. Magyarország esetében például a második világháborút követően az országra kirótt jóvátételi fizetések és szállítások részeként az akkori szovjet hatóságok egyebek között szerszámgépeket igényeltek, mégpedig nagy mennyiségben. A kényserből kifejlesztett magyar szerszámgépipar sokáig meghatározó ágazata volt a hazai iparnak, noha kereskedelmi vagy kutatás-fejlesztési tényezők nem indokoltak volna ekkora méretű és termékválasztékú szerszámgépgyártást.

a demográfiai helyzet, a szülők és a tanulók preferenciái, az oktatási intézményrendszer hagyományai és belső fejlődési logikája, de a kormányzati oktatáspolitikának is megvan a maga befolyása. Intézmények létesítésével és a finanszírozott képzési helyek meghatározásával az állam alakíthat a jövőbeli foglalkoztatási arányokon.

Van-e még, kell-e még iparpolitika?

Gyakran szinonimaként használják az *iparpolitika* és a *strukturapolitika* kifejezéseket. Egy időben valóban az ipar volt a vezető gazdasági ág, amelynek területi, ágazati és versenyképességi vonatkozásai számítottak a leglényegesebb gazdaságszerkezeti ügynek.⁸⁹

Az ipar esetében a szerkezetalkító beavatkozások ugyanazokkal az elvekkel indokolhatók, mint bármely más gazdasági ágánál: a kormányzat ott lépjen fel, ahol a piac kudarcot vall, vagy a piaci megoldás valamilyen okból elfogadhatatlan. Ilyen eset lehet egy régióra koncentrálódó ágazati válság, például az acéliparban, hajógyártásban vagy a bányászatban. Ott is indokolható az állam fellépése, ahol a gazdaság versenyképessége függ az állam hosszabb távon ható döntéseitől, mint az oktatási rendszer vagy a kutatás és fejlesztés állami támogatása esetében. Továbbá azokon a területeken jogos az állami fellépés, ahol a társadalom életét érintő kockázatokról van szó, így az energiaellátás biztonságának ügyében.

Az állami beavatkozás lehetőségéből nem következik, hogy minden országban egyaránt aktív lenne a kormányzat az említett ügyekben. Az iparpolitika léte nagymértékben függ a társadalomban uralkodó gazdaságfelfogástól: az állami aktivizmusra eleve gyanakvással tekintő közegben (pl. az Egyesült Államokban) kerülik a közvetlen kormányzati beavatkozást, míg más hagyományú és értékrendű országokban (pl. Japánban) a magánszektor elvárja, hogy az állam állást foglaljon a nagy horderejű ipari kérdésekben.

Demokratikus viszonyok között a kormánypolitikus nehezen térhet ki a parlamenti képviselőktől érkező politikai nyomás elől: az egyiknek a választóközterében a katonai megrendelésektől függ a foglalkoztatás, a másikkban hanyatló gazdasági ágazatok koncentrálódnak, ezért állami segítséget kér, megint máshol az úthálózat fejletlensége fékezi a gazdaság növekedését. Nyomást fejthetnek ki iparági szövetségek is, amelyek például más államok versenytörzítő gyakorlatára hivatkozva kérnek termékeik külföldi piacra jutásához állami kedvezményt vagy belpiaci védelmet.

Ugyanakkor az iparpolitika eszköztárából – legalábbis a 2008-as pénzügyi válságig – fokozatosan eltűntek a megelőző korok legerőteljesebb megoldásai: az *állami ipartelepítés*, a vállalatok *szubvencionálása*, gyengélkedő iparágaknál a *köztulajdonba vétel*. Pedig az ipari társadalom kialakulásakor – főként a később induló, hátrányosabb helyzetű nemzetek esetében – az állam maga alapított manufaktúrát, hadiüzemet, bankot, vasúttársaságot és közüzemet. A második világháborút követően további szektorokat államosítottak a magángazdaság megroppanása következtében. Az 1970-es évek végétől

⁸⁹ A nemzetközi szakirodalomban azért is gyakori a két kifejezés felcserélése, mert az *ipar* szót az angolban igen tágan, a tényleges iparon túli értelemben is használják (pl. a music industry, film industry vagy banking industry összetételekben).

viszont a fejlett országok többségében a *magánosítás* lett jellemző; a közvetlen állami tulajdonlás mint iparpolitikai eszköz rohamosan visszaszorult, és átadta a helyét a közvetettebb eszközöknek, alapvetően az állami szabályozásnak vagy az iparági szereplők önszabályozásának.

