



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK
KUTATÓ INTÉZETE

A közsféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok

A közsféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok

Budapest, 2010. április

A tanulmányt szerkesztették:

Báger Gusztáv

egyetemi tanár, tudományos tanácsadó, Állami Számvevőszék Kutató Intézete

Czakó Erzsébet

egyetemi docens, igazgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet

A tanulmány szerzői:

Báger Gusztáv

Chikán Attila

*egyetemi tanár, igazgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Versenyképesség Kutató
Központ*

Czakó Erzsébet

Jenei György

egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Közzolgálati Tanszék

Kovács Árpád

egyetemi tanár, Állami Számvevőszék v. elnöke

Kuti Éva

főiskolai docens, Általános Vállalkozási Főiskola, Társadalomismereti Tanszék

Losonci Dávid

*PhD hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Logisztika és Ellátási Lánc Menedzsment
Tanszék*

Pulay Gyula

egyetemi docens, főigazgató, Állami Számvevőszék Kutató Intézete

Kiadásért felel: Pulay Gyula főigazgató

A kézirat lezárva: 2010. március 1.
Állami Számvevőszék Kutató Intézete
ISBN 978-963-88187-6-8

Tartalomjegyzék

CHIKÁN ATILA – KOVÁCS ÁRPÁD: BEVEZETŐ	8
1. BÁGER GUSZTÁV – KOVÁCS ÁRPÁD: A KÖZIGAZGATÁS ÉS A GAZDASÁG VERSENYKÉPESSÉGE HÁROM TÜKÖRBEN.....	10
1.1. A NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSEK	10
1.1.1. Az IMD Versenyképességi Évkönyvei	10
1.1.2. A Világgazdasági Fórum Versenyképességi Jelentései	17
1.2. KÍSÉRLET AZ ÁLLAMI FUNKCIÓCSOPORTOK ELLÁTÁSÁNAK MINŐSÍTÉSÉRE.....	19
1.2.1. A KÍSÉRLETI VIZSGÁLAT MÓDSZERE	19
1.2.2. A VIZSGÁLAT EREDMÉNYEI	20
1.3. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK NÉHÁNY KORSZERŰSÍTŐ JAVASLATA.....	24
1.3.1. Az államháztartás fenntarthatóságának erősítése	24
1.3.2. Az adózás mértéke és az adókikerülés módjai	31
1.3.3. Humán erőforrás fejlesztés és innovációs rendszer.....	33
1.3.4. A politikai-kormányzati tevékenység és a közbizalom	37
1.4. ÖSSZEGZŐ KÖVETKEZTETÉSEK.....	39
2. CHIKÁN ATILA – LOSONCI DÁVID: A KÖZSZFÉRA HATÁSA A VÁLLALATI VERSENYKÉPESSÉGRE – EGY KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS TANULSÁGAI	42
2.1. A KUTATÁS MÓDSZERTANA.....	42
2.2. A KÉRDŐÍV EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA	44
2.3. A MINTA JELLEMZÉSE.....	45
2.4. A KÖZSZFÉRA HATÁSA A VÁLLALATOK VERSENYKÉPESSÉGÉRE.....	47
2.4.1. Adózási és pénzügy-politikai környezet	47
2.4.2. A gazdaságélénkítő források: finanszírozás és befektetés-ösztönzés	50
2.4.3. A gazdaság szabályozási környezet	51
2.4.4. A közintézmények működési színvonala.....	53
2.4.5. Az üzleti élet és a civil szféra kapcsolata	55
2.4.6. Az infrastruktúra.....	56
2.5. A KÖZSZFÉRA ÉRTÉKELÉSE A VERSENYKÉPESSÉG SZEMPONTJÁBÓL.....	59
2.5.1. Általános gazdaságpolitikai környezet	59
2.5.2. A szabályozási környezet	60
2.5.3. A közintézmények és közszolgáltatások működése	60
2.5.4. A végrehajtó intézmények működése.....	62
2.5.5. A közszolgáltatások finanszírozása.....	63
2.5.6. A középtávú fejlesztési prioritások.....	64
2.6. ÖSSZEGZÉS.....	65
3. CZAKÓ ERZSÉBET: VÁLLALATI TELJESÍTMÉNYEK MÉRETKATEGÓRIÁK SZERINT ÉS A VERSENYKÉPESSÉG INTÉZMÉNYI ÉS SZOLGÁLTATÁSI RENDSZERE	68
3.1. AZ ELŐZMÉNYEK.....	68
3.2. A KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS MÓDSZERTAN	69
3.3. A VÁLLALATCSOPORTOK TELJESÍTMÉNYÉRE VONATKOZÓ FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK	71
3.3.1. A hazai vállalat szerkezet	71
3.3.2. A GDP termeléséhez való hozzájárulások.....	72
3.3.3. A vállalatcsoportok és foglalkoztatás	73
3.3.4. Az exportteljesítmények	74
3.3.5. Innovációs tevékenység.....	76
3.3.6. A tulajdonosi szerkezet hatása.....	78
3.3.7. Jövedelmezőség	78
3.3.8. Összegző megállapítások.....	79

3.4. KÖVETKEZMÉNYEK A VÁLLALATI VERSENYKÉPESSÉG ELŐMOZDÍTÁSÁRA: JAVASLATOK AZ INTÉZMÉNYI ÉS SZOLGÁLTATÁSI RENDSZERRE.....	79
---	----

4. BÁGER GUSZTÁV: A KOMPETENCIA ALAPÚ STRUKTÚRA KIÉPÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI A KÖZIGAZGATÁSBAN 84

4.1. MUNKAMEGOSZTÁSI FORMÁK A KÖZIGAZGATÁSBAN	85
4.2. A KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL KOMPETENCIA ALAPÚ ÁTSZERVEZÉSE	87
4.3. SZERVEZETI KUTATÁSI MODELL.....	89
4.4. FŐBB EREDMÉNYEK	91
4.5. AZ ÜGYFELEK ELÉGEDETTSÉGE.....	96
4.6. NÉHÁNY KÖVETKEZTETÉS.....	98

5. JENEI GYÖRGY – KUTI ÉVA: A CIVIL SZFÉRA SZEREPE A MAGÁN ÉS A KÖZSZFÉRA MŰKÖDÉSÉNEK ÖSSZEANGOLÁSÁBAN – TANULSÁGOK ÉS JAVASLATOK..... 100

5.1. A KUTATÁSI PROBLÉMAKÖRÖK ÉS A MÓDSZERTAN	100
5.2. A KORMÁNYZATI DÖNTÉSEKET BEFOLYÁSOLÓ SZEREP AZ OÉT ÉS AZ NFT II. PÉLDÁJÁN.....	101
5.2.1. Az OÉT ülések jegyzőkönyveinek tanulságai	101
5.2.2. Az NFT II. társadalmi egyeztetése	102
5.3. A NON-PROFIT SZERVEZETEK KÖZSZOLGÁLTATÁSOKBAN JÁTSZOTT SZEREPE.....	105
5.3.1. A közszolgáltatások nyújtásában való részvétel jogi, szabályozási háttere	105
5.3.2. A közfeladat-átadás motivációs háttere: az önkormányzatok és a non-profit szervezetek.....	107
5.3.3. A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek gazdasági súlya.....	110
5.3.4. A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek jellemzői.....	113
5.3.5. A szolgáltató non-profit szervezetek finanszírozása	119
5.3.6. A szolgáltató non-profit szervezetek működési körülményei.....	126
5.3.7. A kormányzati/önkormányzati és a non-profit szervezetek közötti szerződéses kapcsolatok tapasztalatai	130
5.4. A VERSENYKÉPESSÉG JAVÍTÁSÁT, A GAZDASÁG FEJLŐDÉSÉT KÖZVETLENÜL SEGÍTŐ NON-PROFIT SZERVEZETEK TEVÉKENYSÉGE	135
5.4.1. A gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai szerepvállalás.....	135
5.4.2. A gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek tevékenységi jellemzői	137
5.4.3. A gazdaságfejlesztési és foglalkoztatási célú non-profit szervezetek gazdálkodása	141
5.4.4. Civil részvétel az Európai Unió támogatásával zajló operatív programokban	143
5.4.5. A pályázatok lebonyolításának gyakorlata	147
5.5. STRATÉGIAI AJÁNLÁSOK A KORMÁNYZATI INTÉZMÉNYEK ÉS A CIVIL TÁRSADALOM KÖZÖTTI PARTNERI VISZONY FEJLESZTÉSÉHEZ.....	149
5.5.1. Ajánlások egy paradigmaváltáshoz	149
5.5.2. Gyakorlatias javaslatok a non-profit szervezetek működési feltételeinek javítására.....	151

6. BÁGER GUSZTÁV – PULAY GYULA: KÖZPOLITIKAI JAVASLATOK 154

6.1. MIKROGAZDASÁGI KÖRNYEZET JAVÍTÁSA	157
6.2. MAKROGAZDASÁGI FELTÉTELEK JAVÍTÁSA	161

HIVATKOZOTT IRODALOM..... 168

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KUTATÓ INTÉZETÉNEK (ÁSZKUT) EDDIG MEGJELENT TANULMÁNYAI 176

Táblázatjegyzék

1.1. sz. táblázat: Magyarország helyezése a nemzetközi versenyképességi rangsorban.....	11
1.2. sz. táblázat: A kormányzati tevékenység tíz leginkább kedvezőtlen indikátora*	14
1.3. sz. táblázat: A kormányzati tevékenység tíz leginkább kedvezőtlen indikátora és pontszáma.....	18
1.4. sz. táblázat: Az állami funkciók csoportja	20
1.5. sz. táblázat: A Delphi-módszer alkalmazása során feltett kérdések.....	21
2.1. sz. táblázat: A kérdőív kérdésközei és a kérdések száma	43
2.2. sz. táblázat: A minta vállalatai a létszám szerint.....	45
2.3. sz. táblázat: A minta tulajdonosi szerkezet szerinti megoszlása	46
2.4. sz. táblázat: A minta vállalatok területi elhelyezkedése	46
2.5. sz. táblázat: A minta szervezeteinek árbevétel és ágazat szerinti megoszlása (db)	47
2.6. sz. táblázat: Adózási környezet	48
2.7. sz. táblázat: A nyereségadó kulcsok szintjére adott válaszok a vállalati létszám szerint..	48
2.8. sz. táblázat: A nyereségadó kulcsok szintjére adott válaszok a tulajdonosi szerkezet szerint	49
2.9. sz. táblázat: Pénzügypolitika	49
2.10. sz. táblázat: A kamatpolitikára adott válaszok tulajdonosok szerint.....	50
2.11. sz. táblázat: Finanszírozási források.....	50
2.12. sz. táblázat: Befektetés-ösztönzés	51
2.13. sz. táblázat: Jövedelmezőség	51
2.14. sz. táblázat: A munkaerőpiac szabályozása.....	52
2.15. sz. táblázat: A szabályozási környezet	52
2.16. sz. táblázat: A közintézmények mint szolgáltatók	53
2.17. sz. táblázat: Gazdaságtámogató intézményi háttér.....	54
2.18. sz. táblázat: A közintézmények megítélése	55
2.19. sz. táblázat: Az üzleti élet és a civil szféra kapcsolata	56
2.20. sz. táblázat: Reálinfrastruktúra	56
2.21. sz. táblázat: Az oktatási rendszer	57
2.22. sz. táblázat: A foglalkoztatás.....	58
2.23. sz. táblázat: Általános gazdaságpolitikai környezet.....	59
2.24. sz. táblázat: A szabályozási környezet	60
2.25. sz. táblázat: A közszolgáltatások értékelése.....	61
2.26. sz. táblázat: A közfeladatok biztosítása.....	61
2.27. sz. táblázat: A feketegazdaság.....	62
2.28. sz. táblázat: Az emberek felkészültsége.....	62
2.29. sz. táblázat: A végrehajtó intézmények működése.....	63
2.30. sz. táblázat: A közszolgáltatások finanszírozása.....	64
2.31. sz. táblázat: A középtávú fejlesztési igények	64
2.32. sz. táblázat: Az adószabályozás létszám szerint.....	65
3.1. sz. táblázat: Működő vállalatok száma méretkategóriák szerint, 1999-2006.....	72
3.2. sz. táblázat: Az egyes vállalati méretkategóriák hozzájárulása a bruttó hazai termék (GDP) létrehozásához az EU-tagországokban és Magyarországon (%).....	73
3.3. sz. táblázat: A foglalkoztatott létszám megoszlása méretkategóriák szerint 1999., 2003 és 2005. (%).....	74
3.4. sz. táblázat: Az exportértékesítés megoszlása a kettős könyvvitelű vállalkozások körében méretkategóriánként, 2001–2006.....	75

3.5. sz. táblázat: Az export megoszlása az egyes méretkategóriák között 9 EU-tagországban és Magyarországon (%)	76
3.6. sz. táblázat: Innovációt bevezető vállalatok aránya az egyes méretkategóriákban Magyarországon, 2002	77
3.7. sz. táblázat: Az innovációs ráfordítások aránya az árbevételben az innovatív feldolgozóipari vállalatok körében vállalatméret szerint (%)	78
3.8. sz. táblázat: A fejlesztésre javasolt területek és a különböző méretű vállalatok igényei ..	83
4.1. sz. táblázat: Munkamegosztási formák	86
4.2. sz. táblázat: Generikus kompetenciamodell pozitív/negatív fontossági lista	92
4.3. sz. táblázat: A pozitív fontossági lista	93
4.4. sz. táblázat: A negatív fontossági lista	94
4.5. sz. táblázat: Elégedettségvizsgálat, sorrendiség (Eger és Szombathely együtt)	97
4.6. sz. táblázat: Fontosságvizsgálat, sorrendiség (Eger és Szombathely együtt).....	98
5.1. sz. táblázat: A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek nemzetgazdasági teljesítménye, 2006.....	112
5.2. sz. táblázat: A közfeladatot ellátó nonprofit szervezetek számának és gazdasági teljesítményének megoszlása különböző szervezeti jellemzők szerint, %, 2006.....	114
5.3. sz. táblázat: A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek számának és gazdasági teljesítményének megoszlása területi jellemzők szerint, %, 2006	118
5.4. sz. táblázat: A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek bevételei források szerint, 2006	120
5.5. sz. táblázat: A gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek nemzetgazdasági teljesítménye, 2006.....	138
5.6. sz. táblázat: Az operatív programok pályázatainak nyertes non-profit projektek száma és a támogatás összege projekttypusok szerint, 2003–2006	144
5.7. sz. táblázat: Az operatív programok pályázatainak nyertes gazdaságfejlesztési célú non-profit projektek száma és a támogatás összege a projektek jellege szerint, 2003–2006.....	146

Ábrajegyzék

1.1. sz. ábra: Összevont versenyképességi rangszám, 2000-2008	16
1.2. sz. ábra: A kormányzati hatékonyság alakulása 2000-2008	16
1.3. sz. ábra: Állami funkciók és eredményességük	22
1.4. sz. ábra: Központi költségvetés bruttó adóssága a GDP%-ában.....	26
1.5. sz. ábra: Adósságszolgálati kiadások	26
3.1. sz. ábra: A kutatás területei	68
3.2. sz. ábra: A veszteséges vállalatok aránya az egyes méretkategóriákban, 2000-2006.....	79
4.1. sz. ábra: A szervezet dimenzionális kompetencia modellje	90
5.1. sz. ábra: A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek szektoron belüli súlya, 2006.....	112
5.2. sz. ábra: A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek számának és gazdasági teljesítményének megoszlása tevékenységi területek szerint, 2006.....	115
5.3. sz. ábra: A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek pályázati és nem pályázati bevételei források szerint, 2006.....	123
5.4. sz. ábra: A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek pályázati és nem pályázati bevételeinek területi megoszlása, 2006.....	124
5.5. sz. ábra: A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek ingatlan-ellátottsága, 2006.....	129

5.6. sz. ábra: Modern kommunikációs eszközökkel nem rendelkező szervezetek aránya a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek között, 2006	130
5.7. sz. ábra: A gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek számának és bruttó kibocsátásának megoszlása tevékenységtípus szerint, 2006	140
5.8. sz. ábra: A gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek bevételi szerkezete, 2006 ..	142
5.9. sz. ábra: A gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek számának és bruttó kibocsátásának megoszlása finanszírozási jellemzők szerint, 2006.....	142
5.10. sz. ábra: A non-profit szervezetek operatív programokból nyert támogatásának területi megoszlása, 2003–2006	145

Boxjegyzék

1.1. sz. Box.....	17
A Globális Versenyképesség Index (GCI).....	17

Chikán Attila – Kovács Árpád: Bevezető

Az Állami Számvevőszék Kutató Intézete és a Budapesti Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutató Központja 2005 végén kezdett együttműködni a közszféra és a gazdaság versenyképessége kapcsolatának kutatása céljából. A kutatási koncepciókban a kutatást két szakaszra terveztük (Chikán et al, 2006). Az első szakaszban, 2006-2007. között az irodalom feltárását és a koncepcióalkotást végeztük el. Ezeknek a kutatásoknak az eredményéről a 2007-ben megjelent Báger Gusztáv - Czakó Erzsébet által szerkesztett kötet nyújt áttekintést. A második fázisban kutatásaink célja a hazai empirikus kutatások alapján annak feltárása volt, hogy a hazai közszféra és a gazdaság versenyképessége között milyen érintkezési pontok, kapcsolódások és egymásra hatások azonosíthatók, és ezek milyen tanulságokkal szolgálnak a gazdasági szféra versenyképességének javítására. Célul tűztük ki azt is, hogy kutatásaink eredményeként ajánlásokat és javaslatokat fogalmazzunk meg. Ez a kötet foglalja össze a második szakasz kutatási eredményeit.

A második fázis kutatásainak fókuszpontjai eltértek az első szakasztól. Hat témakört választottunk ki az empirikus kutatások céljaira. (1) A gyarapodó nemzetközi és hazai kutatási eredmények szintetizálása, és hazai kutatás alapján törekedtünk a közigazgatás és a versenyképesség összefüggéseinek alaposabb feltárására. (2) Kérdőíves felméréssel vizsgáltuk, hogy a vállalatvezetők hogyan vélekednek a közszféra egyes területeinek működéséről. Az egyik legizgalmasabb kérdés az volt, hogy vajon az eredmények, valamint a szakmai és közbeszéd hogyan viszonyulnak egymáshoz. (3) A gazdasági versenyképesség fókuszpontjában a vállalatok teljesítményének előmozdítása áll. A hazai vállalati szférára rendelkezésre álló adatok alapján azt vizsgáltuk, hogy a versenyképesség „output”-jainak tekinthető vállalati teljesítmény adatok (pl. foglalkoztatás, export) alapján milyen vállalatcsoportok azonosíthatók, és ezeknek a vállalatcsoportoknak mely teljesítményeit lenne célszerű közpolitikai eszközökkel előmozdítani. (4) A regionalizáció az elmúlt évtizedek egyik legizgalmasabb területe a versenyképesség alakítása és alakulása szempontjából is. Kutatásaink során azt elemeztük, hogy milyen szereplők, milyen koordinációs eszközöket alkalmaznak a regionális gazdaságfejlesztés területén és érdekében. (5) A közszféra működésének hatékonysága igen nagymértékben múlik azon, hogy a közszféra szervezetei a tőlük elvárt irányítási és szervezési feladataikat hogyan tudják megoldani, és hogy erre vezetőik és alkalmazottaik milyen mértékben készültek fel. Arra kerestünk választ az önkormányzatok vizsgálatán, hogy milyen elvárásokkal néznek szembe, s ehhez a szolgáltatás igénybevevői, illetve nyújtói szerint milyen kompetenciákkal rendelkeznek, az elvárt és a meglévő kompetenciák pedig mennyiben felelnek meg egymásnak. (6) A gazdasági versenyképesség nem függetleníthető a társadalmi környezettől. A civilszféra kutatása során átfogó képet igyekeztünk bemutatni a hazai civil szervezetekről, és ezen belül is kiemelten a gazdaságfejlesztéssel összefüggő non-profit tevékenységeket végzőkről.

A kutatások lebonyolításában a szerzők mellett Imre Miklós, Kinyik Margit, Osváth László, Pálfi Ildikó, és Temesi István kollégákkal működtünk együtt, akiknek ezúton is köszönetünket fejezzük ki.

Elsőként, az empirikus kutatások eredményeit bemutató tanulmányok készültek el 2009 tavaszán, őszére pedig az empirikus eredmények tanulságai alapján megfogalmazott ajánlások és javaslatok. A különböző témakörök eltérő szélességűek és mélységűek voltak, ezért a kutatók eltérő empirikus módszertanokat alkalmaztak. A kutatás során számos korláttal és további kutatásra váró kérdéssel szembesültünk. A legnagyobb kihívást a (3) témakör kutatása

jelentette. A témakör újdonságánál és szerteágazó voltánál fogva – a többi témakörhöz viszonyítva – szerényebb empirikus eredményeket hozott, így ezt a témát a kötetben nem szerepeltetjük.

