



BUDAPEST
INTÉZET

**SZAKÉRTŐI ÁLLÁSFOGLALÁS A POSZT-LISSZABONI STRATÉGIÁVAL KAPCSOLATOS
KORMÁNYZATI ÁLLÁSPONT RÓL – FÓKUSZBAN: ÜZLETI KÖRNYEZET**

**KÉSZÜLT A NEMZETI FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉG MEGBÍZÁSÁBÓL
KÉSZÍTETTE: RESZKETŐ PETRA, VÁRADI BALÁZS**

2009. június

BEVEZETŐ

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (továbbiakban: NFÜ) megbízásából szakértői háttérelmézést készítettünk az ún. poszt-lisszaboni stratégia (továbbiakban: PLS) keretén belül az üzleti környezet fejlesztésének lehetséges stratégiai szerepéről. Ezzel a háttérkutatással párhuzamosan másik, hét kapcsolódó tématerületet (lásd makrogazdaság, klíma és energiapolitika, foglalkoztatás, idősödő társadalom, kormányzás, K+F és IKT, külső dimenzió) is vizsgáltak külső szakértők.

Az Európa 2020 közösségi stratégiával kapcsolatos, hazai kormányzati álláspont megalapozásaként a hivatkozott kutatások eredményei alapján egy összefoglalót állított össze az NFÜ. Jelen dokumentum a kormányzati összefoglalóval kapcsolatos szakértői állásfoglalásunkat fejt ki.

ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK

A 2011. évi uniós elnökségi felkészüléshez készült dokumentum átlátható és világos szerkezetben taglalja a háttér tanulmányok eredményeit, az összegzésben pedig kitér a közösségi stratégia fő fókuszaira, kiemelt prioritás területeinek listázására. A dokumentum megalapozottan és helyesen hangsúlyozza, hogy *közösségi szinten*:

- Alapvető fontosságú a külső dimenzió stratégiai felülvizsgálata – ezen belül is kiemelten az EU globális piaci szerepének átvilágítása, a makrogazdasági és üzleti környezet feltételek globális szintű összehasonlítása.
- Kiemelt szerepet kell, hogy kapjon a klímapolitika gazdasági előnyeinek kihasználása, és ezt jelentősen támogatja az uniós tagországok innovációs képességének fejlesztése, illetve a környezetvédelmi célok globálissá tétele.
- Az innováció-barát üzleti környezet, a kiszámítható és stabil makrogazdasági keretek nélkülözhetetlen feltételei a globális versenyképességi előnyre (vö. klímapolitika) építő közösségi stratégiának.
- Továbbá, a klímapolitikai fókuszra építő stratégia irányzékot is ad a foglalkoztatáspolitikai beavatkozásoknak, és várhatóan pozitív hatást is gyakorol a foglalkoztatásra.

Mindemellett, hazai vonatkozásban csak egy stratégiai szempontot emel ki az összefoglaló (lásd kevésbé fejlett térségek kapcsolódása a közösségi stratégiához), illetve javaslatot tesz egy integrált kohéziós politika kialakítására. Ez utóbbi egyszerre fókuszál felzárkózó térségekre és fejlett, hazai régiókra, valamint célozza meg a felzárkózó térségek egységes európai piacba, európai innovációs térbe való bekapcsolását.

Az összegzésben foglaltakkal egyetértünk. Ugyanakkor, az átfogó megállapítások szintjén a következő finomításokat javasoljuk megfontolásra:

1. A poszt-lisszaboni időszak közösségi és hazai stratégiai célkitűzéseinek egyértelmű és *explicit*

megfogalmazása. Megítélésünk szerint, a kettős célkitűzés – lásd versenyképesség és foglalkoztatás – továbbvitele indokolt mind közösségi, mind hazai szinten. Ezt érdemes lenne hangsúlyozni az összefoglaló anyagban – kiváltképp a hazai poszt-lisszaboni stratégiával kapcsolatban.