A jó üzletmenet éveiben széles körben elfogadott igazságnak számított a magánszektor feltétlen fölénye és az a meggyőződés, hogy az állam a lehető legrosszabb tulajdonos. Ám amint a gazdasági ciklus rosszabbra fordul, főként, ha tartós jellegű, szerkezeti okokra, nem csupán konjunkturális tényezőkre visszavezethető válság alakul ki, az állam szelektív gazdasági beavatkozásával szembeni ellenérzések átadhatják a helyüket a kormányzati fellépést sürgető hangoknak.⁹⁰

Az iparpolitika *eszközei* közül kiemelendők a *kereskedelepítikái* lépések (vámementés, ha arra a nemzetközi megállapodások lehetőséget nyújtanak), a *költségvetési* intézkedések (adókedvezmény; kedvezményes hitelfinanszírozás, amelynek többletköltségeit a költségvetés állja; állami garancia nyújtása). Ide sorolható a *szabályozási környezet* megváltoztatása is: a hatósági előírások módosítása, az árszabályok felülvizsgálata, a csőd- és felszámolási eljárások rendjének megváltoztatása abból a célból, hogy valamely ágazat nemzetközileg versenyképesebb legyen.

A szerkezeti politika közvetett eszközei közé sorolható az *infrastrukturális feltételek* javítása (az úthálózat és a távközlés fejlesztése, kikötők és repülőterek építése, a szellemi infrastruktúrát alkotó tudományos és K+F-háttér javítása). Ezekkel a kérdésekkel külön szakpolitikák foglalkoznak.

A 2008-as nemzetközi pénzügyi válság után ismét bekerült a gazdaságpolitikai diskurzusba az iparosítás kérdése, pontosabban az „újraiparosítás” fogalma, elsősorban annak kapcsán, hogy az európai *déli peremországok* (Görögország, Spanyolország, Portugália) gazdasági bajainak okai között kimutatható volt *feldolgozóiparuk* korábbi fokozatos elsorvadása az olcsó távol-keleti import hatására, valamint az életszínvonal és a bérszínvonal gyors javulásának mellékkövetkezményeként. Az euróövezetbe való belépést követően a hitelkamatok szintje örvendetesen lecsökkent, ám attól nem az iparvállalatok beruházási tevékenysége kapott erőre, hanem inkább a lakosság fogyasztásicikk- és ingatlanvásárlása – hitelből. A bérszint emelkedését nem követte a termelékenység hasonló javulása, ami rontott a megmaradt ipar exportképességén. A válságot követően az „ingatlanbuborék” kipukkadt, és a fájdalmas kiigazítás részeként megkezdődött a munkaerő és a fizikai vagyon átáramlása az építőiparból az

⁹⁰ Az Egyesült Államok történetében csaknem példa nélküli hosszú és erőteljes fellendülés 1993 és 2007 között szinte kisöpörte a gazdaságpolitikai viták szóhasználatából az *iparpolitika* kifejezést. Pedig az 1980-as években komoly vita folyt arról, hogy Amerikának is ahhoz hasonló gazdaságfejlesztési programokra lenne szüksége, mint amilyeneket Japánban a nagy hatalmú Külkereskedelmi és Ipari Minisztérium (MITI) valósított meg a megelőző évtizedekben. Japánban azonban két évtizedes gazdasági stagnálás következett be, az amerikai gazdaság viszont hosszú időn át gyorsan nőtt, és úgy tűnt, mindenki elfelejti az állami beavatkozás gondolatát. 2001. szeptember 11-ét, az Egyesült Államok elleni terroristámadást követően azonban a kormányzat egyidejűleg nyúlt a szokásos fiskális-monetáris élénkítés eszközeihez (a központi banki kamatok mérséklésével, kiadásnövelési csomag bejelentésével), valamint a bajba jutott – magántulajdonú – légitársaságok eseti elbírálást követő megsegítésének eszközeihez. Majd jött 2007, a jelzálog-hitelezési válság, ezzel egy sor bank és biztosító államosítása, szubvenció nyújtása az autópárnak.