A tanulmánykötet fejezeteiben úgy mutatjuk be szerteágazó kutatásaink eredményeit, hogy azok a szűkebb és tágabb szakmai közvélemény számára is követhetők legyenek, miközben tudományos szempontból is megállják a helyüket. A tanulmányok, azaz az első öt fejezet azonos szerkezetben szerepelnek a kötetben. Elsőként bemutatjuk a témakörök módszertani hátterét, amivel az eredmények érvényességi hatókörét kívántuk érzékeltetni. Ezt követően az empirikus kutatás eredményeit ismertetjük, amelynek során elsősorban a hazai publikációkban újdonságnak számító megállapításainkat emeltük ki. Végül a főbb következtetéseket, ajánlásainkat és javaslatainkat fogalmazzunk meg, amelynek során arra törekedtünk, hogy az eredményekkel konzisztens és a közpolitikai eszközök formálói számára releváns üzeneteket fogalmazzunk meg. Az ajánlások és javaslatok egy része nem új, másik része azonban ilyen formában és ilyen markánsan talán nem került még megfogalmazásra, ezért ezeket szakmai vitára és a további kutatások során történő megerősítésre ajánljuk.

Az első tanulmányban *Báger Gusztáv és Kovács Árpád* az IMD és a WEF nemzetközi versenyképességi rangsorainak makrogazdasági tényezőiből indul ki, és részletes elemzéssel bemutatják ezek alakulását az elmúlt években. A kibontakozó kép mellett értékelik az ÁSZ és az ÁSZ Kutató Intézet elemzéseiből kiolvasható tendenciákat is, majd pedig egy felmérés alapján értékelést mutatnak be a hazai közpolitikai eszközök (állami funkciók) alakulásáról. A kötet második tanulmánya, *Chikán Attila és Losonci Dávid* munkája az (1) témakörben végzett kutatások eredményeit foglalja össze. Munkájuk újdonsága, hogy a közszférát a vállalati versenyképesség szempontjából szegmensekre bontottan vizsgálták, és igyekeztek mindegyik – a vállalatok versenyképessége szempontjából, az irodalom és szakmai közvélekedés alapján – releváns kérdéskört vizsgálni. A harmadik tanulmányban *Czakó Erzsébet* a hazai statisztikai adatsorokra építve vizsgálta a különböző méretű vállalatok teljesítmény jellemzőit és összefoglalta, hogy az élenjáró nemzetközi gyakorlat alapján milyen közpolitikai eszközök melyik vállalatcsoport milyen teljesítményére alkalmazhatók. A negyedik tanulmányban *Báger Gusztáv* – az ÁSZ Kutató Intézetének kutatási eredményei alapján – azt mutatja be, hogy a közszféra egyik intézményének, az önkormányzatoknak a munkatársai milyen kompetenciákkal rendelkeznek, melyeket tartanak fontosnak, és ezek mennyiben találkoznak az ügyfelek elvárásaival. A tanulmánykötet ötödik munkája *Jenei György és Kuti Éva* kutatásai alapján számos előremutató fejleményt, ellentmondást és dilemmát vázol fel a civil szféra szervezeteinek működésében. A szerzők a nemzetközi irodalom és a hazai helyzet alapján számos megvalósítható javaslatot tesznek a civil szféra fejlesztésére. A kötet hatodik tanulmányában *Báger Gusztáv és Pulay Gyula* a kutatás azon tanulságainak és eredményeinek szintetizálására tesz kísérletet, amelyeket a közszféra intézményei és szervezetei számára a legtanulságosabbnak tekintünk.

Mint az eddigiekből is látható kutatásunk és kötetünk számos összekapcsolódó jelenséget vett górcső alá, és bízunk abban, hogy eredményeink szerény hozzájárulást jelentenek a közszféra és a gazdaság versenyképessége közötti jobb kapcsolat kialakítása számára.

1. Báger Gusztáv – Kovács Árpád: A közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükörben

Magyarország az Európai Unió tagjaként, a nemzetközi gazdasági és pénzügyi válság kihívásai közepette azzal a feladattal néz szembe, hogy közepesen fejlett, nyitott gazdaságú országgént javítsa versenyképességét, és helyt álljon a globális versenyben. Ezért szükséges, hogy stratégia-választásának egyik fő iránya a közháztartás és reálgazdaság harmonikus működésében gondolkodó, olyan fenntartható modernizációs pálya kialakítása és megvalósítása legyen, amely javítja a gazdaság versenyképességét.¹

E gazdaságpolitikai törekvés megalapozása és irányainak kijelölése nélkülözhetetlen feladattá teszi annak felmérését és részletekbe menő elemzését, hogy a közigazgatásnak milyen szerepe van ebben a folyamatban, hol, milyen közfunkciók ellátásának javítása szükséges a fontos szerepet játszó általános politikai, bizalmi légkör megteremtése, de közvetlen szolgáltatások formájában az üzleti szféra számára is.

Jelen tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy három oldalról – három tükörben – vizsgáljuk meg a közigazgatás és a versenyképesség összetett, sokoldalú kapcsolatát, és így mutassuk be azokat a területeket, ahol sürgős változásokra van szükség. Vizsgálódásunk egyik tükré a *nemzetközi összehasonlító elemzések* néhány fontos tapasztalatának összegzése, másik tükrét pedig az *ÁSZ Kutató Intézetében* a fő állami funkciók ellátását a Delphi-módszer² alkalmazásával végzett felmérés eredményei alkotják. A harmadik tükröt pedig az *Állami Számvevőszék jelentései és tanácsadó tevékenysége* alapján kirajzolódó főbb korszerűsítő javaslatok rövid összefoglalása nyújtja.

1.1. A nemzetközi összehasonlító elemzések

1.1.1. Az IMD Versenyképességi Évkönyvei

A magyar közszféra nemzetközi keretbe helyezett versenyképességi „tájképét” elsősorban a svájci Lausanne-i International Management Development (IMD, Nemzetközi Menedzsment-fejlesztési Intézet) Versenyképességi Központjának³ szakkörökben elismert és nagyra értékelt Versenyképességi Évkönyvei alapján tekintjük át. A Központ 331 versenyképességi indikátor felhasználásával elemzi és rangsorolja 55, 2009-től 57 fejlett és fejlődő ország versenyképességi teljesítményét. E célból az indikátorokat 4 csoportra bontva vizsgálják, ezek:

- gazdasági teljesítmény (80 indikátor);
- kormányzati hatékonyság (73 indikátor);
- üzleti hatékonyság (70 indikátor);
- infrastrukturális fejlettség (108 indikátor).

¹ Erről részletesen lásd: Kovács Árpád (2005).

² A Delphi-módszer lényege, hogy olyan interjúkon alapuló becsléseket készítenek, ahol a résztvevők több körben fejthetik ki véleményüket. Mondható így is: konszenzuson alapuló becslés.

³ IMD's World Competitiveness Center. A használt módszertanról magyar nyelven lásd Chikán-Czakó (2009) 50-54. old.

A versenyképesség alakulásához, illetve az országok rangsorbeli helyzetének megállapításához e négy meghatározó területhez tartozó indikátorok értékeit indexszámokkal vagy szakértői vélemények alapján pontozással határozzák meg.

Magyarország helyezését a nemzetközi versenyképességi rangsorban az **1.1. táblázat** tájékoztat.

1.1. sz. táblázat

Magyarország helyezése a nemzetközi versenyképességi rangsorban

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Összevont mutató	35	31	35	35	38	43
Gazdasági teljesítmény	39	43	37	38	39	32
Üzleti hatékonyság	38	30	33	41	45	50
Infrastrukturális fejlettség	27	24	28	25	27	32
Kormányzati hatékonyság	37	31	35	40	47	48
Közpénzügyek			44*	51	51	53
Költségvetési politika			42*	53	53	53
Intézményi keretek			40*	33	35	45
Üzleti szabályozás			14*	11	11	15
Szociális keretek			22*	27	35	40

*A 2007 utáni rangsorban szereplő 55 országra becsült érték.

Forrás: IMD World Competitiveness Yearbook 2006, 2007, 2008, 2009.

A **1.1. táblázat** alapján megállapítható, hogy az *összevont mutató* szerint Magyarország 2004 és 2007 között – a 2005. évi átmeneti pozíció-csökkenéssel – a 35. helyet foglalta el a nemzetközi versenyképességi rangsorban. 2008-ban és 2009-ben azonban már csak a 38., illetve a 43. helyre került a vizsgált 55 ország között, ami nagyfokú pozíció romlást jelent.

A négy *részmutató csoport* közül a gazdasági teljesítmény és az infrastrukturális fejlettség rangsorbeli helyzete az utóbbi két évben sem változott, illetve csak kis mértékben romlott, szemben az üzleti és a kormányzati hatékonyságéval. A nagy évenkénti ingadozást mutató *gazdasági teljesítmény* indikátor alapján Magyarország 2009-ben még előre is lépett a rangsorban: a 2008. évi 39.-ről a 32. helyre. Ezt – többek között – négy fő tényező: az országban működő külföldi tőke és a külföldön működő magyar tőke állományának nagysága, az infláció alacsonyabb foka, a szolgáltatások exportjának növekedése és az export bővülése magyarázza.

Az *infrastrukturális fejlettség* 24-28. rangsorbeli helyzete 2008-ig változatlan maradt, de 2009-ben jelentős pozíció romlás (32. hely) tapasztalható. E változás háttérében olyan tényezők állnak, mint a vonalas telefonok díjának emelkedése, az ipari fogyasztók számára a villamosenergia költségek növekedése, a távközlési beruházások csökkenése és a vállalati szféra számára a fenntartható fejlődés prioritásának a háttérbe szorulása.

Hasonló folyamatos visszaesés tapasztalható az *üzleti hatékonyság* területén is, hiszen 2006-ban még a 33. rangsorbeli helyet foglalta el, ami azonban 2009-re már az 50. helyre változott. E pozícióromlás illusztrálásakor a következő tényezőkre hivatkozhatunk: a kis- és közép-

vállalatok nemzetközi sztenderdekkel mért hatékonysága terén utolsóként szerepelünk, a vállalati vezetők szociális felelőssége tekintetében az utolsó előtti helyen vagyunk, a lakosság rugalmassága és alkalmazkodó képessége az új kihívásokkal kapcsolatban az 53. helyen áll, és a vállalkozási készségünk az 51. helyet foglalja el, szemben a tavalyi 39. hellyel.

A *kormányzati hatékonyság*⁴ terén hasonló méretű és folyamatos visszaesés mutatkozik. 2006-ban a 36. rangsorbeli helyzetünk 2007-ben a 40., 2008-ban a 47., majd 2009-ben a 48. helyre változott, és így – az üzleti teljesítmény mellett – ez a másik részterület, amely jelentősen hozzájárult az összevont versenyképességi mutató romlásához.

Az **1.1. táblázat** tájékoztatást nyújt arról is, hogy a kormányzati hatékonyságot alkotó 5 *tényező csoport* közül melyik, milyen mértékben játszott szerepet a kialakult eredményben. E negatív változásban a listavezető a *szociális keretekre* vonatkozó indikátorok romlása, előidézte, hogy a 2006. évi 22. helyről az országok rangsorában Magyarország a 40. helyre csúszson vissza. Ebben olyan indikátorok játszottak főszerepet, mint a politikai instabilitás kockázatának növekedése, a közbiztonság romlása, a szociális kohézió gyengülése és az esélyegyenlőség nem kielégítő javulása.

A *költségvetési politikára* vonatkozó indikátorok változása azzal járt, hogy e tényezőcsoport rangsorbeli helyzete a 2006. évi 42. helyről visszaesett az 53. helyre, amelyen 2007 óta stagnál. Ez – többek között – az adó terhek növelésének, a társadalombiztosítási járulékok – ezen belül is főként a foglalkoztatottak társadalombiztosítási hozzájárulása – emelkedésének és az adócsalás lassú visszaszorítási ütemének köszönhető.

A *közpénzügyek* indikátorai alapján e tényezőcsoport 2006. évi 44. helyezése – a 2007 és 2008 évi 51-ről – 2009-ben szintén az 53. helyre esett vissza. Ez olyan ismert tényezőkkel magyarázható, mint a költségvetési deficit nagysága (a 2007. évi 55 utolsó, a 2008. évi utolsó előtti országpozíció), az államadósság – azon belül kiemelten a külföldi adósságemelkedése és a költségvetési kiadások magas szintje.

Az *intézményi keretek* rangsorbeli helyzete a 2006. évi 40.-ről 2007-ben a 33., 2008-ban a 35. helyre javult a tőkeköltségek csökkenése, a kamat mérséklődése, az MNB politikájának a fejlődésre gyakorolt hatása és a kormány gazdaságpolitikájának alkalmazkodóképessége következtében. 2009-ben azonban – többek között – e mutatók kedvezőtlen alakulása, továbbá a transzparencia, a bürokrácia és a korrupció helyzetének romlása is nagyban hozzájárult ahhoz, hogy Magyarország 55 ország között a tíz pozícióval kedvezőtlenebb, 45. helyet foglalja el.

Az *üzleti szabályozás* országunk esetében – a nemzetközi megítélés szerint – a kormányzati tevékenység legversenyképesebb területe. A 2006. évi 14. rangsorbeli helyzetünk 2007-2008-ban a 11.-re javult, majd 2009-ben a 15.-re került vissza. Ebben a nyitottság vonatkozásában az állami szektorral köthető szerződések külföldiek számára való hozzáférhetőségének mérséklődése, a tőkepiaci és beruházási szabályok szigorodása; a verseny szabályozását érintően a támogatások versenyt torzító hatása és a feketegazdaság gazdasági fejlődésre

⁴ A nemzetközi minősítési rendszer szerint a kormányzati hatékonyság szélesebb fogalom, mint a közigazgatás, az állami intézményrendszer technikai outputja. Számos tényező alapján rangsorol, így magában foglal bizonyos parametrizálható faktorokat, de olyan indikátorokra is rávilágít, hogy milyen a vezetés következetessége, a közpolitika érték- és érdekarmonizációt közvetítő szerepe, a döntések logikái rendje stb.

gyakorolt negatív hatása; a munkaügyi szabályozás területén pedig a munkanélküliek helyzetét és a bevándorlást érintő szabályozás változása játszott szerepet.

Az IMD versenyképességi vizsgáló módszere lehetővé teszi, hogy a versenyképességet a tényezőcsoportok szintjénél konkrétabban, az *egy-egy indikátorok segítségével is elemezzük*. Ennek követett módszere az, hogy a kormányzati hatékonyság alakulásának bemutatására használt 73 indikátorból *kiválasszuk azt a 10 indikátort*, amelyek vonatkozásában Magyarország teljesítménye az előző évhez képest romlott, illetve a legrosszabb. *A versenyképesség javítása érdekében – a nemzetközi tapasztalatok alapján – elsősorban velük kapcsolatban van szükség a változtatásra.*

A 10 fontos orientáló jellegű indikátort a **1.2. táblázat** mutatja be. Mint látható, 2006-ban – nemzetközi összehasonlításban – a leginkább kedvezőtlen indikátorok az állami költségvetés pozíciójára, a külső adósságra, az adók és járulékokra, a kormánypolitika konzisztenciájának és a döntések végrehajtásának gyengeségére, az MNB politikájának nem kielégítő pozitív hatására és a transzparencia nem kielégítő fokára vonatkozóak voltak.

Közülük az szja rátája (az egy fő által fizetett adó és az egy főre jutó GDP hányadosa) alapján Magyarország mind a négy vizsgált évben az utolsó helyet foglalta el az országok között. A többi mutató közül négy: a kormányzat külső adóssága, az MNB politikájának fejlődésre gyakorolt hatása, a munkaadók TB járulékának nagysága és a transzparencia elégtelensége pedig három évben szerepel a legrosszabb 10 mutató között.

A felsorolt indikátorok tehát tartósan kedvezőtlenül befolyásolták a versenyképesség alakulását. Más mutatók, például a költségvetési támogatás nagyságának csökkenése és a kormány döntéseinek jobb végrehajtása 2007-ben (a költségvetési támogatás esetében 2008-ban és 2009-ben is) jelentős mértékben javították Magyarország helyzetét. Ennek az ellenkezője történt 2009-ben a kormány döntéseinek végrehajtásával kapcsolatban, amikor a mutató alapján az 52. helyre estünk vissza a nemzetközi rangsorban.

Az eddig érintett, 2006. évi 10 kedvezőtlen indikátor mellett 2007-ben a kormányzati tevékenységgel összefüggésben a politikai instabilitás kockázatát, az adócsalás és a fekete-gazdaság fejlődésre gyakorolt hatását kifejező mutatók köre is megjelent a legkedvezőtlenebb indikátorok között, és a további két évben fennmaradt e mutatók által jelzett romló folyamat. 2008-ban a közszolgáltatások politikai befolyásolását és a korrupció jelenségét leíró két mutató lépett be a legkedvezőtlenebb indikátorok csoportjába, és az utóbbi intenzitása 2009-ben is fennmaradt.

2009-ben pedig további új kedvezőtlen indikátorként jelent meg – a globális gazdasági és pénzügyi válsággal összefüggésben – a tőkeköltések és a kormányzat teljes adósságának az emelkedése. Míg a munkavállalók TB hozzájárulásának mértéke az előző évhez képest ugyan változatlan maradt, nemzetközi összehasonlításban így is kedvezőtlenebbé vált.

1.2. sz. táblázat

A kormányzati tevékenység tíz leginkább kedvezőtlen indikátora*

Indikátorok	2006	2007	2008	2009
Kormányzat külső adóssága	35 (14,57)	38 (15,83)	48 (32,73)	52 (37,14)
Kormány döntéseinek végrehajtása	36 (3,67)	28 (4,17)	48 (2,50)	52 (1,90)
Kormány politikájának konzisztenciája	42 (3,8)	31 (4,61)	47 (2,72)	-
SZJA rátája	52 (36,75)	55 (38,33)	55 (37,2)	55 (38,83)
MNB politikájának hatása a fejlődésre	50 (4,86)	48 (5,18)	33 (5,84)	54 (3,95)
Költségvetési deficit	51 (-6,12)	55 (-9,18)	54 (-5,49)	44 (-3,42)
Munkaadók TB-járulékának nagysága	49 (35,39)	49 (34,52)	49 (34,68)	52 (34,38)
Költségvetési támogatás	45 (2,91)	31 (1,35)	32 (1,39)	33 (1,40)
Költségvetési kiadás nagysága	51 (53,4)	50 (49,3)	51 (50,1)	52 (49,8)
Transzparencia	40 (3,84)	43 (3,48)	47 (2,64)	50 (2,05)
Politikai instabilitás kockázata	27 (7,62)	43 (5,22)	50 (3,76)	51 (3,23)
Adócsalás	34 (4,20)	52 (2,45)	48 (2,58)	51 (2,05)
Fekete-gazdaság	38 (3,92)	42 (3,22)	40 (3,44)	49 (2,41)
Vállalati nyereségadó	13 (6,33)	25 (5,22)	45 (3,60)	43 (3,59)
Közzolgáltatások politikai befolyásolása	35 (2,92)	40 (2,70)	47 (2,0)	-
Korrupció	33 (3,06)	31 (3,22)	35 (2,4)	39 (1,95)
Jogi és szabályozási keretek	20 (5,35)	23 (5,13)	33 (3,84)	31 (4,10)
Tőkeköltség	43 (4,24)	38 (4,87)	34 (4,75)	55 (2,37)
Lakosság előregedése	-	-	41 (3,28)	54 (2,26)
Kormányzat teljes adóssága	38 (58,35)	46 (66,03)	47 (65,96)	50 (72,99)
Munkavállalók TB-hozzájárulása	39 (13,50)	43 (14,33)	46 (17,00)	48 (17,00)

*A táblázatban a dőlt, kis betűk információs céllal szerepelnek.

Forrás: IMD World Competitiveness Yearbook 2006, 2007, 2008, 2009.

Megjegyzés: A 2009 évi évkönyvben az országok száma 55-ről – Kazahsztánnal és Katarral – 57-re bővült.

Az előző évekkel történő összehasonlítás végett e két ország szerepeltetésétől eltekintettünk.

Az alacsonyabb versenyképességi helyezést eredményező legkedvezőtlenebb indikátorok áttekintése után a *hozzánk hasonló fejlettségű országokkal, regionális versenytársainkkal történő összehasonlításban vizsgáljuk meg a magyar versenyképesség alakulását*. Előrebocsátjuk, hogy a 2009. év adatai még prognózisok szintjén sincsenek feldolgozva, így nincs módunk értékelni azokat az átrendeződéseket, amelyeket a világgazdasági válság e tekintetben, a „mezőnyt” összezavarva indukált. Úgy ítéljük meg azonban, hogy bár nem zárható ki bizonyos átrendeződések, azonban ezek mértéke középtávon még nem változtatja meg a rangsorváltozások (feltörekvés és leszakadás) tendenciáit.

Mint a **1.1. ábrán** látható, az *összevont mutató* szerint a régiókból Bulgária és Románia 2007-2008-ban tovább javítottak a pozíciójukon; Csehország, Lengyelország és Szlovákia – az átlagos pozíciójukat tekintve – pedig megelőztek bennünket. A hozzánk modernizációs szempontból közel álló EU-országcsoporttól (Görögország, Spanyolország, Szlovénia, Portugália) 2008-ban szintén elmaradtunk, jóllehet 2000-2007 között – 2004 kivételével – még az országcsoport előtt álltunk.