Indoklás: Közösségi szinten a tagállamok eddigi teljesítménye és ezek alapján adódó különbségek indokolják a 'kevert stratégiát' – azaz, a versenyképességi és foglalkoztatási célok együttes megjelenését. (A tagországok körében eltérő és jelentősen szóródó versenyképességi és foglalkoztatási teljesítménymutatókról bővebben – lásd pl. az üzleti környezet, foglalkoztatás, K+F+I tárgyú szakértői háttérelmzések adatai). Hazai viszonylatban pedig e kettős célkitűzés garantálhatja a hosszú távú növekedést és az uniós felzárkózást együttesen eredményező kimenetet (erről bővebben, lásd alábbi javaslat indoklása).

2. A kettős stratégiai célkitűzés összehangolásának szükséges feltétele a megfelelő stratégiai prioritások kijelölése, melyre helyesen rá is mutat az összegzés (lásd összefoglalóban: külső dimenzió, klíma és energia, K+F és innováció, foglalkoztatás, üzleti környezet, kormányzás). Fontos hangsúlyozni azonban, hogy az új stratégia sikeres megvalósításának (további) elégséges feltétele a megfelelő szakpolitikai eszközök kiválasztása az egyes prioritások mentén, valamint ezek következetes és időben összehangolt alkalmazása a stratégia megvalósítása során. Érdemes lenne az összegzésben legalább szemléltetni, hogy az egyes prioritás területeken bevezetett intézkedések között milyen együttműködések érvényesülnek, amennyiben azokat koordinált programozás előzi meg és végrehajtásuk is időben egyeztetve, összehangoltan folyik.

Indoklás: A versenyképesség és a növekvő foglalkoztatás önmagukban egymásnak nem ellentmondó célkitűzések – amennyiben, példának okáért:

- *az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök, K+F és innovációs pénzügyi támogatások jobb célzását takarják, azaz az itt elköltött ráfordítások tényleges és mérhető munkaerőpiaci hatásokat, illetve vállalati szintű innovációs tevékenységet eredményeznek, vagy*
- *a vállalatok finanszírozáshoz való hozzájutását szolgáló lépéseket összehangolják és beillesztik a vállalatokat érintő adminisztratív terhek csökkentését célzó átfogó intézkedés-csomagba (pl. direkt építőipari támogatásokat az iparág keretszabályozásának egyszerűsítésével kötik össze).*

Az egyes szakpolitikai területek összefoglaló részei további munícióval szolgálnak az egymást potenciálisan erősítő/ kiegészítő intézkedések szemléltetésére (lásd szakterületek legfontosabb kapcsolódásai pontjai).

3. A közösségi stratégia véglegesítése során, magyar szempontból fontos a területileg kiegyenlített felzárkózás hangsúlyozása, így a fejletlen /fejlődésben elmaradott térségek bekapcsolása az integrált európai piacra, innovációs térbe, stb. Ezen érdek érvényesítése mellett azonban fontosnak tartanánk néhány további kezdeményezés közösségi napirenden való megjelenítését és pro-aktív magyar képviselését. Így például:

a. A tagországok közötti, reformteljesítmény-alapú versengés (*yardstick competition*) erősítése a Brüsszeli Bizottság által koordinált közösségi **stratégiai monitoring** fejlesztésével, a kapcsolódó (esetleg továbbfejlesztett) versenyképességi teljesítmény-mutatók beépítésével.