egyéb ágakba, újra növekedni kezdett az áruk exportja. A munkahelyek megszűnése ugyanakkor a gazdaságilag aktívak külföldi munkavállalásához vezetett, annak minden összetett társadalmi következményével.

Ezzel szemben a német, osztrák, finn, svéd, dán esetben a válság idején megmutakoztak a diverzifikált gazdaságszerkezet előnyei: bár az európai gazdaságok mindegyikében a szolgáltató ágazatok adják a hazai termék és a foglalkoztatás legnagyobb hányadát, mégis jól látszik, hogy szükség van versenyképes iparra is. Azonban csak versenyképesre, hiszen a gyenge hatékonyságú és túlméretezett textilipar, kohászat, hajógyártás elkerülhetetlenül szerkezeti válságba kerül, amiből tovaterjedő pénzügyi bajok, regionális foglalkoztatottsági feszültségek fakadnak. Amikor a válság során felmerült az újraiparosítás lehetősége az európai gazdaságpolitikai gondolkodásban, a szakértők rögtön hozzátették: csakis nemzetközileg versenyképes, jelentős hozzáadott értéket előállító iparnak van jövője európai körülmények között.

Míg Európa déli felében a reáljövedelmek gyors növekedése, a társadalmi igények szerkezetének változása, az uniós tagságból adódó új versenyviszonyok miatt zsugorodott az ipar részaránya, addig a volt *államszocialista országokban* a hagyományos ipari ágazatok visszaszorulása hirtelen következett be 1990 után. A politikai fordulat ebben a térségben piacnyitással is járt, amelynek következtében az érintett országok gazdasági adottságaitól és társadalmi igényeitől távol álló szocialista nagyipar rövid időn belül megszűnt. A szovjet minta szerinti nehézipart, hadiipart az 1950-es évek elején elsősorban a háborúra való felkészülés jegyében építették ki. Ez a nehézipar, valamint a nem elég modern könnyűipar, élelmiszeripar, a házgyári technológiára állított építőipar nem volt képes kielégíteni a fogyasztók növekvő igényeit. A túlzott iparosítás együtt járt a szolgáltató tevékenységek elhanyagolásával: az emberek mozgási, kommunikációs, szórakozási keresletét a szovjet ideológia nem kívánta kiszolgálni, de nem is volt képes elég telefonvonalat, korszerű személyautót és hozzá való infrastruktúrát, színvonalas fogyasztási cikkek előállítását. Miközben minden fejlett gazdaságban a tercier (szolgáltató) ágazatok váltak a legfőbb foglalkoztatókká, a legnagyobb értéktermelőkké, a szocialista országokban még mindig a túlméretezett és erősen környezetszennyező, energiaigényes ipar maradt a modernitás megtestesítője.

A rendszerváltozás menetében új iparágak születtek: a járműipar, az elektronika felfutása igen gyors volt a külföldi tőke beáramlása nyomán. Ugyanakkor a tőkehiány és a hirtelen piacvesztés következtében olyan hazai iparvállalatok is megroppantak, amelyeknek pedig lett volna létjogosultságuk piacgazdasági körülmények között is. Így jelenleg az egész térségben külföldi tulajdonosoké az ipar nagyobb fele. A külföldi tulajdonú nagyvállalatoknál jellemzően a külföldi cégközpont keretében végzik a kutatási-fejlesztési tevékenységet, míg a kelet-közép-európai térségre jut maga a gyártás. Ezért gyakori a kritika, hogy a helyi iparnak csak bedolgozói szerep jut. Ugyanakkor tény, hogy a kelet-közép-európai térség országainak – köztük hazánknak – a kivételében igen nagy arányt tesznek ki a csúcstechnológiát képviselő (high-tech) termékek. Emellett sajnos az is igaz, hogy a helyi tulajdonú magáncégek, állami vállalatok termelékenységére, technológiai szintjére és exportképességére rendszerint elmarad a külföldi tulajdonú szektorétól.