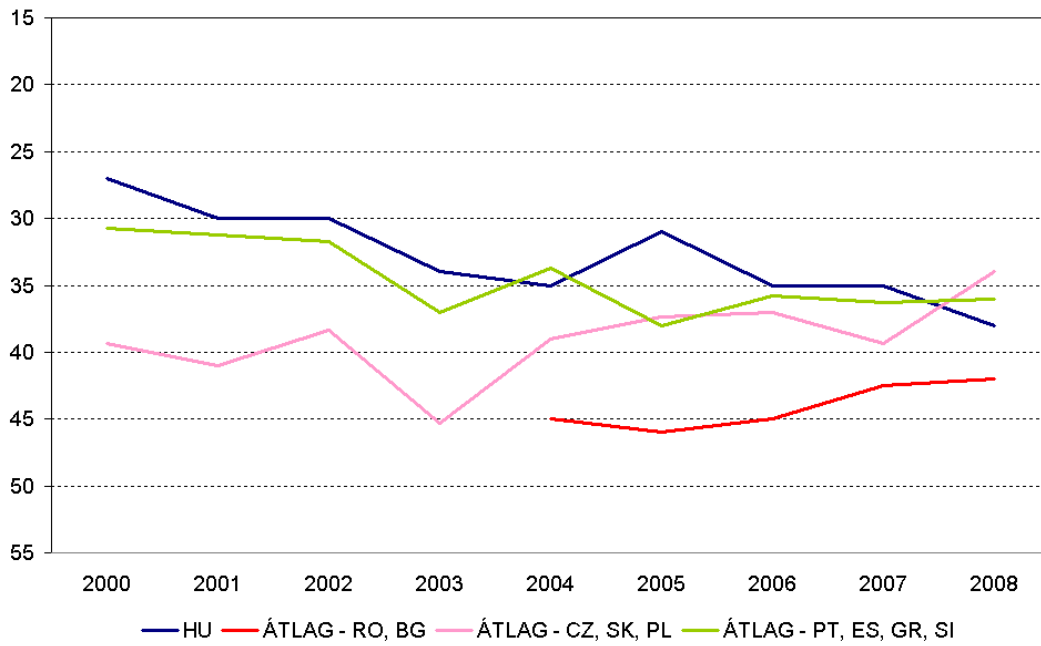
Az összevont mutatót alkotó részmutatók (kormányzati hatékonyság, gazdasági teljesítmény, üzleti hatékonyság, infrastruktúra) közül Magyarország esetében a *kormányzati hatékonyság* területén bemutatott tényezők miatti visszaesést, illetve más országcsoportok helyzetének alakulását a **1.2. ábra** szemlélteti.

Mint látható, a kormányzati hatékonyság Magyarországon nagymértékben romlott; Bulgária és Románia javított pozícióján; a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig fenn tudta tartani a korábban megszerzett rangsorbeli helyzetét.

Ami az *üzleti hatékonyság* részmutatóját illeti, Magyarország rangsorbeli helyzete szintén romlott, miközben a másik két országcsoport megőrizte korábban elfoglalt pozícióját. A *gazdasági teljesítményt* kifejező részmutató tekintetében Magyarország helyzete jelentősen romlott, Bulgária és Románia megőrizte, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig kis mértékben javította versenyképességi státuszát. Magyarország – a részmutatók közül – egyedül az *infrastruktúra* területén tudta csak megőrizni korábbi relatív helyzetét, hasonlóan a Cseh Köztársaságból, a Szlovák Köztársaságból és Lengyelországból álló országcsoporthoz, miközben Bulgária és Románia 2008-ban a korábbi évekhez képest kedvezőbb helyzetbe került.

1.1. sz. ábra

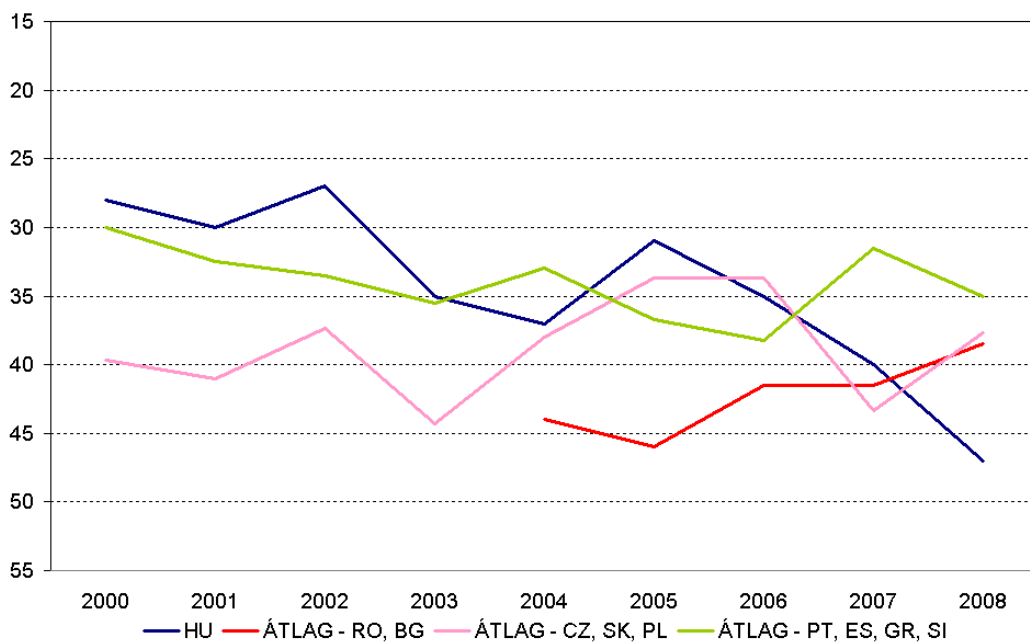
Összevont versenyképességi rangszám, 2000-2008



IMD World Competitiveness Yearbook 2008; GKI Microsoft Versenyképességi Évkönyv 2008.

1.2. sz. ábra

A kormányzati hatékonyság alakulása 2000-2008



IMD World Competitiveness Yearbook 2008; GKI Microsoft Versenyképességi Évkönyv 2008.

1.1.2. A Világgazdasági Fórum Versenyképességi Jelentései

Az IMD értékelése után most – egy rövid összehasonlítás erejéig – vessünk pillantást a másik világszerte ismert versenyképességi elemző központ, a genfi-davos-i székhelyű Világgazdasági Fórum (World Economic Forum, WEF) versenyképességi rangsorára. E más módszer alkalmazásával (**1.1. box**) összeállított rangsor a világ 131 országára készül.

1.1. sz. Box

A Globális Versenyképesség Index (GCI)

Az országok versenyképességi rangsorának alapját egyrészt standard makrogazdasági-társadalmi statisztikák, másrészt egy minden országban azonos módszertan szerint készült felmérés adatai képezik. A felméréseket az egyes országok vezető kutatóintézetei, illetve egyetemei készítik, a WEF magyarországi partnerintézete a Kopint-Tárki. Az adatfelvétel során a megkérdezett vállalati vezetők 1-7-ig terjedő skálán a versenyképesség valamennyi lényeges elemét (általános gazdasági környezet, közintézmények működése, infrastruktúra, innováció, pénzügyi intézmények, versenykörnyezet, vállalati működés, oktatás és humán tőke, korrupció és üzleti etika, idegenforgalom, környezeti állapot és egészségügy) értékeli. Ezt követően, az alapstatisztikai mutatók és a felmérés adatainak kombinálásával, a Sala-i-Martin által 2004-ben kidolgozott súlyozás alapján jön létre az egyes országok globális versenyképességi pontszáma, ami a rangsor alapját jelenti. A súlyozás eltér az országok gazdasági fejlettsége szerint: a legszegényebb országokban a versenyképesség alaptényezőinek, közepesen fejlett országokban a piac hatékony működését biztosító tényezőknek, az élenjáró, fejlett országokban pedig az innovációs képességet meghatározó tényezőknek van az átlagnál nagyobb szerepe. Érdemes megjegyezni, hogy a versenyképességi ranglétra csak 2006 óta készül ezen Globális Versenyképességi Index alapján, azt megelőzően a Jeffrey Sachs és John McArthur nevével ún. fémjelzett Növekedési Versenyképességi Index (Growth Competitiveness Index) határozta meg a világ országainak versenyképességi hierarchiáját (a két rangsor szerinti eltérés az országok döntő többségénél minimális volt az átállás évében).

Az alkalmazott Globális Versenyképességi Index (Global Competitiveness Index, GCI) szerint Magyarország 2008-ban a 62. volt, ami 2007-hez képest 15 kedvezőtlenebb besorolást, nagyarányú visszaesést jelent. Ez a változás alapvetően azzal függ össze, hogy a WEF elemzése az országok lényegesen nagyobb körére terjed ki, s többnyire olyan fejlődő országokra, amelyek a versenyképesség szempontjából kedvezőtlenebb helyzetben vannak. Ez azt jelenti, hogy Magyarország az országok kedvezőbb középső harmadába tartozik, míg az IMD szerint csak az országok utolsó harmadába.

A két módszerrel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy 2008-ban a versenyképességi ranglétra első 5 helyezettje két eltéréssel azonos: az IMD szerint 1. Egyesült Államok, 2. Szingapúr, 3. Hong Kong, 4. Svájc és 5. Luxemburg; a GCI szerint 1. Egyesült Államok, 2. Svájc, 3. Dánia, 4. Svédország és 5. Szingapúr. Figyelemre méltó az is, hogy ebben az évben

Kína az IMD szerint 17. helyen állt, a GCI szerint pedig a 30. helyen, négyvel javítva pozícióját 2007-hez képest.

Tekintve, hogy az IMD módszerétől eltérően a GCI módszer nem alkalmaz önálló átfogó kormányzati csoportosítást, eredményeik összehasonítására nincs mód. Ezen belül az intézményi keretek tényezőcsoportok a tartalmukat tekintve azonban kellő közelségben vannak, így mód nyílik egy hozzávetőleges összehasonlításra: e tényezőcsoport az IMD szerint Magyarország a 35. helyet foglalta el, szemben a GCI szerinti 64. hellyel.

Az ország versenyképességi problémáinak részletesebb elemzésére lehetőséget nyújtó 10 leginkább kedvezőtlen indikátort és pontszámaikat (zárójelben) a **1.3. táblázat** mutatja be.

1.3. sz. táblázat

A kormányzati tevékenység tíz leginkább kedvezőtlen indikátora és pontszáma

	2007	2008
Politikusok iránti közbizalom	75 (2,3)	94 (2,1)
Kormányzati döntéshozatal átláthatósága	94 (3,7)	117 (3,3)
Költségvetési deficit	126 (-9,2)	123 (-5,5)
Államadósság	100 (66,0)	110 (72,2)
Oktatási rendszer minősége	65 (3,6)	87 (3,2)
Alkalmazottak képzése	74 (3,6)	101 (3,4)
Adózás mértéke és hatása	117 (2,5)	133 (1,9)
Teljes adó ráta	99 (59,3)	105 (55,1)
Vállalati K+F kiadások	68 (3,2)	83 (2,9)
Technikailag korszerű termékek közbeszerzése	86 (3,4)	116 (2,9)

Megjegyzés: A GCI-pontszámok országonként 1-7 közötti értékeket vehetnek fel (a pontszámok zárójelben szerepelnek), illetve más indikátorok esetében a zárójel a statisztikai értéküket tartalmazza.

Forrás: The Global Competitiveness Report 2007-2008; 2008-2009.

A versenyképességi probléma különösen szembeötlő az *államháztartással* kapcsolatban: az államadósság ország-rangsorbeli helye 100 fölött van, a költségvetési deficité pedig 120 fölött. A magyar *adózás* relatív helyzetének megítélése szintén igen kedvezőtlen: a teljes adó ráta rangsorbeli helyzete 100 körüli, míg az adózás mértéke és hatása 2007-ben a 117., 2008-ban pedig a 133. helyen állt, amihez hozzátehetjük még a támogatások nagymértékű versenytorzító hatását is. Versenyképességi hátrányunk látható az *oktatás és képzés, illetve a kutatás-fejlesztés* területén is: az oktatási rendszer minőség-indikátorának 2007. évi 65. helye 2008-ban a 87.-re változott. Ennél is kedvezőtlenebb helyzetet mutat az alkalmazottak képzésének az indikátora. A magyar vállalatok 2008-ban 82 ország vállalatainál fordítottak kevesebbet kutatási és fejlesztési kiadásokra, megjegyezve, hogy annál is kevesebbet, mint a többi

visegrádi ország. A *politikai-kormányzati tevékenység* szintén hátrányosan érinti az ország relatív versenyképességi helyzetét: 2008-ban mind a kormányzati döntéshozatal átláthatósága, mind a politikusok iránti közbizalom indikátorának rangsorbeli helyzete igen jelentősen, mintegy 20 pozíciót romlott.

A GCI Magyarországra vonatkozó indikátorai alapján – rövid összegzésül – az alkalmazott módszertan különbözősége ellenére megállapíthatjuk, hogy *az ország lemaradásának, versenyképességi problémáinak megítélése azonos, illetve nagyfokú hasonlóságot mutat azokkal a nemzetközi összehasonlítási eredményekkel, amelyeket az IMD-nél is láttunk.*

1.2. Kísérlet az állami funkciócsoportok ellátásának minősítésére

A főbb versenyképességi problémáknak, illetve teendőknek a nemzetközi felmérések alapján történő bemutatása mellett kísérletet tettünk az állami funkciócsoportok ellátásának minősítésére Magyarországon azzal a céllal, hogy meghatározásra kerüljenek azok az állami funkciócsoportok, amelyek hatására leginkább javulhat a versenyképesség.

1.2.1. A kísérleti vizsgálat módszere

A szakértői értékeléshez a magyar funkciócsoportokat úgy módosítottuk, hogy figyelembe vettük a globalizációnak a funkciókra gyakorolt hatását, továbbá a Világbank⁵ és Francis Fukuyama⁶ csoportosítási javaslatait, és így 14 állami funkciócsoportot különböztettünk meg. Ezeket a 1.4. táblázat tartalmazza, mégpedig sajátos csoportosításban, úgymint minimális funkciók, közbülső funkciók és aktivizáló funkciók.

Az egyes állami funkciókat az ellátás minőségének értékeléséhez két alapvető és egy kiegészítő dimenzió síkján tovább csoportosítottuk, melyek a következők voltak:

- alapvető dimenziók:
 - a közfeladatok ellátása
 - *közhatalmi funkció ellátása;
 - *közszolgáltatások nyújtása;
 - a jogszabályi és intézményi keretek létrehozása;
- kiegészítő dimenzió:
 - a demokrácia állapota.

A kérdések összeállításához figyelembe vettük, hogy a funkciók ellátásának minőségét *közvetlen módon* a közfeladatok ellátásának színvonala határozza meg. Ez pedig nagymértékben attól függ, hogy milyenek a jogszabályi és intézményi keretek, hiszen a közfeladat ellátás körét jogszabályok határozzák meg és intézmények látják el. A jogi kereteknek egy másik szerepe is kiemelkedő jelentőségű, tudniillik az, hogy milyen környezetet teremt az üzleti szféra és lakosság tevékenysége számára.

⁵ Lásd World Bank (1997).

⁶ Fukuyama. F. (2005).

Az állami funkciók csoportja

Minimális funkciók

Közszolgáltatások

- 1. Védelem, törvényesség és rend*
- 2. Tulajdonjogok biztosítása és védelme*
- 3. Makrogazdasági irányítás*
- 4. Közegészségügyi ellátás biztosítása*
- 5. Szociális kohézió (A szegények helyzetének javítása)*
- 6. Nemzetközi (globális) együttműködés erősítése*

Közbülső funkciók

- 7. Externáliák érvényesítése az oktatásban és a képzésben*
- 8. Externáliák érvényesítése a környezetvédelemben*
- 9. Oktatás megfelelő minőségének biztosítása*
- 10. Verseny és a monopóliumok szabályozása*
- 11. Nyugdíjbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása*

Aktivizáló funkciók

- 12. Versenyképesség erősítése*
- 13. Jövedelem-újraelosztás*
- 14. Állami (pénzügyi) ellenőrzés*

A demokrácia állapota *közvetett módon* jelentősen befolyásolja a közfeladat ellátás és a jogszabályalkotás színvonala mellett az üzleti és civil szféra, a külföldi befektetők és a lakosság cselekvési készségét is.

A fenti elvi megfontolások alapján került sor a *Delphi-módszer* alkalmazására oly módon, hogy a fenti dimenziókra és az egyes funkciókra vonatkozó kérdésekre adott válaszok alapján *megállapítható legyen egyfelől az állami intézmények közfeladat ellátásnak eredményessége, másfelől az állami funkciók jogi definiáltságának színvonala.*

A vizsgálat során a szakértőknek feltett kérdésekről az **1.5. táblázat** tájékoztat. A válaszokat adó szakértői kör az Állami Számvevőszék és Kutató Intézetének, hét minisztérium, három kutató intézet és négy egyetem munkatársaiból állt össze.

1.2.2. A vizsgálat eredményei

A szakértői kérdésekre adott válaszok alapján két fő eredmény kritériumot alkottunk: 1. a funkció vagy közfeladat ellátás eredményességét és 2. a funkció jogi definiáltságát, amelyek alapján értékeltük az állami funkciók csoportjait (**1.4. táblázat**). Az elsőhöz az átfogó működési teljesítményekre, a kormányzati irányítási teljesítményekre adott válaszok, a

másodikhoz a jogszabályalkotással és a jogalkalmazással, valamint a demokrácia állapotával kapcsolatban adott válaszok szolgáltatták az alapot.

1.5. sz. táblázat

A Delphi-módszer alkalmazása során feltett kérdések

A feladat ellátás eredményességére vonatkozó kérdések

1. Működési teljesítmények (indikátorok)
 - 1.1. Makrogazdasági indikátorok
 - 1.2. Foglalkoztatási indikátorok
 - 1.3. Szociális indikátorok
 - 1.4. Fenntarthatósági indikátorok
2. Kormányzati irányítási teljesítmények
 - 2.1. A célkijelölés mechanizmusai
 - 2.2. A stratégiákra, programokra vonatkozó döntés-előkészítés és -hozatal folyamata
 - 2.3. Az értékelés és ellenőrzés mechanizmusai
 - 2.4. Az emberi erőforrások minőségének fejlesztése

A jogszabályi keretek minőségével kapcsolatos kérdések

3. Jogszabályalkotás
 - 3.1. A termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó követelmények meghatározása
 - 3.2. Támogatási feltételek meghatározása
 - 3.3. Engedélyezési feltételek meghatározása
 - 3.4. Technikai követelmények meghatározása
4. Jogalkalmazás
 - 4.1. Felügyelet
 - 4.2. Ellenőrzés
 - 4.3. Kivizsgálás

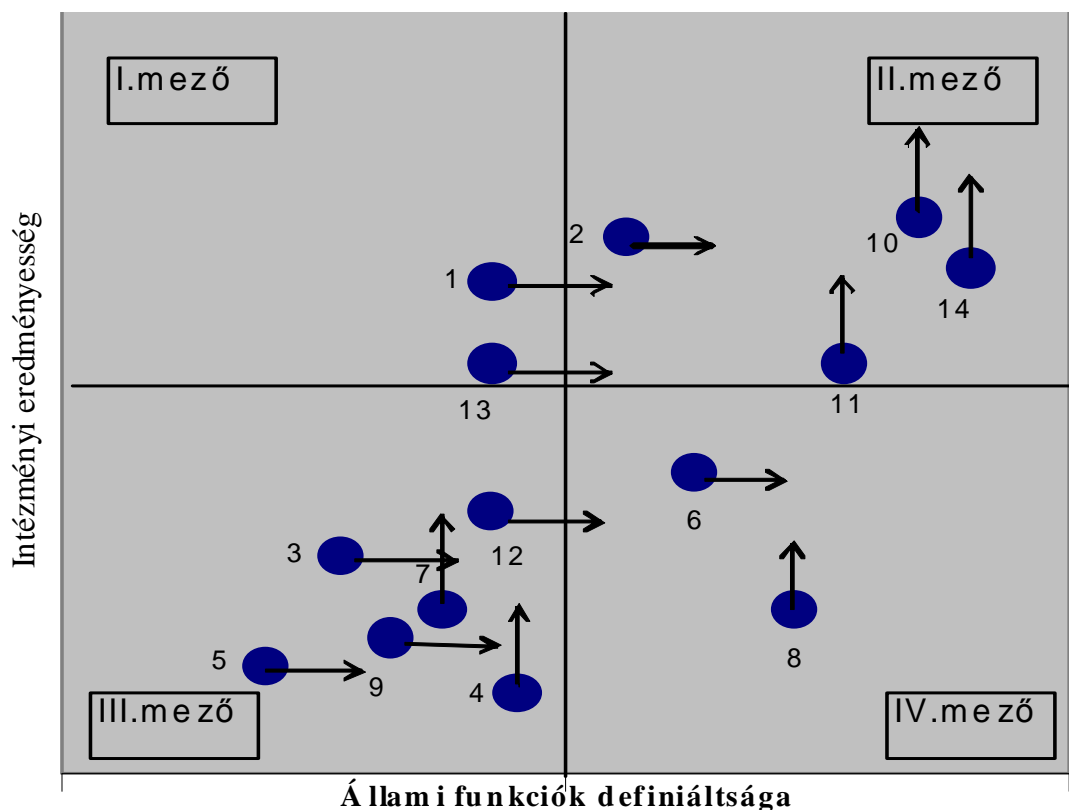
A demokrácia állapotával kapcsolatos kérdések

5. Az átláthatóság követelményének érvényesülése
6. A korrupciós kockázatok
7. A politikusok iránti bizalom
8. A politika befolyása a szakmai döntések
9. A civil szervezetekkel való együttműködés

Az elemzés eredményét az **1.3. ábrán** érzékeltetjük, amely az állami funkciók csoportjait (1.4. táblázat) a két eredménykritérium alapján adódó dimenzióban négy mezőre osztva mutatjuk be. Az egyik dimenzió, a téglalap alapja az állami funkciók definiáltságát, tisztázottságát, az intézményi és jogi háttér kiépítettségét, a másik dimenzió, a függőleges oldala pedig a funkciók ellátását végző állami intézmények megvalósító képességét, a funkcióvégzés eredményességét reprezentálja. A négy mezőt elválasztó tengelyek azt jelzik, hogy az egyes dimenziók az adott eredménykritérium alapján megfelelőek. A tengelyek által bezárt mező négy része azt jelzi, hogy a funkciók definiáltsága jobb vagy kevésbé világos, illetve azokat az intézmények hatékonyan vagy kevésbé hatékonyan látják-e el. Ennek alapján világos, hogy a II. mezőben található a mindkét tekintetben legjobban ellátott funkciók, mégpedig annak arányában, minél közelebb helyezkednek el a jobb felső csúcshoz. A III. mező mindennek a fordítottja.