Indoklás: Számos szakpolitikai területen érdemes lenne folytatni azt az egyes szakpolitikai reformok eredményességének és hatásosságának mérésére és értékelésére irányuló kezdeményezéseket (lásd strukturális indikátorok továbbfejlesztése, EUROSTAT, valamint tagországi statisztikai hivatalok kapcsolódó módszertani és adatgyűjtési kezdeményezésekre való intenzív bevonása, OECD-vel való együttműködés folytatása a szabályozási reformok, versenyképesség minőségi indikátorainak fejlesztése terén). A módszertanilag robusztus szakpolitikai indikátorok és mérési módszertanok kialakítása, valamint fejlesztése – megítélésünk szerint – kiemelten fontos az alábbi területeken:

- *adminisztratív terhek csökkentése*
- *hálózatos iparágak szabályozásának hatékonysága és minősége*
- *versenypolitika hatékonysága és minősége.*

Ilyen tekintetben felülvizsgálandó a korábbi stratégiai időszak szakértői szintű közösségi fórumainak jövőbeni szerepe (lásd pl. az EPC mellett működő LIME és országvizsgálati munkacsoportok, EPSCO módszertani munkacsoportja), valamint tevékenységük szorosabb összefonása nemzetközi szinten futó kezdeményezésekkel (például OECD strukturális reformok indikátorozása projekt, OECD SIGMA projekt, WB Doing Business projektjének módszertani fejlesztése, stb.).

b. Ugyancsak megfontolandó, hogy a **versenyképesség szempontja** (lásd módszertanilag megalapozott versenyképességi mutatók alapján mért teljesítmény) erőteljesebben érvényesüljön **az összeurópai (politikai) alkukban**. Így például a poszt-lisszaboni stratégia időközi előrehaladása terén felmutatott tagállami teljesítmények visszacsatolásra kerüljenek olyan közösségi döntések során, melyek átfogó közösségi érdekeket érintenek és adott esetben közösségi szintű kiadások növekedésének kockázatát hordozzák magukban (például, túlzott deficit-eljárás indítása, konvergencia vállalások kialakítása). Egy másik lehetőség, hogy adott tagország intézményeinek minőségi mutatói (vö. versenyképesség intézményi megközelítése) mintegy feltételes benchmark-ként szolgálhatnak az EU SAKA források 2013-2020 közötti keretösszegeinek és egyes tagországot illető tételeinek leosztása során az új, közösségi költségvetésről szóló tárgyalásokban.

Indoklás: A fentebbi javaslatok a versenyképesség terén felmutatott teljesítmények közvetlenebb

visszacsatolását eredményeznék a közösségi szintű döntésekben, ezáltal is erősítve azok stratégiai fontosságát. Érdemes megemlíteni, hogy ezek a javaslatok összecsengenek a kormányzás területén adott azon szakértői ajánlással, mely szerint egy jövőbeni lehetséges megoldás lenne a közösségi stratégia multilaterális szerződésként való rögzítése (lásd összefoglaló 5.o.). Mindezek a stratégiai melletti, összeurópai szintű elköteleződést erősítenék.

- c. Magyarország számára is fontos lenne a **közösségi szintű energiapolitika** előnyeinek hangsúlyozása, az **energiaellátás és az energiabiztonság** közösségi szintű jelentőségének erősítése. Konkrét képviselendő kezdeményezések körvonalazhatók i) a tagországok között szabályozási arbitrázsok kiiktatásával, ii) nagy (fix)költségű, nemzetközi infrastrukturális beruházások előmozdításával (lásd például közös stratégiai tározók, vezetékek kialakítása). *Indoklás: A fentebb vázolt ügyek az európai közösségen belül is többnyire döntési problémaként jelentkeznek, melyek feloldásához Magyarország is hozzájárulhatna egy pro-aktív, tagországok közötti, valamint tagországok és stratégiai üzleti érdekeltek közötti intenzív koordináló és egyeztető szerep felvállalásával (matchmaking). Mindez az energiapolitika közösségi politikaként való megerősödését és konkrét stratégiai irányokkal való feltöltését jelentené – összefűzve olyan szereplőket, melyek jelenleg is csak érintőlegesen foglalkoznak a kapcsolódó problémákkal (pl EIF, EBRD). Magyarország ebben a kezdeményezésben stratégiai partnerekre lelhet a környező, visegrádi országokban (Lengyelország, Szlovákia, Csehország).*

Végül, de nem utolsó sorban, felvethető egy **európai versenyhivatal** felállítása, mely a Versenyügyi Főigazgatóság mellett, ám mégis független intézményi keretben működhetne.