A fejlett világban, az Egyesült Államokban is meghirdettek újraiparosítási programot: persze nem állami ipartelepítésről volt szó, hanem valójában a tudásalapú gazdaság gondolatkörébe illeszkedő fejlesztési projektről. A válság idején és azt követően rengeteg

ipari munkahely szűnt meg Amerikában is. Újabban az ipari foglalkoztatáscsökkenés üteme lassul: a kínai és más távol-keleti termelők bérköltsége évek óta növekszik, így a nyugati, illetve az ázsiai bérek közötti szakadék bizonyos mértékig csökken. Mivel léteznek egyéb nagy költségtételek is (szállítás, biztosítás, minőség-ellenőrzés), ezek növekedése a további termeléskiszervezések ellen hat.⁹¹

Az újraparosítás kapcsán tehát a jelentős hozzáadott értéket előállító, versenyképes ipar fejlesztéséről van szó, és nem általában az ipar mint ágazat preferálásáról. Tudható, hogy a kellően diverzifikált, azaz többféle szektort, tevékenységi kört felölelő gazdaság az üzleti ciklus ingadozásaival szemben ellenállóbb, mint az, amelyik túlságosan függ egy vagy csupán néhány gazdasági ág eredményeitől. Ugyan a fejlett országok egyike sem monokulturás jellegű, a diverzifikált szerkezetben van (lenne) helye a mostaninál nagyobb feldolgozóipari hányadnak is. Viszont ennek az iparfejlesztésnek nincs köze a korábbi kelet-európai és ázsiai marxista ideológiához, amely a „produktív” tevékenységet szembeállította az „improduktívval”.

A vállalat-, hitel- és bankkonszolidáció mint sajátos szerkezetalakító intervenció

Rendszerváltozásunk kezdetén, a széteső tervgazdaságról a piacgazdaságra való átmenet során vállalatok százai váltak veszteségesse, veszítették el fizetőképességüket. A nem fizető vállalat további gazdasági szereplőkre terjeszti ki a fizetőképesség elvesztésének veszélyét. A pénzügyi tisztánlátás és fegyelem megteremtésének szándékával ezért az új kormány által megalkotott törvények a piacgazdaságokban alkalmazott *számviteli eljárások* azonnali bevezetését írták elő, és szigorú *csődeljárást* kényszerítettek ki. A fejlett piacgazdaságokban nem ritka, hogy a cégek 5-10 százaléka évente csődeljárásra vagy egyenesen felszámolási eljárásra kényszerül; nálunk az 1992. évi csődtörvény a vállalkozások egynegyedét érintette.

A szigorú csődszabályok hatására megszűnt az a gyakorlat, hogy a vevők késedelmesen fizetnek, vagy cégek életképtelen állapotban évekig vegetálnak. A vállalkozások felszámolása azonban azzal is jár, hogy a korábban nekik nyújtott hiteleket a *bankok* nem kapják vissza. A hitelintézetekre alkalmazott nyugati számviteli eljárások alapján hamar kiderült, hogy a magyar bankok nagy részének nincs annyi biztos követelése, mint amennyivel a betéteseknek tartoznak, más szóval ezek a bankok *inszolvensek* (a csőd állapotában vannak). Bankcsőd esetén – hacsak nincs széles körű betétbiztosítás – a betétesek nem kapják vissza pénzüik jelentős részét, mivel az érintett bankok vagyona negatív: a tartozások jóval meghaladják a követeléseket.