1.3. sz. ábra

Állami funkciók és eredményességük



Az állami funkciók csoportjainak szintjén egy-egy vektorral (pontokkal és hozzá kapcsolódó nyíllal) jelöljük a szükségesnek tartott változások irányait, pontosabban a szakértők által minősített állapothoz kapcsolódó változtatási prioritást. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy kizárólagos egyirányú fejlesztésre gondolunk, ezzel pusztán a sorrendiség, a fontosság szempontját érzékeltetjük, vagyis azt, hogy elsőbbséget a definiáltság javításának (vízszintes nyíl) vagy éppen a végrehajtás eredményessége fokozásának adunk (függőleges nyíl).

Témánk szempontjából – mint az **1.3. ábrából** látható – a *versenyképesség erősítésének* (12. számmal jelölt) funkciója a *III. mezőben található*, ahol mindkét eredmény kritérium alacsony fokú. Az intézményi eredményesség vonatkozásában a válaszok ezt elsősorban a makrogazdasági és a pénzügyi mutatók (költségvetési hiány, adósságtörlesztés)

fenntarthatóságának bizonytalanságával, valamint a fejlesztési források (beleértve a K+F kiadások nagyságát is) elégtelenségével indokolták. Ebből a szempontból fontos okként tekinthető a versenyképesség javítását szolgáló célok és programok kidolgozására jellemző gyenge kormányzati irányítási tevékenység is.

Az állami funkció definiáltsága vonatkozásában a szakértők egyrészt a jogszabályalkotás és jogalkalmazás területén a bonyolult és sokszor nehezen kezelhető jogszabályokat (különösen az adózásban), illetve a velük járó magas tranzakciós költségeket és a bürokratikus, hosszadalmas engedélyezési eljárásokat, másrészt pedig az átláthatóság nem kielégítő voltát, a magas korrupciós kockázatot és a szakmai döntések erőteljes politikai befolyásolását (főleg a fejlesztési és támogatási döntésekkel kapcsolatban) tekintették az alacsony minősítés okának.

A versenyképesség szempontjából kedvezőtlen vizsgálati eredmény az is, hogy olyan fontos állami funkciók, mint a *makrogazdasági irányítás (3.)*, az *externáliák érvényesítése az oktatásban és a képzésben (7.)*, valamint az *oktatás megfelelő minőségének biztosítása (9.) szintén a III. mezőben található*. Közülük az oktatás kérdéseivel – az ÁSZ tapasztalatai alapján – fentebb már foglalkoztunk. Ami a *makrogazdasági irányítást* illeti, kedvezőtlen helyezését a szakértők négy tényezővel indokolták:

- *hiányzik* a közsféra versenyképességet erősítő tevékenysége szempontjából a társadalmi és gazdasági „ország cél”, vagyis a politikailag megfogalmazott, szakmailag alátámasztott és a társadalom többsége által támogatott *jövőkép*. Ilyen körülmények között nem lehetséges a feladatok világos és célravezető megfogalmazás a közfeladatok ellátása számára;
- *hiányzik* a versenyképesség fenntarthatóságához szükséges olyan korszerű *középtávú nemzetgazdasági tervezés*, amely – figyelemmel az Európai Unió programozási követelményeire és gyakorlatára – alkalmas lenne az alulról jövő kezdeményezések, igények és a kormányzati szintről érkező koordinációs törekvések összhangjának a biztosítására;
- a *költségvetési tervezés reformjának elégtelen volta*: a programköltségvetés bevezetésének, a számvitel megújításának, a költségvetés információs rendszere korszerűsítésének elodázása. Mindhárom olyan változási kulcsterületet képvisel, melyek a közpénzügyek szabályozásában transzparenciát javító és antikorrupciós hatásúak lehetnek;
- a „*célkijelölés-mérés-értékelés-visszacsatolás*” *mechanizmusának/kultúrájának* (stratégiai menedzsment) bevezetése jelenleg még csak a kezdeteknél tart a közigazgatási tevékenységben és a közszolgáltatások nyújtásában.

A vizsgálat eredményeit az állami funkciók típusai – a minimális, a közbülső és az aktivizáló funkciók – oldaláról nézve azt látjuk, hogy a legkedvezőtlenebb, III. mezőbe tartozik a legfontosabb aktivizáló funkció, a versenyképesség erősítése, a három minimális funkció (a makrogazdasági irányítás, a közegészségügyi ellátás biztosítása és a szociális kohézió), valamint a két közbülső funkció (az externáliák érvényesítése az oktatásban, a képzésben és az oktatás megfelelő minőségének biztosítása).

A legeredményesebben ellátott funkciók a verseny és a monopóliumok szabályozása, az állami (pénzügyi) ellenőrzés, a nyugdíjbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása, valamint a tulajdonjogok biztosítása és védelme. Közülük az első két funkció ellátása és hatékonyságának további javítása segítheti elő nagyobb mértékben a versenyképesség

erősítését. Az állami (pénzügyi) független ellenőrzés azáltal, hogy meggyőző visszaigazolást képes adni a globalizált világban egyre fontosabb, szélesen értelmezett humán, gazdasági és pénzügyi biztonság érvényesüléséről, illetve indokolt esetben beavatkozást kezdeményez a változtatás érdekében.

1.3. Az Állami Számvevőszék néhány korszerűsítő javaslata

Jóllehet az Állami Számvevőszék nem végzett kifejezetten versenyképességi vizsgálatot, de az államháztartási rendszer működésével foglalkozó több száz jelentése sok olyan témakört érintett, amelyek szoros kapcsolatban állnak a versenyképesség javításával, annak feltételeivel. Emellett az ÁSZ-nak, illetve Kutató Intézetének munkatársai kutatói tevékenységükben szintén gyakran érintették a versenyképesség témakörét.

E gazdag tárházból most a nemzetközi összehasonlító elemzések alapján azonosított versenyképességi problémákhoz – az államháztartás helyzetéhez, az adózáshoz, az oktatáshoz és képzéshez, illetve a kutatásfejlesztéshez, valamint a politikai-kormányzati tevékenységhez – kapcsolódva foglaljuk össze röviden az ország versenyképességének javítását segítő javaslatainkat.

1.3.1. Az államháztartás fenntarthatóságának erősítése

1.3.1.1. Az államháztartás működésének főbb problémái és a kitörés irányai

Az államháztartás működésének pénzügyi-finanszírozási adottságai, noha maguk is visszahatóan befolyásolják az állam, a kormányzás érték- és célrendszerét, a finanszírozás alakulása mégis inkább ezeknek a célrendszereknek, az ebből következő feladatoknak alárendelt, a „mit és miért” következménye. A *külső* (a környezet, az alkalmazkodási kényszerek és minták, az orientáció) és a *belső* (mozgósítható reálgazdasági, intézményi alapok, társadalmi-adaptációs készség) *feltételrendszer*, mint kettős meghatározottság alakította az államháztartás működését, pályáját az elmúlt 20 évben. Az átmeneti gazdaságokban és társadalmakban, mint Magyarországon is, a konszolidáció és a kibontakozás fokozottabban függ a célratörő érdekharmozációtól és az értékteremtő felelősségvállalástól, mint a fejlettebb európai országokban. Magyarországon a biztonságos államszervezeti működésre és a szolgáltatások modernizációs lehetőségeire ható külső és belső meghatározottságok a rendszerváltástól távolodva ellentmondásosan alakultak, és eredőjüket tekintve inkább visszahúzóak voltak. Ez igen kedvezőtlenül hatott az államháztartás szabályozásának stabilitására, a finanszírozás kiszámíthatóságára, a társadalmi ellátások normatív vagy ún. szociális – rászorultság alapján történő – szervezésének távlatosságára, sőt akár a reálgazdasági növekedést hozó versenyképességi pályaválasztás esélyeire. A túlköltekező időszakokat csak nagy késésekkel és rövid időre, következtlenül váltották konszolidációs – inkább „kényszer-stabilizációs” nevezhető – szakaszok. A modernizációs kísérletek csak részeredményeket hoztak. A legutóbbi időszakig alapvetően változatlan maradt az államháztartásnak még a rendszerváltozás előtt kialakult, megmerevedett, külső források bevonásával is csak mind gyengébb hatékonysággal működésben tartható rendszere. Bár eredményeket értünk el a szabályozottabb gazdálkodásban, az „üzemgazdasági” megoldásokban azonban itt is maradtak kihasználatlan tartalékok, *s a rendszer képtelen volt a hatékony működésre*. Az államháztartás-finanszírozási gondok, a teljesítmény hiányok csak következmények.

Itt kell említést tennünk a magyar társadalom adaptációs potenciáljáról. A különböző reálgazdasági, államháztartási, pénzügyi elképzelések rövid és hosszabb távlatú harmóniája megteremtésének gyakorlati – például időbeli-megvalósítási, társadalmi-fogadtatásbeli, markáns érdekütközésbeli – korlátjainak és a szükséges modernizációs programoknak, reformlépéseknek természetesen nem a modellezett, hanem a valóságos körülményeik között kell érvényre jutniuk. Az értékválságon és az 1989-ig terjedő időszakban lejátszódott „személyi belesimulás” megítéléséhez visszavezethető politikai polarizálódáson túl a társadalmat további számos, igen súlyos érdekütközés terheli. Ezeket évek óta képtelen a magyar közpolitika oldani, sőt ezek egyre inkább mélyülnek. Ilyen a harmonikus és célirányos cselekvés alapjait is veszélyeztető szembenállás: a merőben más cél- és érdekrendszer érvényesülése az aktív és inaktív társadalmi csoportok között; továbbá a leszakadás kockázatával szembenézők és a már leszakadtak; a munkaadók és a munkavállalók; a közszolgáltatásban és a reálgazdaságban dolgozók; valamint a „szegényebbek és a gazdagabbak” között. E törésvonalak, árkok a válság terheinek elosztása miatt tovább mélyülnek. Bogár László, Jenei György, Laki László, Stumpf István és mások tanulmányainak alap gondolatait⁷ figyelembe véve megjegyezzük, hogy ezek a tisztán emocionális alapon vagy a rossz tapasztalatok, tévedések terhei alapján természetesen kialakult, sokszor egymást kioltó, bénító, racionalitást felülíró szemléleti beállítódások, attitűdök jelentik azt a társadalmi valóságot, amely jelentős mértékben korlátoz minden változtatásra irányuló cselekvést.

Napjaink bizalmatlan és sok tekintetben jogosan csalódott társadalmi légköre, a liberális, a konzervatív és a szociális értékek dogmákká merevedett szembeállítására igen jelentős mértékben visszahúzóan befolyásolja, még a más körülmények között viszonylag könnyen harmonizálható lépéseknek is a megvalósíthatósági esélyeit. A töredezett társadalmi szerkezetben, a politikai megosztottságban a változtatásoknak további korlátjai is vannak. Például az, hogy a társadalmi vívmánynak tartott vagy néha csak annak vélt értékek és vele a finanszírozási kötelezettségek az Alkotmányban, a „kétharmados” törvényekben különös védelmet élveznek, függetlenül attól, hogy az adott, törvényben szabályozott megoldásnál vannak szociálisan igazságosabbak, technikai-szervezési szempontból modernebbek, finanszírozhatóbbak vagy sem. A magyar társadalom – a 20 éves átmenet ellenére – mind ez ideig tudatilag nagyon nehezen fogadja el, hogy a piaci hatalom igazgatási hatalommá válik, s hogy a politikai-igazgatási hatalmat is át lehet váltani gazdasági hatalommá. Mindez a cselekvésnek kettős korlátot emel. A fogadó társadalmi közeg visszautasító realitását adja mindazok számára, aki akár politikusként, akár pénzügyi-gazdasági szakemberként bármit is tenni szeretnének.

A közpolitika ellentmondásossága miatt az állam képtelen a proaktív cselekvésre, magatartása jó esetben is csak reaktív, az EU vagy a különböző társadalmi érdekhordozók igényeihez igazodó, sodródó volt. A kialakult kényszerpályáról történő kitörés olyan, egymással is kölcsönhatásban lévő társadalmi kiadások, szociális transferek megváltoztatását igényli, amelyeket az alkotmányos alapjogok újragondolása (nyugdíj, egészségügy, oktatás és az állam által vállalt más feladatok), új társadalmi-politikai kompromisszumok tető alá hozása (területi igazgatás, önkormányzatiság, az állami szerep újrafogalmazása, az állam „újjaépítése”) nélkül nem lehet megoldani. A közmegegyezés hiánya ma akadályozza a stabil és hosszabb távon érvényesülő programok megalkotását, miközben nyilvánvalóan nem

⁷ Lásd Bogár László (2009), Jenei György (2008), Laki László (2008), Stumpf István (2006), Trócsányi László szerk. (2006).

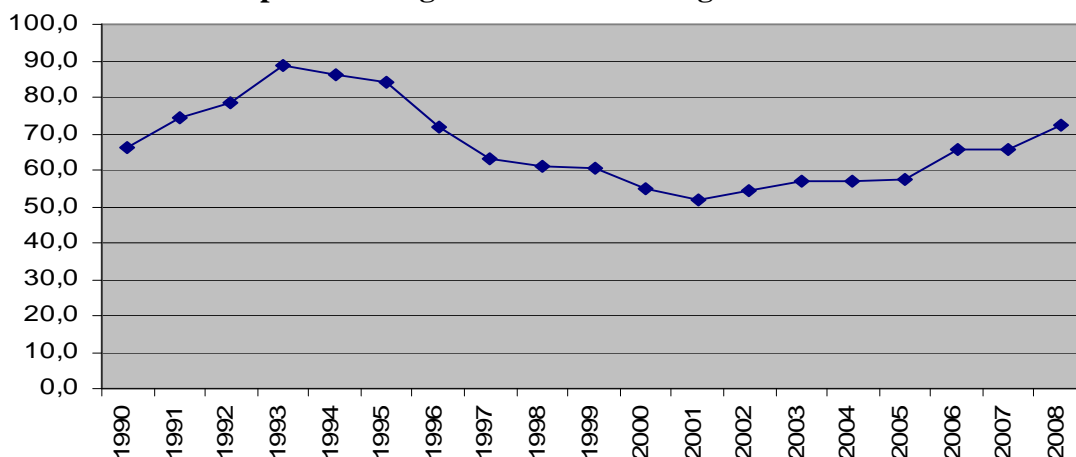
tartható fenn, hogy jóval többet költünk, mint amennyi bevételt realizálni tudunk, hiszen a nagy közösségi, társadalmi ellátó rendszerek így is teljesítőképességük határára értek el. Ennek a gyakorlatnak és az azt kiváltó okoknak a megváltoztatása új megközelítést, valóságos közmegegyezést igényel, aminek alapján az államháztartás nem fékezője, hanem lendítője a reálgazdaság teljesítményének.

Ezek szakmai garanciái között meghatározó jelentőségű lehet a költségvetési felelősségi keretrendszer, azaz a szabályalapú fiskális politika következetes érvényre juttatása és emellett a korszerű programköltségvetés fokozatos bevezetése, a legszélesebb körben történő alkalmazása. A költségvetési rendszer megújításának és működésének támogatásában a pénzügyi ellenőrzésnek is új horizontja és lehetőségei nyílnának meg. Ezek a változások minden bizonnyal segítenének meghaladni, „felülírni” azokat a bizalomhiányra és az eltelt közel 20 év szakmai hibáira is visszavezethető kényszereket, amelyek ma a költségvetés és a zárszámadás erőltetett ütemű elkészítéséhez és kontrolljához kapcsolódnak.

Magyarországot egy parttalan túlköltekezés utáni költségvetési stabilizációs program közepén érte a válság. A 2002-2006. években kialakult súlyos államháztartási hiány és az ennek nyomán ismét magas szintre ugró államadósság és adósságszolgálat (lásd 1.4. és 1.5. ábra) nem teszi lehetővé az anticiklikus gazdaságpolitika folytatását.

1.4. sz. ábra

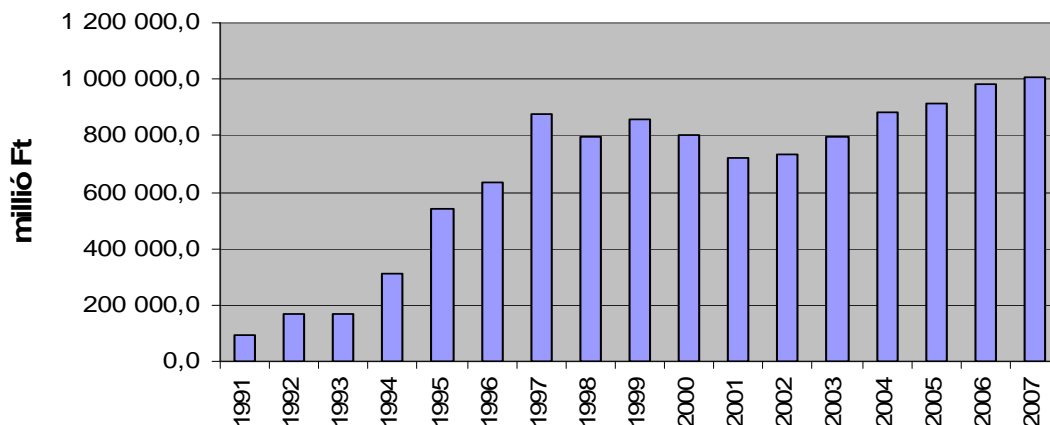
Központi költségvetés bruttó adóssága a GDP%-ában



Forrás: Pénzügyminisztérium

1.5. sz. ábra

Adósságszolgálati kiadások



Forrás: Pénzügyminisztérium

Rövidtávon a költségvetési kiadásokat kell a drámaian csökkenő bevételekhez igazítani, majd pedig strukturális reformok végrehajtásával lehet gazdasági növekedést serkentő lépéseket tenni. Mindkét feladat az állami kiadások, az állami intézmények, sőt az állam szerepének felülvizsgálatát követeli meg. A jövő alapkérdése az, hogyan sikerül kibontakoztatni a költségvetés pozícióját is befolyásoló strukturális reformokat, mindenekeelőtt a nagy közösségi ellátórendszerek, így a nyugdíjrendszer, az egészségügy, valamint az oktatás modernizálását, és felgyorsítani az EU forrásokra támaszkodó, versenyképességet erősítő fejlesztéseket, hozzáigazítva ezekhez a közigazgatás, ezen belül az önkormányzati rendszer, illetve a régiók reformléptékű korszerűsítését. A fenntartható fejlődés és a finanszírozható növekedés érdekében alapvető, tovább nem halogatható változásokra és olyan alkalmazkodásra van szükség, amely nemcsak megfelel a szociális piacgazdaság alapelveinek, hanem a reálgazdasági teljesítményeket is segítve, finanszírozható társadalmi ellátásokat vállal. A kialakult helyzet társadalmi, közpolitikai, gazdasági teljesítménybeli, s nem mellékesen finanszírozási okai egyben önmaguk okozatai is. Ilyen körülmények között a magyar gazdaságpolitikának több – sok tekintetben egymást keresztező – prioritással, alapvető feladattal kell megbirkóznia. Megőrizve az újabb keletű stabilizáció, konszolidáció eddigi eredményeit, hatásos válságkezeléssel kell menedzselni a pénzügyi feszültségek és a recesszió következményeit, elejét véve a további pénzügyi és valuta-krízisnek, egyidejűleg csillapítani a munkanélküliség növekedését, egyúttal javítani a gazdasági szereplők likviditását és hitelképességét. Mindezek mellett minél előbb strukturális reformokkal kell (kellett volna már jóval korábban) megteremteni a kiútkeresés lehetőségeit, a fenntartható és finanszírozható növekedés és fejlődés feltételeit, esélyeit.