Indoklás: a válság egyik vélelmezhető utóhatása a tagországi szintű protekcionista álláspontok megerősödése, melynek nyomai a versenypolitikákban (is) kimutathatók. Ennek ellensúlyozását adhatná ez az új közösségi intézmény, mely az EKB működési mintája szerint működhetne.

4. Hasznos és tanulságos lenne az összegzésben egy áttekintő táblázatban megjeleníteni az egyes szakpolitikai területeken javasolt beavatkozások hozzájárulását a fő célkitűzésekhez.

Indoklás: Ez egyrészt egy teljes körű áttekintést adna a javasolt beavatkozásokról, másrészt a versenyképességre és foglalkoztatásra gyakorolt hatások összegzését is jól szemléltetné. (Üzleti környezetet érintően – lásd alább).

5. Nem egyértelmű, hogy a következő időszak közösségi szinten ajánlott stratégiai prioritásai (lásd 2. pont) épp úgy érvényesek hazai vonatkozásban is, illetve ajánlott-e, hogy időben egyenlő súllyal jelenjenek meg a hazai poszt-lisszaboni stratégiában.

Indoklás: Hazai adottságaink, eddigi tagállami teljesítményünk tükrében felülvizsgálandó minden egyes, közösségi szinten kiemelt szakpolitikai terület kormányzati prioritásként való megjelenítése. Érdemes lenne döntési alternatívákat vázolni a stratégiai prioritásokra vonatkozóan a megalapozó kormányzati dokumentumban (pl. a makrogazdasági keretfeltételek különböző scenáriói esetére).

Amellett, hogy egyes szakpolitikai területek és az ott ajánlott beavatkozások kiemelésre kerülnek, hasznos

lenne felhívni a döntéshozók figyelmét arra, hogy a beavatkozások időbeni végrehajtása során is érvényesíthetők stratégiai megfontolások, így egyes intézkedések megkezdésének hamarabbi/későbbi végrehajtása már önmagában stratégiai döntés kérdése.

6. Hazai viszonylatban ugyancsak fontosnak tartanánk az összegzésben *explicit módon* kiemelni a kormányzati stratégiai koordináció erősítését, a végrehajtás összehangolását.

Indoklás: Az összefoglaló ide vonatkozó része (lásd kormányzás) konkrét javaslatokat tesz a poszt-lisszaboni kormányzati modell fejlesztésére (tagállamok elszámoltatása, végrehajtásért felelős közösségi és tagállami szintű bürokráciák megerősítése, magánszféra fokozott bevonása, stratégia multilaterális szerződésként való kialakítása), melyek kellő részletekkel szolgálnak a fentebbi, általános ajánlás kifejtésére. Megítélésünk szerint, a hazai kormányzati reformok eredményességének egyik kulcstényezője a jól ütemezett, kormányzati felelőségek tekintetében kiszámítható és átlátható végrehajtás, melyet hangsúlyozni kellene.

ÜZLETI KÖRNYEZETET ÉRINTŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az összefoglaló a háttérkutatással összhangban emeli ki, hogy:

- Közösségi szinten a megkezdett intézkedések következetes végrehajtására kell helyezni a hangsúlyt – kiemelten az adminisztratív terhek csökkentését célzó akciótervek és programok ütemes végrehajtására, a versenypolitika szerepének felértékelésére, az ágazati szabályozó hatóságok, valamint a strukturális reformokban érintett kormányzati intézmények (háttérintézmények, hatóságok, hivatalok, ügynökségek) fejlesztésére.
- A korábbi időszakban kimutatható egyfajta kölcsönös tanulási folyamat a tagállamok között a kapcsolódó szakpolitikai területeken – így elsősorban a jobb szabályozást, a vállalati szektort érintő adminisztratív terhek csökkentését, valamint a nemzeti versenypolitikákat célzó beavatkozások együttesében.
- Magyarország esetében „hátszelet” adhat a közösségi stratégia a versenypolitika szerepének erősítéséhez, így a hálózatos iparágak piacnyitásához, illetve különösen fontos az üzleti környezet javítása, mivel jelentős a lemaradásunk e területen.