Mivel a bankok zöme ekkor még állami tulajdonban volt, a kormány nem vonhatta ki magát a közvetlen beavatkozás felelőssége alól. Attól is tartani lehetett, hogy megindul a betétek elmenekülése az egész bankrendszerből, és felgyorsul az infláció. A kormány tehát úgy döntött, hogy egy kiválasztott körben az életképesnek ítélt állami vállalatoknál tőkét emel az állam, valamint az állami tulajdonú bankok tőkéjét kipótolja költségvetési

⁹¹ A fejlett gazdaságokban arra is van példa, hogy néhány fázist visszavisznek Kínából, noha nem szükségszerűen oda, ahol korábban működtek. Számos német vállalat ítélte úgy, hogy a szállítási lánc hosszából adódó kockázatok újraszámolásával megtérül visszahozni Európába ázsiai partnerekhez kivitt műveleteket – leginkább a kelet-közép-európai térségbe, amely sokkal közelebb van, és amely továbbra is sokkal olcsóbb bérű, mint az európai maggazdagság.

↓ pénzből arra a szintre, amelyet el kell érni a biztonságos működéshez, majd a legtöbb bankot magánkézbe adja.

A feltőkésítés a *bankkonszolidáció* és *adóskonszolidáció* elnevezést kapta. A tőkehiány pótlásának nemzetgazdasági jelentőségét jól jellemzi, hogy a néhány évre koncentráló folyamat az éves GDP 10 százalékára rúgó mértékében megemelte az állam adósságállományát. Ennek kamatterhei még jó ideig nyomják a magyar gazdaságot, amiért sokan bírálták a konszolidációt (amelynek zöme a bankokra jutott). Az állam azonban nem háríthatta el tulajdonosi és szabályozói funkcióiból adódó kötelességeit. A feltőkésített iparvállalatok zöme a későbbiekben talpra állt, tőzsdéi úton vagy stratégiai befektetők révén a magánszektorba került.

Vállalatfeljavító (work-out) és bankkonszolidációs tevékenységet természetesen nem kizárólag az állam végezhet, sőt egyáltalán nem magától értetődő az üzleti vállalkozások állami átstrukturálása. Ám az adott viszonyok között még nem igazán léteztek tőkeerős befektetési bankok, vállalatfelvásárlásra szakosodott pénzügyi vállalatok, kockázati-tőke-társaságok. A nemzetközi pénzügyi szereplői akkor még túl kockázatosnak ítélték a magyar piacot, így a magyar állam piacpótló feladatot töltött be.

Bankok konszolidációjára sok más országban is sor került: az Egyesült Államokban, Svédországban az 1990-es években, Izlandon és Írországban a 2008-as pénzügyi válságot követően, amikor Európa-szerte felmerült a bankok feltőkésítésének kérdése. Addigra viszont a döntően magántulajdonú magyar bankszektor kellő tőkeerőre tett szert, illetve, ha kellett is tőkét emelni, az már a magántulajdonos (külföldi bankcsoport) feladata lett.

Agrárpolitika és a föld ügye

A mezőgazdaság nemzetgazdasági súlya önmagában nem indokolná, hogy a számos ágazat közül külön foglalkozzunk vele a gazdaságszerkezeti ügyek között. Azonban gyakorlatilag a világ összes országában megkülönböztetett módon bánnak a mezőgazdasággal és az ahhoz ezer szállal kapcsolódó vidékfejlesztéssel. Az EU közösségi költségvetésének még mindig csaknem kétötödét teszik ki az ilyen célra fordított támogatások. A piacgazdasághoz visszatérő országokban pedig a radikális tulajdoni változás és az agrárágazat mélyreható átalakulása indokolja a mezőgazdaság külön tárgyalását.

Ma a fejlett országokban a GDP-nek mindössze néhány százalékát teszi ki az agrárszektor által előállított érték. Hasonlóan kis arányú az agrárfoglalkoztatottság. A gazdasági jelentőség csökkenése ellenére mára talán a mezőgazdaság lett az a gazdasági terület, ahol a piaci hatóerők leginkább háttérbe szorultak az állami szabályozással szemben. Ennek legmarkánsabb megjelenése az *agrárprotekciónizmus*: a hazai termelők és piacok védelme.