E választás ma, a rendkívül megosztott, a betarthatatlan jóléti ígéretek nyomán bizalmát vesztett, az új iránt csekély befogadóképességgel bíró magyar társadalom napi érdekeivel sokszor szemben haladva különösen nehéz. *A vita tárgya a restriktív lépések mértéke*, hiszen korábban az adózás, a társadalombiztosítási járulékok világában, a nyugdíjak, bérek területén ezekkel nemcsak ellentétes ígéretek, hanem markáns, konkrét lépések történtek. Az adott helyzetben természetszerű, hogy a megfelelő anyagi források nélkül megkezdett, egymást kizáró törekvéseket hordozó, teljesítményhez nem kötött juttatásokat nyújtó, az elavult ellátórendszerek átalakítását csak ígérő forgatókönyv megtett (és a meg nem tett) lépéseinek „visszacsapása” az új pályára álló cselekvés első, legérzékenyebb szakaszában jelentkezik. *Egyidejűleg hozza mindazokat, a sokszor közbizalomvesztésben megnyilvánuló feszültségeket, amelyek egyébként egyik vagy másik domináns értékválasztáshoz tartoznának.*

1.3.1.2. A közpénzügyi rendszer megújítása, mint egy lehetséges kitörési pont

A számvevőszéki ellenőrzések visszatérően azt voltak kénytelenek konstatálni, hogy a sürgető szerkezeti reformok, az adórendszer és a nagy közösségi ellátórendszerek megújítása elmarad, s helyettük – több-kevesebb sikerrel – rendszerint csak takarékosági, megszorító jellegű intézkedésekre került (kerül) sor. Ezt felvetették a nemzetközi szervezetek és az EU illetékes körei is. Költségvetési rendszerünk áttekintése kapcsán az OECD és más nemzetközi szervezetek szakértői is hangsúlyozták, hogy hiányoznak nálunk a költségvetési fegyelem világos szabályai, nem érvényesülnek a költségvetésben kiadási plafonok. Ennek okait tekintve érdemes a magyar társadalom már jelzett új iránti fogékonysága – *belső meghatározottságokat jelentő adaptációs potenciálja* – után, a *külső meghatározottságokról* is szót ejteni.⁸

⁸ Lásd Kovács Árpád (2009).

Ha abból indulunk ki, hogy elméletileg az állam feladatvállalásának terjedelme és az erre elkölthető pénz – a gazdaság teljesítménye – határozza meg államháztartás működtetésének feltételrendszerét, akkor a külső meghatározottságai között mindenekelőtt a tervgazdálkodásról a piacgazdaságra történő áttérés külső, kiemelten a privatizáció súlypontjai hozta reálgazdasági determinációkat, továbbá az ország Európai Unió csatlakozás alkalmazkodási célrendszerét majd a csatlakozás következményeit, és végül a globalizáció hatásait kell kiemelni.

Az államháztartás jelentős szegmenseiben, az *Európai Unió alkalmazkodás előrevivő kényszert jelentett*. Ennek köszönhetően számos területen, a fejlesztésekben, az ellenőrzési kultúra, a pályázatás, a forráshoz jutás lehetőségeiben, és nem utolsósorban a regionális gondolkodásnak, a szemléletformálásnak tulajdoníthatóan jelentős modernizációs változások következtek be. Az egyenleg még akkor is pozitív, ha olyan területeken, mint a pályázatás, a közbeszerzés, a fejlesztések allokálása és irányultsága (nem ott és nem az épült, amire szükség volt, hanem amire éppen pénz került) nehézkes és esetenként kontra-produktív volt.

Ezek mellett az összességében így is *kedvező* hatások mellett azonban tagadhatatlanul az is érvényesült, hogy az új, *európai, illetve tengeren-túli* partnerek gondolkodása és az általuk követett megoldások eltérő, megosztott volt az állam feladat-felfogását, gazdaságvezérlési szerepét illetően. A modernizációs célok meghatározásában, a *mintaválasztásban* a felkészületlen és alkalmazkodási képességbeli hiányosságokkal terhelt, de ugyanakkor „*eminensi*” ambíciókkal terhelt magyar közpolitika-formálók számára ez már a rendszerváltozás megelőzően is orientációs zavart, bizonytalanságot okozott, ami nemhogy csökkent, hanem az ezredfordulót követően növekedett.

A rendszerváltó Magyarország politika-formálói, de széles társadalmi rétegei számára is a *közvetlen mintákat*, az állam által vállalt és működtetett *jóléti ellátások közelítésének igényét*, s az általa adott meghatározottságokat az európai integráció és az általa képviselt „*szociális piacgazdaság*”⁹ *érték- és érdekrendszere* adta. Ennek gyakorlati érvényesüléseként kötelező alkalmazkodási szabály- és intézményrendszer (acquis communautaire), az Unió támogatási rendszer (előcsatlakozási, kohéziós, felzárkóztatási források), s az így is befolyásolt fejlesztéspolitika érvényesült. Következésként növekvő, külső – *kedvező* – pénzügyi determináció jelent meg az államháztartás fejlesztési forrástervezésében és felhasználásban, beleértve az adó- és támogatáspolitikát is. Ugyanakkor a társadalmi szolgáltatások (elsősorban a szociálpolitika, egészségügyi és a nyugellátások területén) ezt az egyértelmű mintakövetést nem mondhatjuk el. Ennek részben oka az, hogy az egységesülő, egypólusúvá váló világ fő ereje, az USA ebben az időszakban tér le a keynesi útról. Az innen közvetített ún. „*mainstream*” minták, amelyek az „*éjjeliőr állam*” hatékonyságát, a *társadalmi szolgáltatások piacosításának előnyeit*, az *állampolgári öngondoskodást* hirdették a politikai-gazdasági elit egy közpolitikai döntésformáló szegmense számára, ami mint a főáramlatba való becsatlakozás kulcsa, e körben központi dogmává. Következésképpen e két, csak részben harmonizálható *importált alkalmazkodási* minta, az európai vagy az angolszász út követésében mutatkozó bizonytalankodás az állami feladatellátásra, a közösségi szolgáltatások modernizációs törekvéseire, és ezáltal a forrásallokációjára nézve cikk-cakkokat vagy inkább cselekvési bénultságot okozott. Mindez nemcsak a politikai váltógazdálkodás során, hanem a kormányzati nyílt vagy rejtett kormányzati koalíciók súlypont-áthelyeződésének tulajdoníthatóan is hullámozott. Kizárta a szolgáltatási reformok,

⁹Az Európai Unió országai önmagát szociális piacgazdasággként definiálják, amely 1989-ban a Magyar Alkotmányban is megfogalmazódott.

sőt az üzemgazdasági szintű ellátás-korszerűsítések megvalósítását, mert főbb kereteiben elmaradt annak meghatározása, hogy a magyar állam milyen közösségi szolgáltatásokat vállal, a fejlődés érdekében milyen cselekvési scenáriót választ.

Mindezek mellett erőteljes hatása volt annak, hogy a szakmai és később pénzügyi befektetők a *privatizáció és a zöldmezős fejlesztések során milyen mintákat közvetítettek*. Igényrendszerük, vállalkozási kultúrájuk, növekvő gazdasági jelenlétük, valamint érdek- és feltételrendszerük¹⁰ egyre erőteljesebben hozta felszínre az államháztartási forrásokból finanszírozott intézményrendszer lassú és bizonytalan alkalmazkodását, a gazdaságszervezés, szabályalkotás, akaratérvényesítés gyengeségeit. Az államháztartási modernizáció és az azzal járó kockázatok nem hagyják érintetlenül a pénzügyi ellenőrzést sem. Új igényeket támasztanak irányában, s oda vezetnek, hogy ma már a számvevőszéki ellenőrzés alapvető tartalma és célja lett a közfinanszírozás biztonságának szolgálata és erősítése. Éppen ennek az igénynek, az ezzel kapcsolatos szakmai elkötelezettségnek és felelősségnek tulajdonítható a számvevőszéki ellenőrzés világszerte megnyilvánuló tartalmi gazdagodása és felértékelődése.

Ilyen elvektől és céloktól vezérelve állította össze az ÁSZ – Kutató Intézete közreműködésével – a közpénzügyi szabályozás megújítására irányuló javaslatait, amelyeket *„A közpénzügyi szabályozás tézisei” címen 2007. áprilisában benyújtott az Országgyűléshez*. A tézisek betöltötték rendeltetésüket. Az Országgyűlés az ÁSZ 2006. évi tevékenységéről szóló jelentésének elfogadása kapcsán határozatban rögzítette: szükségesnek tartja a közpénzügyek átfogó újraszabályozását, amelyet a Kormány az ÁSZ által készített tézisek alapulvételével készítsen elő.

A tézisek kialakításakor figyelmet fordítottunk arra is, hogy a költségvetési rendszer anomáliái egyáltalán nem speciálisan magyar jelenségek. Azok az elmúlt évtizedekben egy sor feltörekvő, valamint fejlett országban is felszínre kerültek. Mindenhol arra a következtetésre jutottak és – a helyi adottságokhoz igazodóan – annak alapján cselekedtek, hogy a költségvetési fegyelem és a makrogazdasági stabilizáció egymást erősítve képezhetnek megfelelő alapot a finanszírozható gazdasági növekedéshez, a fenntartható fejlődéshez. A tézisek is ilyen alapállásból készültek és az átfogó szemléletnek megfelelően nem csak a szabályalapú-, valamint a programköltségvetés alkalmazására tesznek javaslatot, hanem arra is, hogy lehetőleg *átfogó és komplex módon kell megújítani a költségvetési rendszert* és a közpénzügyek egészében gondolkodva, a társadalmi vonzatokra figyelemmel célszerű tisztázni az állam lehetőségeit és teendőit a közszféra működtetésében. A kibontakozást, a kitörést – felfogásunk szerint – azzal is célszerű előmozdítani, hogy a közpénzügyek legfontosabb pillérei, regulátorai alkotmányos szintre emelkedjenek.

A tézisek kimunkálása során nem pusztán a szabályozással kapcsolatos megoldásokat kellett átgondolni, hanem azt is, hogy a Maastrichti Szerződésnek, valamint a Stabilitási és Növekedési Paktumnak a költségvetési hiányra, valamint az államadósság mértékére vonatkozó előírásai kemény követelményeket támasztanak a költségvetés korszerű szerkezetével szemben.

A vázolt összefüggésekre figyelemmel a „tézisek” a közszektor reformját, a közpénzügyek korszerű szabályozását tekintik kulcskérdésnek, aminek megoldását nemzetközileg elfogadott, hazai politikai konszenzussal megerősített elvekre kell megalapozni. A szabályozás sarokköve az állam feladatainak meghatározása. Olyan szabályozásra van

¹⁰ Lásd a vonatkozó ÁSZ jelentéseket, tanulmányokat a privatizációról illetve a gazdaság támogatására fordított költségvetési forrásokról, innovációról.

szükség, ami átfogja a közpénzzel gazdálkodók, a közpénzügyi gazdálkodás teljes körét; az államháztartás központi és helyi szintjét különíti el, biztosítja az Országgyűlés költségvetési jogának gyakorlását és a végrehajtó hatalom felelősségét, érvényre juttatja a fenntarthatóságot és az egyensúlyt. Az új, korszerű szabályozásnak támogatnia kell a közpénzek beszedésének és felhasználásának átláthatóságát, az „értéket a pénzért” elv dominanciáját. Az új szabályozás keretein belül „helyére kerül” a vezetés-belső irányítás, valamint a (pénzügyi) ellenőrzés.

A számvevőszéki tézisek a szabályozandó területeket *öt tárgykörbe* csoportosították:

- a költségvetés egyensúlyi kérdéseinek szabályozása, a költségvetési felelősség rendszere;
- a költségvetés készítés és a zárszámadás;
- az információgazdálkodás és a közpénzügyi menedzsment;
- az ún. státusz kérdések;
- a közvagyonnal történő gazdálkodás.

A tézisekben jelezték, hogy e témákat lehet egyszerre, egy komplex törvényben rendezni, de mivel a megoldandó problémák száma nagy, és a közgazdasági, illetőleg jogi kidolgozottságuk még nem teljes, ezért megvalósítható a részenkénti szabályozás is.

A Kormány az utóbbi megoldást választotta. Először elkészítette az állami vagyonnal való gazdálkodás újraszabályozását, és ezt az Országgyűlés 2007 őszén elfogadta. Ezzel egyidőben kezdődött meg a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló, ún. státusztörvény kidolgozása, amely 2009. január 1-jén lépett hatályba.¹¹

A túlköltekező és konszolidációs szakaszok „fiskális alkoholizmusa” után az önkorlátozó fiskális szabályok megalkotására is sor került 2008-ban. A *takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvényben*, (az ún. „költségvetési-plafon” törvényben) a kevésbé szokványos technikai megoldásokkal megtalálhatók mindazok az elemek, amelyeket más országok már sikerrel alkalmaztak. A jogszabály bevezet bizonyos, a kiadások elszabadulásának gátat szabó, ún. „plafon” szabályt, részletes számítási rendelkezésekkel és – a Költségvetési Tanács által – intézményi biztosítékokkal igyekszik elérni, hogy a költségvetési, illetve a költségvetésre kiható egyéb törvények csak elemzések, prognózisok, hatásvizsgálatok elkészítése után legyenek tárgyalhatók és elfogadhatók.

Téziseink jelezték: célszerű lenne, ha a szabályozás összességében nemcsak korszerűsödne, de áttekinthetőbbé is válna. Ez azonban nem teljesen valósult meg, mert a felsorolt témablokkok – valamint a vagyontörvény és az ún. státusz törvény – *meghagyják háttér vagy mellérendelt szabályozásként az államháztartási törvényt*, s így egy-egy tárgykör kapcsán továbbra is több törvényt kell egyidejűleg alkalmazni.

A törvény meghatározza a zárszámadás tartalmát, jogi jellegét, és a költségvetési tervezéshez hasonló elveket ír elő az elkészítéséhez. Az egyik legjelentősebb szabályozási hiányosságot azonban éppen itt találjuk. A költségvetés bevételi oldalán egyértelműen, a dolog természetéből adódóan kialakult a felelősségi viszonyok részletes szabályozása. A közteherviselési kötelezettségnek nem vagy nem pontosan, illetőleg nem határidőben eleget

¹¹ Lásd Aradi Zsolt (2009).

tevő természetes és jogi személyeket sokféle büntetés sújtja. A kiadási oldal kezelése, a *költségvetési kiadások előirányzatainak túllépése* azonban más tartalmú és természetű tény, jelenség, aminek kordában tartására nemcsak a tervezés menetében lehet és kell korlátokat beiktatni – erre szolgál a szabályalapú költségvetés rendszer –, hanem szükséges lenne a nem indokolható, jelentős mértékű kiadás-túllépések eseteihez a jogi konzekvenciáknak az eddiginél differenciáltabb módon való hozzárendelése. Így kerülhetne összhangba a törvény tartalma a címével: a költségvetési felelősség szabályozásával.

Az ÁSZ azt is javasolta, hogy az új közpénzügyi szabályozás *az államháztartás két szintjét* – a közpénzügyi és a helyi szintet – különítse el az államháztartás mai szabályozása által definiált négy alrendszerre (központi költségvetés, társadalombiztosítási alapok, elkülönített állami pénzalapok, önkormányzati költségvetések) helyett. Az elfogadott törvény tartalma alapvetően megfelel a tézisekben foglaltaknak, de részleteiben csak a központi szintet szabályozza. Hiányzik a két szint pénzügyi kapcsolatainak rendezése is.

Összességében elmondható, hogy számos érték található az elfogadott törvényben, az ÁSZ téziseiben lefektetett kritériumok többsége érvényesül. *Szükséges azonban, hogy a közpénzügyi szabályozás az említett hiányosságok megszüntetése mellett jobban felölelje a költségvetés készítés, beleértve a programalapú költségvetés bevezetésének, valamint az információgazdálkodás és a közpénzügyi menedzsment korszerűsítési feladatait is.*

1.3.2. Az adózás mértéke és az adókerülés módjai

A versenyképesség alakulása szempontjából egyik meghatározó jelentőségű kérdés, hogy a közteherviselés milyen típusú és mértékű adókat, járulékokat foglal magában, s ezek a társadalom mely rétegeit, csoportjait és hogyan terhelik. Elvileg egy jól felépített adórendszernek ki kell fejeznie a társadalom jövedelem-viszonyait, s a terheket ennek megfelelően – „igazságosan” – kell elrendeznie, illetve olyan arányokat kell kialakítania, hogy hosszabb és rövidtávon a társadalmi fejlődés érdekében ösztönözzenek.

Az adók mértékéről, arányairól, típusairól évről-évre folytatott viták tartalma nem csak az, hogy a következő évben milyen bevételekre lehet – kisebb vagy nagyobb kockázatokkal – számítani a költségvetés forrásbiztosításakor, hanem itt olyan álláspontok ütközéséről van szó, amelyek különböző rétegerdekeket, társadalom-irányítási, cselekvési forgatókönyv-választási felfogásokat, szociális problémákat, versenyképességi célkitűzéseket képviselnek. *A magyar gazdaság versenyképességének javítása, a válságkezelés és a növekedés ösztönzése szempontjából a legfontosabb, hogy olyan adórendszerbeli változás valósuljon meg, amely megalapozhatja a későbbi évekre egy a jelenlegihez képest kedvezőbb növekedési pályát.*

A pénzügyi politikában ma már egyetértés mutatkozik abban, hogy a hatályos adórendszerünk megérett a felülvizsgálatra. A kérdés annak hogyanja, mértéke, ütemezése tekintetében mutatkozik. A gond az, hogy nincs pénzügy-politikai konszenzus a gyors és eredményes cselekvésre, többnyire tűzoltás jellegű „félmegoldások” születnek. Racionálisnak csak az a koncepció látszik, amely *a közterhek felülvizsgálatát az államháztartás megújításával együtt kívánja megvalósítani.* A bevételek körében indokolt az adóalapok bővítése – a kedvezmények és mentességek szűkítésével –, azzal együtt az elvonás mértékének csökkentése. Ez kritikus felülvizsgálatát igényli közel félszáz adó vagy adójellegű eszköznek, amely szükségszerű bürokratizmusával, végső soron kontra-produktív hatásával tarthatatlan. Erre azért is szükség van, mert a bevételek növekedése lelassul, amelyben szerepet játszanak a számukban és súlyukban túlhajtott központi adók, ezzel együtt a mélyponton lévő gazdaság.

Ugyanakkor a települési önkormányzatok ésszerű keretek közé szorítják a helyi adóztatást, legkevésbé sem igyekeznek „csúcsra jártni” a helyi bevételképzést.

A bevételi kockázatokat egyaránt lehet technikai (például a szabályozás egyértelműsége, az APEH felkészültsége, közhiteles nyilvántartások hiánya, stb.) okokra, és gazdasági-társadalmi feltételekre (például társadalmi ellenállás a szabályozással szemben, a gazdaság nem képes olyan teljesítményre, amihez az adott bevétel tartozik) visszavezetni.

A magyar államháztartás általánosságban is, de a *versenyképesség szempontjából különösen magas jövedelemcentralizáció és újraelosztás (redisztribúció) mellett működik*. A belföldön előállított éves teljesítmény (GDP) mintegy felét vonják el adók és járulékok formájában.