Mindemellett, a kormányzati álláspont véglegesítése során a következő üzenetek erősítését, illetve finomítását javasoljuk:

7. Amennyiben a magyar elnökség számára kormányzati szempontból fontos, hogy közösségi szintű támogatottságot és igazolást kapjon az üzleti környezet fejlesztése, mint kiemelt, hazai prioritás, akkor ezt érdemes lenne közösségi szinten is hitelesen képviselni.

Indoklás: Jelentős különbségek mutatkoznak az egyes tagállamok előrehaladásában e területen. Ez különösen igaz a jobb szabályozás terén megindult tagállami kezdeményezésekre (ezen belül is a

jogszabályanyagok egyszerűsítését, a szabályozási reformot, az adminisztrációs terhek csökkentését célzó lépésekre), és a versenyzői piacok kereteinek erősítésére. A poszt-lisszaboni időszak egyik kiemelt stratégiai feladata a már megkezdett közösségi (és tagállami) reform intézkedések folytatása, a végrehajtás, illetve a (számos esetben ambiciózus) nemzeti célok elérésének nyomon követése (lásd pl. adminisztratív terhek csökkentése). Elnökségi feladat és egyben kihívás lehet a tagállamok közötti jóhiszemű versengés ösztönzése (yardstick competition) és példaértékű hazai gyakorlat felmutatása.

8. Magyarország esetében különösen indokolt lenne az üzleti környezet fejlesztésének kormányzati prioritásként való megjelenése, mely a dokumentum egy mondat terjedelmű utalásban jelenik meg. Javasoljuk az ajánlás megerősítését az összegzésben.

Indoklás: Jelentős a lemaradásunk más tagországokhoz képest, amennyiben a korábbi időszak kormányzati kezdeményezéseit, ebből kifolyólag a felmutatható eredményeket vesszük számon. Ez különösen szembetűnő:

- *a jobb kormányzás*
- *az adminisztratív terhek csökkentése*
- *a hálózatos iparágak liberalizálása*
- *a hatékony és eredményes versenypolitika kibontakozásának támogatása*

tekintetében.

9. A gazdasági válság következtében tény, hogy Brüsszelben és a tagállamokban is politikai prioritást kapott a vállalkozások finanszírozáshoz való hozzáféréseinek egyszerűsítése. Ennek megalapozottsága és a többlet (közösségi/ hazai) költségvetési ráfordítások várt hatásossága megkérdőjelezhető – amennyiben a forrástöbblet és a finanszírozási feltételek módosítása nem jár együtt a kapcsolódó kormányzati programok eredményesebb célzásával, a vonatkozó (közösségi és nemzeti) támogatások rendszerének átláthatóbbá tételével.

Indoklás: Megítélésünk szerint, sem közösségi döntéshozatali fórumokon, sem a hazai kormányzati és szakmai egyeztetések során nem kerültek kellő alátámasztásra a megnövelt forráskeretek (lásd megalapozó, ex post/ex ante hatáselemzések). Ezek hiányában, illetve a vállalkozásfejlesztést célzó programok/intézményrendszer átláthatóságának hiányában igen kétséges a várt pozitív hatások kibontakozása.