Az állami beavatkozás okaként leggyakrabban a mezőgazdasági termelés sajátosságait szokás felhozni, mint amilyen a természettől, időjárástól való függés. Miközben a legtöbb termék és szolgáltatás előállítását csak érintőlegesen befolyásolja a természeti környezet, az agrártermelésre erősen hat az időjárás. Termékeinek egy része romlandó, az ilyen áru ciklikusan jelenik meg a piacon. A termelési ciklus elég hosszú, emellett rugalmatlan, mivel szorosan kötődik az ingatlanokhoz (földhöz, mezőgazdasági épületekhez).

Ezek a sajátosságok azonban nem teljesen különlegesek, ráadásul nem jellemzik az agrárszektor egészét. Számos más ágazatban is létezik hosszú termelési ciklus (például

a hajógyártásban), az időjárástól való függés (az idegenforgalomban). Vannak azonban sajátosságok a *keresleti oldalon* is. A mezőgazdasági termékek iránti kereslet eléggé ár- rugalmatlan, és csekély a kereslet jövedelemrugalmassága.

Nem csak közgazdasági érvek szólnak az állami beavatkozás mellett. Erősen hatnak olyan politikai nézetrendszerek is, amelyek a mezőgazdaság különleges helyzetére tekintettel kedvezőbb elbánást követelnek. Ilyen az ún. *agrárfundamentalizmus*, amely szerint a mezőgazdaság a legalapvetőbb foglalkozás, a családi gazdaságok a nemzeti örökség részeit képezik, a mezőgazdaság egyben életforma is. Amerikában ugyanúgy megtalálhatók ezek a nézetek, mint nálunk, holott a két társadalom különbözik a piaci szabadelvűség, a szabad verseny ideájának elterjedtsége szempontjából.

Számos ország agrárpolitikai céljai között szerepel a *hatékonyságnövelés* és a modernizálás: tőkét kell bevonni az agrárszektorba, fel kell oldani a mezőgazdasági túlfoglalkoztatást, segíteni kell az ésszerűnek tartott gazdálkodási formák elterjedését. Az agrárpolitika keretében az állami költségvetés kiegészítheti a mezőgazdaságból élők jövedelmét, támogathatja az alapvető termékek árát. Az állami beavatkozásról egyébként eltérő módon gondolkodó társadalmakban (egyfelől az Egyesült Államokban, másfelől Európában) ebben a kérdésben elég nagy egyetértés tapasztalható. A gazdag országok mezőgazdasági támogatása ugyanakkor nehéz helyzetbe hozhatja a szegényebb államokat és azok agrártermelőit. Emiatt nemzetközi kereskedelmi fórumokon régóta viták folynak az agrárpolitikáról.

A mezőgazdaság támogatása az európai integrációs folyamat kezdetétől viták forrása. A Római Szerződés célul tűzte ki a mezőgazdasági termelékenység növelését, a mezőgazdaságból élő lakosság jövedelmi és életszínvonalának emelését, az agrárpiacok stabilizálását és az élelmiszer-ellátás biztonságának garantálását. A támogatás logikája arra utal, hogy az Unió mezőgazdaságilag önellátásra törekszik. Az 1960-as években született meg a közös agrárpolitika (KAP; *Common Agricultural Policy, CAP*), amely valójában *közös piacpolitika* (közös agrárpiac), *közös struktúrapolitika* és ezáltal *egyesítes agrártámogatási rendszer*. Ez a hármas rendszer mára válságba jutott, hiszen egy teljes szektort vont védőbura alá, megszürvé a piaci hatásokat, legyengítve nemzetközi versenyképességét.