- *Államháztartási szinten a jövedelemcentralizáció mértéke a 42-48%-os tartományban mozgott az 1995-2008. években.* Az időszak elejei 48% körüli jövedelemcentralizáció az időszak közepére 42%-ra csökkent, majd kisebb hullámzást követően 2007-2008. évekre a 45-47%-os szintre emelkedett. A változásban egyaránt szerepet játszottak a kormányváltásokhoz kötődő, az *uniós csatlakozással és a konvergencia programmal* kapcsolatos adócsökkentések, illetve adóemelések (ÁFA adókulcs csökkentés és -emelés, átsorolások, SZJA sávhatár emelése, adókulcsok számának csökkentése, adókedvezmények bevezetése, illetve megszüntetése), valamint a gazdaság – főként a vizsgált időszak utolsó éveiben bekövetkezett, a világgazdasági válsággal összefüggő – gyengébb teljesítménye is.
- *Az ÁFA adónemben* a rendszerváltozás utáni első kormányzati ciklusban (1993. év) a kedvezményes ÁFA kulcs 6%-ról 12%-ra nőtt, 2003-ban pedig 15%-ra. 2006. év elején a normál ÁFA kulcs 25%-ról 20%-ra csökkent.
- *A társasági adónemnél* a 90-es évek elején csökkentették az adókulcsot, és jelentős adókedvezményeket vezettek be a külföldi működő tőke vonzása érdekében. Jelentős lépés volt az EU-csatlakozás előtt a kedvezményrendszer átalakítása, elsősorban a fejlesztési adókedvezmény bevezetése, illetőleg a vonatkozó EU rendelkezések hazai jogszabályba való beépítése. Érdemi lépésnek tekinthető a külföldre kivitt jövedelmeket terhelő osztalékadó 2006-tól történő megszüntetése. Az időszak végén bevezetett 4%-os *különadó* az államháztartási egyensúly javítását szolgálta.
- *Az SZJA adónemben* a 90-es évek elejei öt adókulcs kettőre csökkent, a sávhatárok gyakran változtak. A legmagasabb kulcs a vizsgált időszak elején 50% körül volt, ami 2006. évre 36%-ra csökkent. Az időszak végén ugyanakkor 4%-os *különadó* került bevezetésre.
- *Az egyszerűsített vállalkozói adó (EVA) 2003. évi bevezetése* az összes adóbevétel tekintetében a feketegazdaság kifehérítését szolgálta. Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy az intézkedés az ÁFA és az SZJA bevételeket csökkentette. Az vizsgált időszak végén az adókulcs 15%-ról 25%-ra történő emelése az adózói kör, illetve az EVA bevételek növekedésére mérséklően hatott.
- *A társadalombiztosítási járulékbételek* az 1998-2006. közötti időszakban mintegy 2 százalékponttal mérséklődtek a GDP arányában. A 2007-2008. évi intézkedések eredményeként emelkedtek ugyan, de nem érték el az 1998. évi szintet.
- 2010-től új adónem, a sokat vitatott *ingatlanadó* került bevezetésre. Meghirdetett célja az adózás igazságosságának növelése, a tehetősebb társadalmi csoportok nagyobb közteherviselésre kényszerítése. Anélkül, hogy a bevezetés társadalmi,

szociális kockázataira bővebben utalnánk, kétségeket kell az ingatlan-nyilvántartás megbízhatatlansága, az ellenőrizhetőség megvalósíthatósága, illetve a kivetés alapját képező érték-megállapítás korlátossága miatt megfogalmaznunk az új adónem működésével kapcsolatban.

Ezen adózási mértékek mellett az *adócentralizáció* Magyarországon – jóllehet az EU-átlag közeli – lényegesen magasabb (40%) a versenytárs országok mértékeinél. Az Európai Unió országai közül a legmagasabb értékűek közé tartozik a foglalkoztatás közterheinek színvonala. E versenyképességi hátrányt valamelyest mérséklí a társadalombiztosítási járulék közelmúltban történt mérséklése az alacsony jövedelemmel rendelkezők egy szűk köre számára. E változás egyúttal hozzájárul az informális gazdaság kifehérítéséhez, de a széleskörű – a GDP 20-25%-át kitevő – informális gazdaság visszaszorításához további hatásosabb lépésekre van szükség. Ennek sikere esetén érhető el a közterhek arányosabb, igazságosabb eloszlása, és így a versenytorzító hatások csökkentése, a gazdaságfejlesztésre fordítható erőforrások növelése. Emellett – a tett lépéseken túlmenően – hosszabb távon megkerülhetetlen feladat az adórendszer szerkezetének érdemi átalakításával az adó- és járuléktérhek jelentős csökkentése.

1.3.3. Humánerőforrás fejlesztés és innovációs rendszer

1.3.3.1. Oktatás és képzés

Az elmúlt két évtizedben Magyarországon olyan oktatási szerkezet és színvonal alakult ki, amely csak részben tudja kielégíteni a gazdasági szektorok igényeit. Ez a hiányosság ráadásul akkor jelentkezik, amikor – napjainkban, de még inkább a jövőben – a humántőke, a tudás vált, illetve válik a versenyképesség javításának egyik legfontosabb feltételévé, és az elmélet mellett a gyakorlat is már a *tudásalapú gazdaságról* beszél.

Ezt figyelembe véve az *ÁSZ Kutató Intézete tanulmányban*¹² foglalta össze a tudásalapú gazdaság és társadalom fogalmi együttesét, a mérésére kidolgozott mutatószámok rendszerét, kiépítésének helyzetét és feladatait Magyarország vonatkozásában. A tanulmány témakörei között kiemelt figyelem irányult az oktatásra és a humánerőforrás-képzésre.

E tekintetben napjaink egyik legnagyobb kihívása az *oktatás és munkaerőpiac összhangjának megteremtése*, az oktatásból kikerült fiatal szakemberek elhelyezkedési lehetőségeinek biztosítása. Hangsúlyozni szükséges, hogy a tudásberuházás nem egyenlő a munkaerőpiac szerkezetéhez történő kizárólagos illeszkedéssel, az ennél jóval több, ismeretszerzés, tudásgyarapítás és a tudáskonvertálás feltételeinek előrelátó biztosítása.

A legfontosabb feladat a *közoktatás* mennyiségi és minőségi átfogó fejlesztése. Közismertek a magyar alsó és középfokú oktatás XX. századi eredményei. Ez azonban már a múlté. Olvasási, számolási hiányosságok ma gyakoribbak, mint a modernnek minősíthető magyar oktatási rendszer történetében bármikor. Ismét egyre több az általános iskolát el nem végzők száma, valahol az alsó tagozatú szinten megrekedők aránya. Magyarország felzárkózásának – mondhatjuk – legalapvetőbb feltétele a „kiművelt emberfők” sokasága, de ehhez az szükséges, hogy közoktatási rendszerünk alkalmas legyen hagyományos funkcióit teljesíteni, s egyidejűleg a XXI. század új kihívásainak is megfelelni.

¹² Lásd Báger Gusztáv-Bogyó Tibor-Goldperger István-Hegedűs Ágnes-Kiss Daisy-Örlös László-Pulay Gyula-Roóz József-Szorcsik Sándor-Vigvári András (2008).

Egy másik alapvető kérdés a *felsőfokú oktatás és a munkaerőpiac közötti összefüggések* feltárása és az ehhez kapcsolódó elvi kérdések tisztázása, de mindenekelőtt az oktatási rendszer „kimeneteli” értékeinek (eredményeinek) minősítése a munkaerőpiacon.

Ebből a szempontból radikális fordulat jelentkezik a célpiacok irányából. Felerősödik az output, azaz a végzett hallgatók és az őket alkalmazó *vállalati szféra* véleménye és megítélése. Nő az igény mind a két oldalon, hogy a végzett diplomásokat alkalmazó cégek véleménye visszacsatolódjék a felsőoktatási intézményekhez, segítséget nyújtva ahhoz, hogy az oktatás tartalma és színvonala a lehető legjobban illeszkedjen az üzleti szféra igényeihez.

Azzal, hogy csatlakoztunk az *Európai Unióhoz*, egy igen bonyolult struktúrájú, több nemzetet átfogó, soknyelvű, változatos hagyományokkal rendelkező, színes és sokszintű gazdasági hátteret birtokló, nagy kiterjedésű és komplikált jogrendű közösség tagjává váltunk. Ezzel a magyar felsőoktatás is közvetlenül bekerült a nemzetközi oktatási piacra. A hallgatókat Magyarországon olyan tudással kell felruházni, amely az EU bármelyik országában azonnal felhasználható. A felsőoktatás szabályozása területén illeszkednünk kell az Európai Unió szabályrendszeréhez. Fel kell készülnünk arra, hogy nem csupán a nemzetközi felsőoktatási piacon, hanem előbb-utóbb a belföldi piacon is *versenyezni* kell a konkurens európai egyetemekkel és főiskolákkal, illetve a több európai ország szakmunkaerő kínálatával.

Sajátos feladatokat kell megoldani a *szakképzési rendszert* illetően. Közismertek a magyar szakképzés korábbi eredményei, kiemelkedő hagyományai. A rendszer hatékonysága azonban a rendszerváltás után jelentősen romlott, fontos szakmák tűntek el palettájáról, a minőségre pedig az hatott meghatározóan, hogy a szakképzésbe többnyire azok a tanulók léptek, akik nem alkalmas felsőfokú képzésre. E területen is több kísérlet történt a kedvezőtlen folyamatok megállítására, megfordítására. A feladat, hogy minőségi áttörést érjünk el e területen, kihasználva az életen át tartó tanulás, képzés, továbbképzés által nyújtott lehetőségeket is. Arról van ugyanis szó, hogy a statisztikai adatok szerint ma Magyarországon a munkaképes lakosságon belül 2 millió főnek semmiféle szakképzettsége nincs, miközben a munkaerő-piaci kereslet egyre inkább eltolódik a szakmailag képzettek, de főleg a több szakmával rendelkezők irányába. A becslések szerint ennek a „foltnak” az eltüntetésével, minimalizálásával 5-7%-kal növekedhetne a foglalkoztatottság, ugyanis az építő- és feldolgozóipar kifejezett munkaerőhiánnyal küzd a megfelelően képzett munkavállalókból. Ez természetesen feltételezi a felnőttképzés és továbbképzés intenzifikálását, minőségének átütő javítását. Ez összhangban van az EU-nak – most már hazánknak is – az erre az évtizedre szóló megújított lisszaboni stratégiájával, amelynek középpontjában a foglalkoztatás bővítése és a gazdasági versenyképesség javítása áll, és az egész életen át tartó tanulás (life long learning) paradigmájában jelöli meg a humán erőforrások komplex fejlesztésének kereteit.

E gondok megoldása természetesen nem kizárólag állami feladat. Itt az állam szerepe azonban meghatározóan fontos, hiszen kiterjed a szakképzésre és átképzésre, a közhasznú munkahelyek teremtésére, valamint a munkaerőpiaci szabályozásra egyaránt.

1.3.3.2. Innováció, kutatás és fejlesztés

Az oktatással, elsősorban a felsőoktatással szoros kapcsolatban álló *nemzeti innovációs rendszer* működése a versenyképesség növelésének a másik gyenge pontja. A rendszerrel

kapcsolatban az *ÁSZ egy korábbi jelentésében*¹³ már több olyan megállapítást tett, amely annak nem kielégítő működésére utal:

- Szükség van egy innováció-politika kidolgozására, a K+F tevékenység teljes körű áttekintésére a finanszírozási mechanizmus felülvizsgálatával együtt.
- A hazai kutatás-fejlesztés állami irányítása, koordinációja megosztott volt az Oktatási Minisztérium, az MTA és az ágazati minisztériumok között.
- A K+F tevékenységben az alap- és alkalmazott kutatásokat végző költségvetési kutató helyek töltötték be meghatározó szerepet (az állami források nagy aránya a vállalkozói forrásokkal szemben), a vállalkozói szféra viszonylag háttérbe szorult.
- A KSH K+F tevékenységet jellemző adatai jelentősen eltérnek a költségvetésből és a költségvetési zárszámadásból nyerhető összesített adatoktól.

E megállapítások összecsengnek az *ÁSZ Kutató Intézetében egy később készült tanulmány*¹⁴ megállapításaival. A tanulmány értékelése szerint a tudásalapú gazdaság és társadalom egyik fontos területén, a kutatás-fejlesztésben és az innovációs tevékenységben mind mennyiségileg mind minőségileg áttörésre van szükség Magyarországon. Kétségtelen tény, hogy a jogi szabályozásban, az intézményfejlesztésben, az ez irányú feltételek javításában fontos intézkedések születtek. Az ezekben foglalt koncepcionális paradigmaváltást a gyakorlat azonban csak részben követte. A már tett intézkedéseken túl további tartalmi, érdemi lépéseket kell tenni, hogy felzárkózhassunk, előreléphessünk. Az alábbiakban – a tudásalapú gazdaság és társadalom témakörében végzett kutatás eredményeit is felhasználva – az általunk *leginkább fontosnak tartott területeket foglaljuk egy általános-átfogó cselekvési keretbe.*

- A vállalkozások kockázatviselő képességének, növekedési készségének és innovációs aktivitásának növelése érdekében a hosszú távú hatékonysági versenyképességet, a modernizációt szolgáló és kiszámítható gazdaságpolitika folytatására, a gazdasági versenyképességet és a pénzügyi rendszer stabilitását egyaránt figyelembe vevő monetáris politika érvényesítésére, az eredeti jövedelmek nagyfokú centralizálásának és a nagyarányú állami újraelosztásnak a csökkentésére, valamint a hosszú távú megtakarítások és tőkebefektetések ösztönzésére van szükség.
- Elkerülhetetlen egy összehangolt tudomány-, technológia- és innovációspolitikai kormányzati szintű kidolgozása, aminek feltétele a szakpolitikák harmonizálása. A magyarországi tudományos iskolák komparatív helyzetének elemzéseit el kell végezni, különös tekintettel az EU innovációs preferencia-rendszerére.
- A GDP-arányos K+F ráfordítás növelését össze kell kapcsolni a hazai K+F szektor körét meghaladó, a tudásipar hatékonyságát javító intézményi reformokkal és az állami finanszírozás tudomány- és technológiapolitikai prioritásokon alapuló szelektív rendszerével, érvényesítésével. (Minden területen nem lehetünk versenyképesek, de a piaci réspolitikát – market niche policy – módszertanát követve, néhány területen a legjobbak közé emelkedhetünk.)
- A K+F állami finanszírozása az ország hosszú távú versenyképessége szempontjából stratégiai kérdés. Ezért változtatni kell azon a gyakorlaton, miszerint a K+F állami

¹³ Jelentés (2004).

¹⁴ Lásd Báger Gusztáv - Goldperger István - Varga György (2005).

finanszírozása az éves költségvetések reziduális elemévé vált. A költségvetési finanszírozás rendszere és időhorizontja igazodjék a K+F tevékenység naptári éveken átnyúló természetéhez, megjelölve a hasznosítás társadalmi-gazdasági céljait is. A Kormány vizsgálja meg, hogy az érvényes adózási, számviteli és jogi stb. szabályozás milyen hatást gyakorol a tudásáramlásra, valamint az innovációra. A hatástalannak bizonyult állami támogatási formákat meg kell szüntetni.

- A K+F szférában az innovációs törvények adta lehetőségekkel élve olyan helyzetet kell teremteni, hogy az egyrészt élénkítse az állami erőforrásokért folyó versenyt, és egyidejűleg ösztönözzön a felsőoktatási kutatóhelyek és a kutatóintézetek, valamint a kutatóhelyek és a vállalkozások közötti együttműködésre.
- A felsőfokú intézmények és a kutatóintézetek minősítésében kapjanak kitüntetett szerepet a K+F-ben elért, s az innovációs folyamatban hasznosítható eredmények, a szabadalmi aktivitás, a cluster(ek)-ben vagy/és spin-off vállalkozásokban történő közreműködés. Az egyoldalú vagy túlzott állami függőség csökkentése érdekében is váljék a kutatóhelyek (elsősorban az élet-, a természet- és a műszaki tudományok területén) egyik minősítési kritériumává az, hogy a finanszírozásban milyen arányban vesz részt a magánszféra.
- A K+F szférában az erőteljesen diszciplína-, és intézményorientáltágú finanszírozást váltsa fel multidiszciplináris célokra (projektekre) irányuló és az innovációs háló kialakulását ösztönző finanszírozási és támogatási rendszer. Ennek érdekében preferálni kell a kutatási eredmények hasznosításában közvetlenül érdekelt, vállalkozások által vezetett konzorciális projektek támogatását.
- A kormányzati kisvállalati stratégiának váljon részévé az innováció, mint versenyképességi tényező; az állami támogatás ne tőkepótló eszköz, hanem az innovációs aktivitást élénkítő, a vállalati K+F és innovációs ráfordításokat ösztönző tényező legyen. Érvényt kell szerezni a kutatási és technológiai innovációs alapról szóló törvény azon előírásának, hogy az alap pénzeszközeit a gazdasági társaságok által közvetve vagy közvetlenül megvalósított kutatási-fejlesztési tevékenységekre kell fordítani.
- A tudásteremtés („tudástermelés”) és a tudásáramlás eredményességének is feltétele a mobilitás erősítése a tudományos munkaerők piacán. Ennek érdekében élni kell az innovációs törvény által megnyitott lehetőséggel, azzal, hogy a kutatók átmeneti időre munkát vállalhatnak a gazdasági szférában (idehaza vagy külföldön) anélkül, hogy eredeti munkahelyüket elveszítenék.
A tudományos munkaerők piacán az azonos versenyfeltételek megteremtésének feltétele az állami szektorban érvényes munkajogi keretek megváltoztatása. A tudomány-, a technológia- és az innovációs politika állami intézményrendszerében nagyobb fokú integráltságot és stabilitást kell biztosítani.
- A pályázati és a támogatási rendszerhez kapcsolódó, az intézményi-vállalkozói magatartást torzító, költséges és célszerű bürokráciát meg kell szüntetni, a fejlesztési és az innovációs cél megvalósítására orientáló adminisztrációt kell kialakítani. Az érvényes jogszabályok (az államháztartási törvény, valamint kormány- és miniszteri rendeletek) felülvizsgálatát követően végre kell hajtani a deregulációt.
- Olyan társadalmi környezetet és gazdasági feltételeket kell teremteni, amelyben a tudás „termelésére” és hasznosítására alapított innovatív vállalkozás esetleges bukása nem jár megbélyegzéssel, kirekesztéssel, az újrakezdés ellehetetlenítésével.

1.3.4. A politikai-kormányzati tevékenység és a közbizalom

1.3.4.1. Transzparencia és elszámoltathatóság

A közpénzügyi döntéshozatal és menedzselés akkor tudja jól betölteni feladatát, ha számára a közpolitika irányt, világos, *átlátható*, cselekvésre motiváló koncepciókat fogalmaz meg, s a közpénzügyi szervezetrendszer vezető és beosztott munkatársai azonosulni tudnak a parlamenti többség és a kormány által kitűzött főbb célokkal, s lehetőségük van szakmai szempontból, a feladatkörük adta kereteken belül hozzájárulni azok végrehajtásához. A sikeres működés másik feltétele, hogy a társadalom is jól ismerje és elfogadja mindazokat a pénzügyi lehetőségeket és kööttségeket, amelyek figyelembe vételével lehet szervezni és tervezni az életet. Mivel a társadalom is *átlátja*, hogy az állam csak azt költheti el, amit az állampolgárok – legyenek azok vállalkozók, hivatalnokok, munkások – adók és járulékok formájában befizetnek, joggal várja el, hogy hozzájárulásának felhasználásáról, hasznosulásáról korrekt, ellenőrzött *elszámolást* kapjon.

Mindezek csak adalékok annak érzékeltetéséhez, hogy az állami fegyelem és bizalom milyen nagymértékben tényezője a pénzügyek sikeres vitelének. Példaként említjük, hogy minden költségvetésnek ezért meg kell felelnie azoknak a kritériumoknak, amelyek a gazdálkodás átláthatóságát és elszámoltathatóságát szolgálják. A számvitelben, a könyvvizsgálatban is természetesen érvényre jutnak ezek a célok, például a világosság és a részletesség elvén keresztül.

Az államháztartás átláthatósága és az itt gazdálkodói felelősséget viselők elszámoltathatósága a hatékony, a kockázatközösségben élő társadalom (társadalmak) kormányzásának eszköze, mert akár a globalizált világ, akár a személyes sorsok szempontjából nyilvánvaló, hogy (pénzügyi szempontból is) kockázatközösséget alkotunk. Az átláthatóság és az elszámoltathatóság tehát az államháztartás működésének jogi alapelvei.

Előbbi azt jelenti, hogy – különböző szinteken – nyilvánosság érvényesül az államháztartás pénzügyi információs rendszerében, utóbbi pedig azt, hogy bárki, aki közpénzzel gazdálkodik, számíthasson arra, hogy tevékenységét a „köz” nevében ellenőrzik, be kell számolnia arról, mit tesz, miképpen tartja be a szabályokat és a rendelkezésre álló forrásokat milyen eredményességgel, hatékonysággal, takarékoszággal használja fel. (Mindezt a három „E” elvének nevezik a nemzetközi szóhasználatban: efficiency, economy, effectiveness).

E követelmények és elvek alapján értékelve a *költségvetési tervezés és a végrehajtás* gyakorlatát, megállapítható, hogy annak *átláthatóságával nem lehetünk elégedettek*. Ennek hiánya – mint az ÁSZ vizsgálatainak sokasága is jelzi – a bizalmi indexeket rontó, versenyképességi hátrány is.

A kialakult helyzeten több irányú cselekvéssel is változtatni kell. Fő cselekvési irányként *korszerűsítendő a költségvetési tervezés rendje*, a folyamat ütemezése, szabályozása, és tisztázandók az államháztartási feladatok ellátásához szükséges információk, az államháztartás statisztikai és számviteli rendszerével kapcsolatos kérdések, az állam vállalkozói és kincstári vagyona, az önkormányzatok vagyonának szabályozási kérdései. Hasonlóképpen át kell gondolni az államháztartás pénzügyi ellenőrzési rendszerének korszerűsítésével összefüggő tennivalókat is.