10. Magyarország esetében első lépésként és egyben kormányzati kihívásként adódik az üzleti környezet fejlesztését szolgáló intézkedések kidolgozásának és ezek végrehajtásának összehangolása – lásd például átfogó jobb kormányzás program/akcióterv, illetve adminisztratív terhek csökkentését célzó kormányzati akcióterv, melyeknek csak részeleme a magyar joganyag egyszerűsítése (lásd összefoglaló). Erre érdemes lenne szintén *explicit* felhívni a figyelmet.

Indoklás: Korábbi időszakban számos kormányzati kezdeményezés született, azonban ezek szakpolitikai tartalom és programozás, valamint végrehajtás szempontjából nem illeszkedtek egymáshoz, nem

kerültek összehangolásra. Más tagországok időközben felhalmozott tapasztalatai alapján ugyanakkor 'könnyű receptek' állíthatók össze. Néhány kiemelt példa:

- vállalkozásoknak juttatott pénzügyi támogatási programok konszolidálása a támogatások átláthatóságának növelésével együtt a kapcsolódó pályázati adminisztrációs terhek célzott mérséklése (pénzügyi és más erőforrás-ráfordítások minimalizálása)
- a versenyhatóság és az egyes ágazati szabályozó hatóságok stratégiáinak és munkaterveinek összehangolása
- intézményfejlesztési pilot projektek indítása azon kormányzati hivatalok és hatóságok körében, melyek hatáskörébe tartozó szakpolitikai területek kiemelésre kerültek az adminisztratív terhek csökkentését célzó akciótervben.

11. A magyarországi üzleti környezet fejlesztése tekintetében kifejezetten fontosnak tartanánk, hogy a hazai célkitűzések, valamint a kapcsolódó intézkedések kidolgozása, azok végrehajtásának nyomon követése és kormányzati koordinációja magas-szintű kormányzati szinten is megjelenjen – világos és egyértelmű (személyi) felelősségek, hatáskörök és határidők kijelölésével.

Indoklás: Jóllehet minden szakpolitikai területen igaz a fentebbi ajánlás, az üzleti környezet fejlesztése tekintetében ez különösen releváns – tekintve, hogy e prioritás számos szakpolitikai területet és intézkedést fed át, intenzív együttműködést előfeltételez piaci és szakmai partnerekkel. Kreatív és sokoldalú, illetve operatív végrehajtási szinten is jártas kormányzati koordinátorok (program végrehajtásért felelős szakmai csapat) kialakítása minden egyes, eredményeket felmutató tagország közös példázata.

12. Ezzel összhangban megerősítenénk az üzleti környezet fejlesztését célzó intézkedések érdemi, szakmai partnerségére és civil kontroljára, illetve a kapcsolódó kormányzati kommunikáció javítására irányuló javaslatunkat. Ajánljuk ezek beépítését a vonatkozó szakmai összefoglaló részébe.

Indoklás – lásd előző pont alatti indoklás.

Végül, de nem utolsó sorban, az általános megállapítások alatt tettünk javaslatot egy áttekintő táblázat beillesztésére. Itt az üzlet környezet fejlesztéséhez tartozó beavatkozási területek hatásait szemléltetjük.

1. táblázat: Üzleti környezet fejlesztésének hozzájárulása a fő stratégiai célokhoz

Beavatkozási terület	Versenyképesség	Foglalkoztatás
<i>Adminisztratív terhek csökkentése</i>	+	+
<i>Versenyhatóságok fejlesztése</i>	+	0
<i>Ágazati szabályozó hatóságok fejlesztése</i>	+	0
<i>Strukturális reformokban érintett hatóságok fejlesztése</i>	+	0
<i>Vállalkozások finanszírozáshoz való hozzáféréseinek egyszerűsítése (átlátható kormányzati programok)</i>	+	+
<i>Egységes piac fejlesztése</i>	+	0
<i>Hálózatos iparágak következetes liberalizálása</i>	+	0

Jelmagyarázat: + pozitív hozzájárulás, - negatív hozzájárulás, 0 – nem egyértelmű/nem értelmezhető hatás