Az Unió új tagállamai – köztük hazánk – számára a közösségi agrárpolitika olyan adottság, amely bizonyos mértékig átmenetinek tekinthető, miközben a volt tervgazdaságokban a mezőgazdaság maga is nagy átalakuláson ment keresztül. A korábban államosított vagy szövetkezetbe kényszerrel bevitt földek visszakerültek magántulajdonba, de a folyamat hosszú időt vesz igénybe. A jogi gondokra és a nyomott földárra tekintettel az új tagországok belépéskor hét-tíz évre átmeneti mentességet igényeltek a mezőgazdasági föld szabad forgalmának elve alól. Ebben a helyzetben az állami gazdaságpolitika feladata a tulajdoni bizonytalanságok megszüntetése, a birtokkoncentrációs folyamat kibontakoztatása, a versenyképes termelés és a hatékony felvásárlás, értékesítés, feldolgozás, piacra jutás feltételeinek javítása.

Az agrártársaságok megerősítése mint „ágazati” politika túlmutat a mezőgazdaságon, mivel a felzárkózásnak közlekedési, településgazdálkodási, oktatási, vízgazdálkodási, környezetvédelmi és egyéb infrastrukturális vonatkozása is lehet. Másik sajátossága az uniós tagállamokban az, hogy ez a szakpolitika rengeteg szállal kapcsolódik a közös uniós agrár- és vidékfejlesztési politikákhoz. Ugyanakkor az „európai jelleg” valójában minden itt említett (valamint külön kifejtés nélkül maradt) szakpolitikai területre igaz.

Hiszen az ország szerkezetét formáló politikák közül akár az egyedi vállalati letelepítésre, illetve válság miatti felszámolásra, akár a kutatási és fejlesztési (K+F) programokra gondolunk, mindegyiknél világosan kimutatható, hogy a tagállam kormányzati politikái szorosan kötődnek az EU-szinten elfogadott programokhoz.



Összefoglalás

A modern államokban a gazdasági szerkezet közvetlen kormányzati alakításának korábbi korszaka lezárult, de különféle formákban a legtöbb kormány folytat valamilyen szerkezetformáló politikát. A kutatás és fejlesztés, az oktatás, az infrastruktúra-fejlesztés terén számos országban működtetnek állami programokat.

A nemzetgazdasági vagy ágazati tervezés ugyanakkor már jórészt megszűnt. A feldolgozóipar és más, hasonló ágazatok terén a versenytörvények és a nemzetközi konvenciók miatt szűk körre korlátozódnak a struktúrapolitika lehetőségei: leginkább a kis- és közepes vállalkozások támogatásában, a nagyobb hozzáadott értéket elősegítő szellemi infrastruktúra kiépítésében (például ipari parkok, innovációs központok létesítésének támogatásában) öltenek testet.

Kivételnek számít a mezőgazdaság: az agrárügyekben az élelmiszerek és mezőgazdasági termékek nemzetközi piacának sajátosságai, valamint a mezőgazdasági földhöz, a vidéki lakosság életkörülményeihez és a vidékfejlesztéshez fűződő különleges társadalmi érdekek szolgálnak alapul az ágazati politika érvényre juttatásához. A volt tervgazdaságokban a földtulajdon jogi viszonyainak rendezéséhez szükséges átmeneti időszak következtében az állami birtokpolitika aktívabb, mint a megállapodott országokban.



Kulcsszavak

Nemzetgazdasági tervezés
 A struktúrapolitika eszköztára
 A tulajdoni reformok szerkezeti hatásai
 Iparpolitika
 Bankkonszolidáció, adókonszolidáció
 Agrárprotekciónizmus
 Agrárfundamentalizmus
 Közös agrárpolitika (KAP)



Ellenőrző kérdések

- Milyen okokból és milyen történelmi körülmények között jelent meg Nyugat-Európában a nemzetgazdasági tervezés? Milyen okok miatt szűnt meg?
- Az uniós tagországokban mára nem sok maradt az ágazati politikákból; kivételt jelent az agrárszektor. Mi ennek az oka?
- Melyek a strukturális politika főbb eszközei? Mondjon rájuk példát a magyar gyakorlatból!
- Milyen hatással járhat, ha az állami vállalatok privatizációja során tőkeerős külföldiek a vevők, illetve ha kisebb pénzü helyiek a vásárlók?
- A fejlett hadiipar miként hat az illető ország termelésére, kiviteli szerkezetére és kutatási-fejlesztési képességeire?