Mindebből kiindulva, és figyelembe véve a fentebb tárgyalt új közpénzügyi szabályozás téziseit, második cselekvési irányként a jelenleg is érvényben lévő, ún. státusz törvény miatt folyamatosan módosuló, nehezen átlátható *államháztartási törvényt* szükséges új, korszerű alapokra helyezni, és így biztosítani a nagyobb átláthatóságot és ellenőrizhetőséget.

Az átláthatóság javítását szolgáló harmadik irány annak a nemegyszer tapasztalt gyakorlatnak a megváltoztatása, amikor az irreális feltételezéseken nyugvó *makrogazdasági előrejelzések* tévútra viszik a költségvetési politikát. Az objektivitás jegyében a hazai gyakorlatban egyaránt kerülni szükséges a felül-, illetve alultervezést, beleértve a politikai megfontolások miatt követett tudatosan hibás gyakorlatot. Az előrejelzési tevékenységben résztvevő nem-kormányzati szervek részére is biztosítani kell a hozzáférést a felhasznált adatok, paraméterek teljes köréhez.

Ami az *integritást biztosító költségvetési folyamatot* illeti, az átláthatóság javítása érdekében további cselekvési irányt jelent a költségvetési eljárás rendjének meghatározása és gyakorlati érvényesítése, az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok költségvetési jogának teljes körű gyakorlása, valamint a társadalmi nyilvánosság és a sokoldalú ellenőrzés.

Az Országgyűlést olyan helyzetbe hozó új közpénzügyi szabályozást kell kialakítani, hogy a képviselők döntéseket csak megalapozott helyzetekben, meghatározott céllal hozzanak. Ehhez szükséges, hogy a költségvetési dokumentumokban megfelelően meghatározzák az ún. szavazati egységeket, vagyis azokat a feladatokat és előirányzatokat, amelyekről a képviselőknek ténylegesen dönteniük kell. A politika olyan aggregátumokról döntsön, amelyek megfelelően biztosítják a politikai preferenciák érvényesítését, számon kérhetővé teszik ezek teljesülését, de nem zavarják a hatékony végrehajtás operativitását.

A költségvetési folyamat integritását erősítené annak a gyakorlat bevezetése is, ha az *országgyűlési választások előtt a kormány négyévenként jelentést készítene*, amely nemcsak a következő évekre vonatkozó kötelezettségvállalásokról tájékoztatna, hanem fontos eszköz lehetne a költségvetést érintő „túlpolitizáltság” visszaszorításában is, hiszen korlátozná az alaptalan választási ígéret-versenyt.

1.3.4.2. Korrupció

Az átláthatóság és az elszámoltathatóság nemcsak az államszervezet működésének, az államháztartás pénzügyeinek egymással szorosan összefüggő alapelvei, hanem érvényesülésük egyben a korrupciós kockázatokat is befolyásoló, meghatározó tényezők. Mivel az államháztartás működésének e két jogi alapelve az ÁSZ tevékenysége számára is zsinórmérték, az intézmény – a társadalmi elvárásokat is szem előtt tartva – az elmúlt évtizedben kiemelt figyelmet fordított a *jelentős társadalmi problémát képviselő korrupció* elleni küzdelemre. Ezen túl 2008 tavaszán az Országgyűlés 72/2008. (VI. 10.) OGY határozat 2.\c) pontja az ÁSZ számára szakmai feladatként is megfogalmazta, hogy „fordítson fokozott figyelmet a korrupció tipikus kiváltó okaira, területeire, mutasson rá a jogalkalmazási hiányosságokra”.

Az ÁSZ háromféleképpen vesz részt a korrupció elleni küzdelemben:

- a számvevőszéki ellenőrzések során kiemelt figyelmet fordít a korrupciós kockázatok azonosítására és feltárására;

- a korrupció okait, kockázatait és tendenciáit feltáró, elemző összefoglaló tanulmányokat készít,
- indokolt esetben az elkövetett bűncselekmények szankcionálását kezdeményezi az ÁSZ törvény alapján.

Az ÁSZ – hasonlóképpen a korábban működő antikorrupciós kormányzati testületekhez – tevékenyen vett részt a 2007-ben létrehozott Antikorrupciós Koordinációs Testület munkájában. A Testület a korrupciós jelenségekről Magyarországon először készített Korrupció Elleni Stratégiát, kiemelt jelentőséget tulajdonítva a korrupciós kockázatok elemzésének és önálló specifikus célként határozta meg a korrupciós kockázati térképek elkészítését.

Ezzel egyidejűleg, 2008 tavaszán az ÁSZ Kutató Intézetében lezárult holland-magyar twinning projekt olyan integritás szemléletű módszertan átvételét és hazai alkalmazásának lehetőségét jelezte, amely megfelel az Államreform Operatív Programnak a „közigazgatási kultúra javítását” szolgáló fejlesztési prioritásának.

Ezt felismerve vállalkozott az Állami Számvevőszék arra, hogy egy *nagyszabású projekt indításával* és a következő két évben történő megvalósításával hozzájárul a korrupció elleni szisztematikus állami fellépés módszertani alapjainak megteremtéséhez. A *projekt célja* a közigazgatás korrupciós kockázatainak kutatása, feltérképezése és kockázat szerinti osztályozása, az ellenőrzési tervek jobb megalapozása, egységesebb ellenőrzési gyakorlat, a nyilvánossági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelés. Az elért eredmények szakmai fenntarthatósága érdekében előterjesztés készül a Kormány részére a projekt tapasztalatairól, a módszer széles körű bevezetése érdekében szükségessé váló jogszabály-módosítási igényekről.

Azt várjuk, és reméljük, hogy képesek leszünk elérni *a projekt három fő eredményét*:

- főként önértékelésen alapuló felmérés alapján korrupciós szempontból kerül feltérképezésre a hazai igazgatási rendszer meghatározott területe, mely adatbázis nyilvánosan hozzáférhetővé válik bárki számára az interneten;
- a kockázatelemző munka eredményeinek hasznosításával a jövőben készülő ellenőrzési tervek jobb megalapozása, illetve az adott területre vonatkozó, előzetesen bemért korrupciós kockázati jellemzők figyelembe vétele a tervezés során; valamint
- társadalmi szinten a korrupciós helyzetek kialakulásának megelőzése érdekében azonosíthatóvá válnak az egyes társadalmi-gazdasági rendszereket terhelő korrupciós kockázatok, ezáltal elősegítve azok célszerű kezelését.

1.4. Összegző következtetések

1. Az évtized első felében Magyarország sikeres volt az export versenyképességét tekintve. Ebben jelentős szerepe volt az idetelepült multinacionális vállalatoknak, és legfőbb forrása a termelékenység emelkedése volt. A kiemelkedő export teljesítményhez a költség-versenyképesség alakulása is hozzájárult. Magyarország az egy munkára jutó munkaköltség-színvonal alapján az új EU-tagállamok középmezőnyébe tartozott. 2006-2007-től ez a helyzet azonban megváltozott: hazánk helyezése érezhetően romlott a

nemzetközi versenyképességi rangsorban, és regionális versenytársaink közül 2007-2008-ban a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Lengyelország; valamint Portugália, Spanyolország és Szlovénia, mint országcsoporthoz megelőzték Magyarországot.

2. Az IMD összevont versenyképességi mutatót alkotó részmutatók alapján Magyarország különösen háttérbe szorult az üzleti és a kormányzati tevékenységének hatékonysága területén. A visszaesés a kormányzati hatékonyságot meghatározó tényező csoportok (a közpénzügyek, a költségvetési politika, az intézményi keretek, az üzleti szabályozása, és a szociális keretek) mindegyike esetében jelentkezett.
3. A kormányzat versenyképesség-erősítő cselekvése számára fontos orientációt jelenthet a *kormányzati tevékenység 10 leginkább kedvezőtlen indikátorának* a megismerése is a nemzetközi versenyképességi rangsorok alapján. A gyakorlati felhasználhatóság számára azonban e téren három nehézség adódik. Az egyik a nemzetközi rangsorok összeállításánál erősen érvényesülhet a szubjektív szempont, például oly módon, hogy a felmérésekben közreműködő szakértők egy országot, esetleg régiót az ottani általános gazdasági és politikai helyzet miatt „lepontoznak”. Ezt a hatást a tanulmányban oly módon kívántuk ellensúlyozni, hogy elemzésünk során mindkét nemzetközileg elismert IMD és GCI módszert (indexet) figyelembe vettük, és a összehasonlítás alapján megállapíthattuk, hogy a *versenyképesség problémáit tekintve a két eltérő módszer hasonló eredményre vezet*.

A gyakorlati felhasználhatóság számára másik problémát a tíz legkedvezőtlenebb indikátor körének évenkénti változása, a két módszer miatt az eltérő indikátorok alkalmazása, illetve az indikátorok számának emiatt megnövekedett nagy száma okozza. E nehézség úgy hárítható el, hogy a nagyszámú egyedi indikátorból *versenyképességi problémacsoportokat alkotunk*.

A harmadik gond abból adódik, hogy vajon a gyakorlat szempontjából a kritikus indikátorok mindegyikével – beleértve a globális válság hatásait tükröző indikátorokat is – számoljunk, vagy csak azokkal, amelyekkel kapcsolatban hazai akciók lehetségesek. Véleményünkkel az utóbbi eljárást támogatjuk, ezért figyelmen kívül hagyhatók – többek között – például a tőkeköltségek alakulását (emelkedését), a recessziós várakozást, vagy akár a MNB politikájának a fejlődésre gyakorolt hatását kifejező indikátora.

4. E mérlegelések figyelembe vételével a versenyképesség erősítése szempontjából *a három legfontosabb, legsürgősebben megoldandó problémacsoport* a következő:
 - az *államháztartás fenntartható (költségvetés egyenleg, államadósság) pozíciójának megteremtése és erősítése* érdekében a közpénzügyi rendszer megújítása és ezzel összehangoltan a magas közteherviselés (adók, járulékok) és a jövedelem centralizáció, valamint újraelosztás mérséklése;
 - az *oktatás és képzés minőségének javítása, és a kutatás-fejlesztést szolgáló innováció-politika kidolgozása, az állami irányítás hatékonyságának növelése, valamint a K+F állami finanszírozás stratégiai jellegének megteremtése;*
 - a *politikai-kormányzati tevékenység színvonalának emelése* a közbizalom építés, a politikai döntéshozók negatív megítélésének mérséklése, a korrupció csökkentése,

a kormányzati politika konzisztenciájának és a döntéshozatala átláthatóságának javítása érdekében.

Miközben e csoportokra irányuló probléma megoldás az első két esetben egyaránt fontos a gazdaság hazai és külföldi szereplői számára, míg a harmadik pont tekintetében a külföldi politikai körök és befektetők számára jelenleg kiemelt fontosságú kérdésként jelentkezik a versenyképességi helyzet javítása.

A különböző indikátor-csoportokkal kapcsolatban megjegyezzük, hogy a romlást előidéző okok bekövetkezésének és azok felszámolásának (javításának, oldásának) valószínűsíthető időigénye nem szimmetrikus, indikátorokként más és más, továbbá vannak köztük olyanok, mint például a politikai intézményrendszer iránti bizalom, ami emocionális tényezőktől, beállítódásokból is nagymértékben függ. Ezért belátható, hogy a lényegi változásokra – következetes és alapvetően hatékony cselekvés esetén is – csak közép- és hosszabb távon lehet számítani.

5. Az első három prioritási területen történt kimozdulás után, esetleg azzal egyidőben
 - szükségesnek tartjuk a versenyképesség javításának hosszabb távra orientációt adó stratégiai alapoknak a megteremtését, a kormányzati döntéshozatal erősítése végett olyan *nemzetgazdasági tervezési rendszer kiépítését, amely stratégiai értékválasztáson alapuló modernizációs pályák megalapozott kidolgozását teszi lehetővé;*
 - az előbbi feladat kiegészítéseként célszerű felgyorsítani a *költségvetési tervezés megújításának folyamatát,* kiemelt figyelmet fordítva a programalapú költségvetési rendszer lehető legszélesebb körű alkalmazására, továbbá a *„célkijelölés-mérés-értékelés-visszacsatolás” kultúrájának megteremtését a kormányzati tevékenységben,* és
 - e korszerűsítési folyamatokkal, valamint más, szervezési jellegű közigazgatási átalakításokkal *el kell érni a közfeladatok ellátási és a jogszabályi, intézményi keretek színvonalának emelését.*
6. A versenyképesség javításának e vázolt rövid programja – mint látható – összhangban áll azokkal az ellenőrzési, elemzési és kutatási eredményekkel és javaslatokkal is, amelyeket az Állami Számvevőszék tevékenysége alapján mutattunk be.

2. Chikán Attila – Losonci Dávid: A közsféra hatása a vállalati versenyképességre – egy kérdőíves felmérés tanulságai

Jelen kutatási fázisban az volt a célunk, hogy a közsférának az üzleti szféra versenyképességére gyakorolt hatását empirikus adatokon, tudományos igényességgel megvizsgáljuk. Tudomásunk szerint korábban Magyarországon ezt a témát hasonló nagyságú minta alapján még senki nem dolgozta fel. A kutatás ugyanakkor nem csak azt tette lehetővé, hogy az üzleti és közsféra kapcsolatát többoldalúan és részletekbe menően jellemezzük. A munka során lelkesedésünket az is erősítette, hogy végre lehetőség nyílt olyan megállapításokra és összefüggésekre feltárására, amelyekkel kapcsolatban eddig „anekdotikus” érvek, jó esetben szakértői vélemények voltak mérvadóak. A vállalatvezetőktől egyértelműen választ kaphattunk arra, hogy mi a véleményük a közsféra egyes területeinek működéséről: hol szorul erősítésre, mielőbbi fejlesztésre, illetve milyen területekkel elégedettek. A kutatás szervezetközi együttműködés keretében folyt, az adatfelvétel 2008. és 2009. fordulójára esett.

2.1. A kutatás módszertana

A kérdőív összeállítása során¹⁵ a hazai (pl. GKI Gazdaságkutató Zrt. kiadásában megjelenő Versenyképességi Évkönyv c. sorozat¹⁶) és nemzetközi versenyképességi felmérések (pl. Global Competitiveness Index¹⁷ közszférára vonatkozó fejezetei) súlypontjainak integrálása mellett a területen szerzett korábbi tapasztalataink is nagy súllyal szerepeltek. A kérdőív 85 kérdése 12 kérdéscsoportra tagolódik, és szándékunk szerint – eltérő mélységben ugyan – lefedi a közsféra vállalati versenyképességet befolyásoló szinte valamennyi területét [lásd **2.1. sz. táblázat**, a kérdőívet Chikán-Losonci (2009) melléklete tartalmazza]. A kérdőívet két részre tagoltuk:

- Az „A” részben a válaszadók vállalatuk versenyképessége szempontjából 1-9 skálán kérdéscsoportok szerint értékelték a közsférát. 1-7 Likert skála mellett a 0-s érték a nem tudja, a 9 pedig a nem releváns véleményeket takarja.
- A „B” részben egyrészt általában a vállalati versenyképesség és a közsféra kapcsolatának értékelését kértük, másrészt a középtávon szükséges fejlesztések szükségességéről is megkérdeztük a válaszadókat, szintén 1-9 skálán (az „A” részhez hasonlóan). Ez a rész tehát két szempont alapján kért válaszokat az egyes kérdésekre.

A kérdőív két részre tagolásának (a **2.1. sz. táblázat** első oszlopában is jelezzük) az volt az oka, hogy míg egyes kérdések nagyon jól megragadhatók saját vállalat szempontjából, addig mások csak közvetett módon befolyásolják/befolyásolhatják egy-egy vállalat versenyképességét. Összességében azonban mégis jelentős a vállalati versenyképességére gyakorolt hatásuk. Könnyen elképzelhető ugyanis, hogy a szakmunkások képzési rendszerének minősége (39. kérdés) közvetlen hatással van egy-egy cég versenyhelyzetére, de

¹⁵ Külön szeretnénk megköszönni Szepesi Balázs és Tóth István György igen hasznos tanácsait a kérdőív kialakításával kapcsolatban. Természetes, hogy a megmaradt hiányosságokért nem ők a felelősek.

¹⁶ A sorozat két megjelent könyve elérhető az alábbi linken érhető el:

<http://www.gki.hu/hu/individual/competitiveness/>

¹⁷ További részletek

<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm> oldalon olvashatók.

az oktatási kiadások mértéke (82. kérdés) esetén minden bizonnyal már nem értelmezhető a közvetlen kapcsolat.

2.1. sz. táblázat

A kérdőív kérdésblokkjai és a kérdések száma

Kérdésblokk	Témakör	Kérdések sorszáma
A 1.	Gazdasági környezet	1-8.
A 2.	Gazdaságélénkítő források	9-12.
A 3.	Gazdaságszabályozási környezet	13-22.
A 4.	A közigazgatás működési színvonala	23-29.
A 5.	Az üzleti élet és a civil szféra kapcsolata	30-33.
A 6.	Infrastruktúra	34-36.
A 7.	Humán infrastruktúra	37-45.
B 8.	Általános gazdaságpolitikai környezet	46-56.
B 9.	Szabályozási környezet	57-61.
B 10.	Közigazgatás és közszolgáltatások működése, működési környezete	62-72.
B 11.	A végrehajtó intézmények működése	73-80.
B 12.	A közszolgáltatások finanszírozása	81-85.

Az „A” és „B” rész kérdőívben történt megjelölésével azt is szeretnénk volna elkerülni, hogy a válaszadók minden kérdést kizárólag a saját vállalatuk szempontjából értékeljenek. A kérdések más szempontból történő értékelése, illetve szerkesztése lehetővé tette, hogy a válaszadó azonos területhez tartozó kérdéseket eltérően értékeljen. Ezzel is hangsúlyozhatta, hogy bár például a felsőfokú képzéssel saját vállalata szempontjából lehet elégedett, de egészében mégis úgy gondolja, hogy az társadalmi szinten nem működik elég hatékonyan. Ezekből a megfontolásokból következik, hogy az „A” és „B” rész számos tematikus kérdése átfedi egymást. Bizonyos kérdések, akár egy az egyben megfeleltethetőek egymásnak (módszertani szempontból ellenőrző változóként is alkalmazhatók), de gyakoribb, hogy ugyanannak a kérdésnek a megítélése (értékelése) eltérő szempontok alapján történik. A kérdőív legelső kérdése (A1-1. kérdés) például az adózási szabályok (átláthatóság, következetesség, intézmények) értékelésére kérte a válaszadót a saját vállalata szempontjából. Az adószabályozás általában a vállalati versenyképességgel kapcsolatban is előkerül, például B9 kérdéscsoport 57. kérdésében, ami az adószabályozásra (mértéke, szerkezete, átláthatósága) vonatkozik. Míg az „A” részben az adózás szintjére helyeződik a hangsúly (A1-2-5. kérdés), addig a „B” részben az adózás végrehajtó intézményének, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnak a működésére (B11-74. kérdés) vonatkozik. Hasonló párhuzam fedezhető fel például a humán infrastruktúra, és az oktatás esetében is.

A felmérés során nagy figyelmet fordítottunk arra, hogy a kérdőívekből nyert adatok és információk valóban az üzleti világ véleményét tükrözzék és ezáltal az elemzés minél megbízhatóbb következtetések levonását tegye lehetővé. Az adatgyűjtési fázis több, az üzleti

életben szerepet játszó érdekképviseleti szövetség aktív támogatásával folyt: a Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ), a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége (MGYOSZ), illetve a Versenyképesség Kutató Központ (VKK) korábbi kutatásaiban részt vett vállalatok vezetőit is megkerestük. Az eddigi kutatások során szerzett pozitív tapasztalatok alapján a felmérés során elektronikus kérdőívet használtunk, miközben a visszacsatolásra más módon is lehetőséget biztosítottunk.¹⁸ A lekérdezésre 2008. november – 2009. február között került sor, és az elemzésben 127 vállalat adatait dolgoztuk fel.

2.2. A kérdőív eredményeinek bemutatása

Az empirikus felmérés adatainak elemzését – a 2.3. alfejezetben – a minta bemutatásával kezdtük. Ezt követően – a kérdőív szerkezetéhez igazodva – az eredmények ismertetését az alábbiak szerint építettük fel: megtartottuk az egyes kérdéscsoportok önállóságát (1-12.), és az elemzés során a kimagasló vagy alacsony átlagokat az adott kérdéscsoporton belül értelmeztük (értékeljük). Másfelől az elaprózódást elkerülendő, az egyes kérdéscsoportokon belül az összetartozó kérdéseket egy témakörbe vontuk össze. Az elemzés szempontjából ez azt jelentette, hogy az 1. Gazdasági környezet kérdéscsoporton belüli kérdések (8 kérdés) értékeit összehasonlítottuk és így jártunk el a többi 11 kérdéscsoporttal is. Ezt követően az 1. Gazdasági környezethez tartozó, tartalmukban hasonló kérdéseket egy-egy témakörbe soroltuk, például az 1-5. kérdéseket az Adózási környezet témakörhöz, míg a 6-8. kérdéseket a Pénzügypolitika témakörhöz soroltuk. Ez a csoportosítás biztosítja, hogy a problémák, fejlesztési irányok és azok részletesebb megfogalmazása esetén is általánosabb, de még iránymutatóként használható javaslatokat tegyünk.

A 2.4. alfejezet – a közszféra hatása a vállalatok versenyképességére – alapvetően az „A” rész válaszainak elemzésére épült, és a vállalati versenyképesség nézőpontjából történő elemzés eredményeit tartalmazza, de a kérdőív logikájához igazodóan kitértünk a tartalmuk szerint ide sorolható „B” részben szereplő kérdésekre is. Úgy véljük, hogy a tartalmukban hasonló irányú, de a kérdőívben különböző helyeken található kérdések esetén ez nem jár torzítással. Mindezek mellett folyamatosan vizsgáltuk, hogy a válaszok a méret, a tulajdonos stb. szerint eltérő véleményt képviselnek-e?

A fenti gondolatmenetből kiderül, hogy az „A” rész kérdéseinek elemzésével a „B” rész¹⁹ vállalati versenyképességet érintő kérdései is feldolgoztuk. Mindazonáltal az elemzés során és eredményeink bemutatásakor, a 2.5. alfejezetben teljességében ismertetjük a „B” rész fejlesztésre vonatkozó kérdéseire adott válaszokat is. A „B” rész *a* részének feldolgozásban hasonló logikát érvényesítünk, mint az „A” részben: a kérdéscsoporton belül témakörök és kérdések egyenként kerülnek bemutatásra, illetve értékelésre. Jelentős különbség azonban, hogy itt nem vonunk be máshonnan kérdéseket, tehát nem sérül az az elv, hogy egy-egy kérdéscsoport válaszait önállóan is értékeljük. A „B” rész *b* részénél, a fejlesztésre vonatkozó kérdések válaszainak ismertetésekor azonban eltérünk ettől. Eredeti szándékunk szerint a *b* rész arra szolgált volna, hogy az *a* oszlopban a versenyképességgel összefüggésben értékelt kérdésekről adjon fejlesztés-prioritási sorrendet. Mint látni fogjuk, ezek az eredmények nem sokkal járulnak hozzá az *a* oszlop eredményeihez, így valójában nem szolgálták a kitűzött

¹⁸ A válaszok döntő többsége, 70 százaléka (89 db) elektronikusan érkezett. A további 30 százalékot faxon (21 db) és levélben (17 db) jutatták vissza a válaszadók.

¹⁹ A kifejtésben a félreértések elkerülése végett a „B” rész két eltérő célt szolgáló válaszára *a* és *b* elnevezéssel fogunk hivatkozni. Az *a* általában a vállalati versenyképességgel való kapcsolatot értékelte, míg a *b* a fejlesztés szükségességét.

célt. Ezért amellet döntöttünk, hogy a legmagasabb fejlesztési igényű területeket emeljük ki és ezeket értékeljük.

2.3. A minta jellemzése

Méret. A felmérés során alapvetően a 10 fő feletti szervezetekre, a kis- és középvállalatokra (10-50 fő, illetve 51-250 fő) és a nagyvállalatokra (251 fő felett) helyeztük a hangsúlyt és arra törekedtünk, hogy ezek a vállalat-kategóriák mindenképpen kiemelten szerepeljenek a mintában. (E szándék vezetett bennünket a felmérés lebonyolítását támogató szervezetek megkeresésénél is.) Válaszadóinkról elmondható, hogy a kis-közepes-nagy vállalati hármashasonló, egyaránt körülbelül harmadnyi részesedéssel szerepel a mintában (**2.2. sz. táblázat**). Létszám alapján a minta vállalatainak többsége, 63,37 százaléka a kis- és középvállalati kategóriába tartozik. Összességében elmondható – ha eltekintünk a mikro-cégek körétől –, hogy a felmérésbe bekapcsolódók mintája eltér az alapsokaság megoszlásától: a kisvállalatok alul, a közepes- és nagyvállalatok pedig jelentősen *felül-reprezentáltak*.

2.2. sz. táblázat

A minta vállalatai a létszám szerint

A minta vállalatai létszám szerint		
	db	%
10 fő alatt (mikro)	23	18,55
11-50 fő között (kis)	29	23,39
51-250 fő között (közép)	35	28,23
251 fő felett (nagy)	37	29,84
Összesen	124	100,00
Hiányzó adat	3	
Minta	127	

A minta vállalatai létszám szerint – mikro-vállalkozások nélkül		
	db	%
11-50 fő között (kis)	29	28,71
51-250 fő között (közép)	35	34,65
251 fő felett (nagy)	37	36,63
Összesen	101	100,00

A minta *árbevétel szerinti megoszlása* a létszám szerinti megoszláshoz hasonló képet mutat, azaz a közepes és nagyvállalatok *felül-reprezentáltak*, azonban a kis- és nagyvállalatok közötti arányok megközelítően éppen fordítottan érvényesek.

Fő tevékenységi kör. A fő tevékenységi körökbe történő besorolásánál a hagyományos hármashárom felosztásra szorítkoztunk: a mezőgazdaság mellett a termelő és szolgáltató vállalatokat különböztettük meg. A válaszadók vállalatainak valamivel több, mint 4 százaléka a mezőgazdasághoz, közel 30 százaléka az ipari szektorhoz és 62,3 százaléka a szolgáltatási ágazathoz tartozik, 5 százalék pedig egyidejűleg két szektorban is jelen van. Az első és második nemzetgazdasági ágazatban a közepes és nagyvállalatok vannak túlsúlyban. A szolgáltatások esetében az 51-250 fő közötti vállalat-kategória részesedése alacsony, míg a többi három vállalatcsoportot a nagyok (251 fő felett) némi túlsúlya mellett egyező számú vállalat képviseli.

A tulajdonosi szerkezet. A felmért szervezetek 25 %-a többségi állami tulajdonú, 75 %-a többségi belföldi (66,94 %) vagy külföldi (8,06 %) tulajdonosok kezében van. A nagyszámú, *felül-reprezentált* többségi állami tulajdon magyarázata a felmérést végzők vállalati kapcsolati

halójában keresendő. Mindazonáltal a teljes mintában a többségi nem állami szervezetek száma 93 db (2.3. sz. táblázat). Kimagasló a többségi állami tulajdon jelenléte a nagy szervezetek kategóriájában. A belföldi tulajdon szerepe jelentősnek mondható a mikro-, kis- és középvállalati csoportokban. A külföldiekről, kis számuk miatt óvatosan, de elmondható, hogy körükben a közepes és nagyméretű vállalatoktól kaptunk több választ. Az állami cégek jelenléte – és viszonylag nagy száma – mögött a következő mintázatok rajzolódnak ki: a többségi állami tulajdonú szervezetek (1) a mezőgazdasági válaszok 80 százalékát; (2) a szolgáltatási szektor szervezeteinek mintegy harmadát, (3) a termelő cégek mintegy nyolcadát (14 százalék) adják.

2.3. sz. táblázat

A minta tulajdonosi szerkezet szerinti megoszlása

	db	%
Többségi állami tulajdon	31	25,00
Többségi belföldi (nem állami) tulajdon	83	66,94
Többségi külföldi tulajdon	10	8,06
Összesen	124	100,00
Hiányzó adat	3	
Minta	127	

Területi elhelyezkedés. A felmérésben kiemelt jelentőséget tulajdonítottunk a nagyobb (100 ezer fő feletti) városok és Budapest megkülönböztetésnek, az utóbbit kiemeltük a Közép-Magyarországi Régióból. Ez mindenképpen indokolt volt: a mintában szereplő vállalatok többsége, közel kétharmada (62 %-a) a jelentős gazdasági erőt képviselő nagyvárosokban található: Budapesten 40%, 100 ezer főnél nagyobb városokban 22,2%. A földrajzi „hovatarozásra” jellemző arány egyaránt érvényesül a kis- és nagyvállalati kategóriában: a szervezetek 63 %-a található a nagyvárosokban és Budapesten. A közepes cégek eloszlása kiegyensúlyozott a két sokaság között, tehát az itt szereplők fele már nem a nagyvárosokból kerül ki, míg a mikrovállalkozások inkább a nagyvárosokban vannak. A budapesti túlsúly egyenes következménye, hogy valamennyi többi régió (kivéve Dél-Dunántúl) gazdasági súlyához képest némileg „alul-reprezentáltak” szerepel (2.4. sz. táblázat).

2.4. sz. táblázat

A minta vállalatainak területi elhelyezkedése

Régió	db	%
Budapest	49	39,2
Közép-Magyarország	9	7,2
Közép-Dunántúl	18	14,4
Nyugat-Dunántúl	8	6,4
Dél-Dunántúl	11	8,8
Észak-Magyarország	10	8,0
Észak-Alföld	11	8,8
Dél-Alföld	9	7,2
Összesen	125	100,0
Hiányzó adat	2	
Minta	127	

További jellemzők. Az iparágak árbevétel szerinti elemzése a **2.5. sz. táblázatban** szereplő értékek alapján azt mutatja, hogy a mintába került vállalatok körében:

- a mezőgazdaságban és az iparban leginkább a kis- és középvállalatok szerepelnek;
- a szolgáltatásban a mikrovállalkozások közel 50 százalékos részesedése mellett a többi kategória nagyjából kiegyenlítetten van jelen.

2.5. sz. táblázat

A minta szervezeteinek árbevétel és ágazat szerinti megoszlása (db)

		Ágazat				
		Mezőgazdaság	Termelés	Szolgáltatás	Termelés és szolgáltatás	Összesen
Árbevétel	500 millió alatt (mikro)	0	3	36	4	43
	500 millió és 2,5 milliárd között (kis)	2	12	14	2	30
	2,5-12,5 milliárd között (közép)	3	13	15	0	31
	12,5 milliárd felett (nagy)	0	7	11	0	18
	Összesen	5	35	76	6	122

2.4. A közsféra hatása a vállalatok versenyképességére

Ahogy a 2.2. alfejezetben jeleztük, a tanulmánynak ez a része azokat a válaszokat elemzi, amelyekben a válaszadók a közsféra egyes területeit a saját, illetve a vállalati versenyképesség szempontjából értékelték. Ebből következően az elemzés során a kérdőív „A” és „B” részének kérdéscsoportjaira is kitérünk, amit az eredmények ismertetése során jelzünk. Az egyes területek elemzésekor elsőként a kérdésblokk témaköreire vonatkozó eredményeket közöljük, majd átfogó értékelésekkel zárjuk az egyes területeket.

2.4.1. Adózási és pénzügy-politikai környezet

Az *adózási környezet*. Ahogy az átlagokból is egyértelműen látható (**2.6. sz. táblázat**)²⁰, a vállalatvezetők saját vállalatuk szempontjából az *adózási környezetet* igen jelentős hátráltató tényezőként tartják számon: a kettes körüli átlag (!) kirívóan alacsony, és nagyfokú elégedetlenségre utal. A vállalati szakemberek véleménye a nyereségadókulcsokról ebben a kontextusban már-már elégedettséget sugall. A „B” részben az adószabályozásra, állami elvonásra adott értékelések ugyanebbe az igen komoly problémákra utaló értéktartományba esnek.

²⁰ A kérdéseket a táblázatban alkategóriák szerint rendezve szerepeltetjük. A táblázat felső részében az „A” rész kérdései kérdésszámmal, ugyanakkor átlag szerint növekvő sorrendben olvashatók. Alatta a tartalmában hasonló, ugyanakkor „B” rész első (a) oszlopához kötődő változók találhatóak. Szintén kérdésszámmal és átlag szerint növekvő sorrendben.

Adózási környezet

„A” rész Adózási környezet			
	Minta	Átlag	Szórás
3. a munkaadókat terhelő elvonás mértéke	126	1,97	1,07
2. az adóterhelés szintje	125	2,03	1,04
5. a munkavállalókat terhelő adók mértéke	122	2,22	1,24
1. az adózási szabályok (átláthatóság, következetesség, intézmények)	125	2,31	1,15
4. nyereségadó kulcsok szintje	121	3,05	1,08

„B” rész Adózási környezetre vonatkozó kérdései			
54a. az állami elvonás mértéke	124	1,93	1,07
57a. az adószabályozás (mértéke, szerkezete, átláthatósága)	125	2,22	1,20
48a. az állami kiadások mértéke	117	2,59	1,31
74a. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	119	3,15	1,43

A területi elhelyezkedés, a székhely mérete (Budapest, 100 ezer főnél nagyobb, 100 ezer főnél kisebb település) és az iparág szerint nem volt különbség a vállalati szakemberek véleményében. Egyedül a nyereségadókulcsok szintjének megítélésében mutatkozott jelentősebb eltérés:

- a kisebb vállalatok inkább hátráltató tényezőnek tartják a nyereségadókulcsokat, mint a nagyok, miközben azok is elégedetlenek a fennálló szabályokkal (2.7. sz. táblázat);

2.7. sz. táblázat

A nyereségadó kulcsok szintjére adott válaszok a vállalati létszám szerint

	Átlag	Minta	Szórás
10 fő alatt (mikro)	2,68	22	0,995
11-50 fő között (kis)	3,07	29	1,033
51-250 fő között (közép)	2,84	32	0,847
251 fő felett (nagy)	3,51	35	1,245
Összesen	3,07	118	1,084

- a többségi állami tulajdonú cégek elégedettebbek, mint az egyébként hasonló véleményt megfogalmazó többségi belföldi és külföldi tulajdonú kettős (2.8. sz. táblázat) cégek.

2.8. sz. táblázat

A nyereségadó kulcsok szintjére adott válaszok a tulajdonosi szerkezet szerint

	Átlag	Minta	Szórás
Többségi állami tulajdon	3,78	27	1,281
Többségi belföldi (nem állami) tulajdon	2,85	81	0,963
Többségi külföldi tulajdon	2,90	10	0,568
Összesen	3,07	118	1,084

Összességében az *adózási környezetet* igen jelentős hátráltató tényezőként – sok a kettő körüli átlagérték – tartják számon a vállalatok. Némileg árnyalja a képet, hogy a nagyvállalatok és az állami vállalatok a többi szervezethez képest jobb véleményt fogalmaztak meg.

A *pénzügypolitika*. Az ide sorolható három kérdéskör közül a vállalatvezetők leginkább az *árfolyam* stabilitásával elégedetlenek, miközben a *kamatpolitika és infláció esetében* is az az általános megítélés, hogy jelentősen hátráltatják a versenyképességet. Ez az értékelés ráadásul mind a „B” rész kérdéscsoportjai esetében mind a saját vállalatuk („A” rész) esetében is azonos (lásd. 2.9. sz. táblázat).

2.9. sz. táblázat

Pénzügypolitika

„A” rész Pénzügypolitika			
	Minta	Átlag	Szórás
7. az árfolyam stabilitása	119	2,39	1,22
6. a kamatpolitika, a kamatláb nagysága	118	2,79	1,22
8. az infláció nagysága	123	2,98	1,10

„B” rész Pénzügypolitikához tartozó kérdései			
	Minta	Átlag	Szórás
56. az árfolyam alakulása	117	2,51	1,25
55. az infláció alakulása	116	2,99	1,11
76. Magyar Nemzeti Bank	106	3,77	1,42

A pénzügypolitika megítélésben csak a *kamatpolitika terén* van véleménykülönbség. A 2.10. sz. táblázat adatai arról tanúskodnak, hogy a kamatpolitikával egyértelműen a külföldi cégek a legelégedetlenebbek.

A kamatpolitikára adott válaszok tulajdonosok szerint

	Átlag	Minta	Szórás
Többségi állami tulajdon	3,10	29	1,18
Többségi belföldi (nem állami) tulajdon	2,80	76	1,20
Többségi külföldi tulajdon	2,00	10	1,25
Összesen	2,81	115	1,22

2.4.2. A gazdaságélénkítő források: finanszírozás és befektetés-ösztönzés

A *finanszírozási források*. Az európai uniós finanszírozási források prioritásainak hatása közel „semleges”, ami mögött okként az húzódik meg, hogy ezek a prioritások a budapesti székhelyű vállalatok versenyképességének a javítását támogatják. Az egyéb székhelyű vállalatoknál már korántsem ilyen pozitív a megítélés, támogató hatásról pedig semmiképpen sem beszélhetünk. Miközben a prioritásokat elfogadhatónak tartják, viszont az európai uniós pénzügyi források lehívási és felhasználási rendszerét komoly kritikával illetik (2.11. sz. táblázat). A „B” részben a válaszadók az európai uniós forrásokhoz hasonlóan értékelték a Nemzeti Fejlesztési Tervet. Az NFT prioritásainak megítélése összességében jónak mondható, a lebonyolítás megítélése azonban korántsem egységes és elégedetlenségre ad okot. A többségi állami tulajdonú cégek sokkal inkább magukénak érzik a lebonyolítási rendet, mint a külföldi vagy a többségi tulajdonú belföldi szervezetek.²¹

Finanszírozási források

„A” rész Finanszírozási források			
	Minta	Átlag	Szórás
9. az európai uniós források felhasználási prioritásai	106	3,73	1,74
10. az európai uniós pénzek lehívásának és felhasználásának rendje	103	2,96	1,30

„B” rész Finanszírozási forráshoz köthető kérdései			
52a. Nemzeti Fejlesztési Terv tartalmi elemei, súlypontjai	107	4,04	1,52
53a. Nemzeti Fejlesztési Terv lebonyolítási rendje (intézményrendszer, ütemezés, ügyintézés minősége)	102	3,20	1,35

Befektetés-ösztönzés. Befektetés-ösztönzés alatt a hazai/külföldi vállalatok befektetéseinek, fejlesztésének támogatását értjük. A kérdőív erre vonatkozó információit a 2.12. sz. táblázatban mutatjuk be.

²¹ A kérdéskör elemzését, annak logikai illeszkedése miatt átemeltük ebbe a részbe.

Befektetés-ösztönzés

	Minta	Átlag	Szórás
11. a hazai vállalatok befektetéseinek, fejlesztésének támogatása	104	3,19	1,52
12. a külföldi vállalatok befektetéseinek, fejlesztéseinek támogatása	78	3,37	1,60

Úgy látszik, hogy *mind a hazai, mind a külföldi vállalatok elégedetlenek a befektetések, fejlesztések ösztönzésével*, mivel az elmarad a kívánatosnak tartott szinttől. Az is kimutatható, hogy a vállalatvezetők nem látnak versenyhátrányt a külföldi vállalatok támogatásában. Elemzésünk eredményeiből arra következtethetünk, hogy a mezőgazdaságban működő szervezetek „messze” a legelégedettebbek (nagy állami cégek kerültek a mintába), miközben a termelési szektor még a szolgáltatási ágazatnál is gyengébbre értékelte az ösztönzési politikát.

2.4.3. A gazdaságsszabályozási környezet

Jogi környezet. A **2.13. sz. táblázat** arra hívja fel a figyelmet, hogy a vállalatok működésük szempontjából *leginkább a kiszámítható üzleti környezetet hiányolják*. Közismert, de az üzleti vállalkozások versenyképes működésének alapfeltétele a tervezést támogató környezet, ami ma Magyarországon hiányzik. A gazdálkodási (bizalmi) szempontból kiemelkedő jelentősége van a *tulajdonhoz, szerződéshez fűződő jogok* érvényesítési lehetőségeinek, amelyek sokkal *jobb megítélés alá esnek*. A jogbiztonság tekintetében a többségi belföldi (nem állami) tulajdonú cégeknek vannak a legrosszabb tapasztalataik. Ezeket a többségi külföldi tulajdonú cégek követik, míg a többségi állami szervezetek a jogok érvényesítési lehetőségeit összességében jónak (valójában semlegesnek) ítélik meg.

Jogbiztonság

„A” rész Jogbiztonság			
	Minta	Átlag	Szórás
13. a szabályozási környezet változásai kiszámítható üzleti környezetet biztosítanak	120	2,59	1,36
14. jogbiztonság (tulajdonhoz, szerződéshez fűződő jogok érvényesítési lehetőségei)	122	3,43	1,66
„B” rész Jogbiztonsághoz köthető kérdése			
60a. a jogi környezet	122	3,10	1,29

A munkaerőpiac szabályozása. A gazdálkodó szervezetek *a munkanélküliek támogatási rendszerével kevésbé elégedettek, mint a foglalkoztatási szabályokkal (2.14. sz. táblázat)*. A nagy cégeknek nincs problémájuk a munkanélküliek támogatási rendszerével, jónak vélik azt. Ugyanakkor *a kisebb cégeket* – ide értve most a középvállalatokat is – megítélésük szerint

hátrányosan érinti a szabályozás. (Ez a megítélés-különbség nagyrészt összefügg a jellemzően nagy állami vállalatok pozitívabb értékelésével is.)

2.14. sz. táblázat

A munkaerőpiac szabályozása

„A” rész Munkaerőpiac szabályozása			
	Minta	Átlag	Szórás
16. a munkanélküliek támogatási rendszere (időtartam, ösztönöz-e munkakeresésre)	97	2,78	1,40
15. foglalkoztatási szabályok (felvétel, elbocsátás, minimálbér, túlóra stb.)	119	3,32	1,44

"B" rész Munkaerőpiachoz köthető kérdései			
61a. a munkaerőpiac szabályozása	114	3,13	1,16
79a. Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Felügyelőség	111	3,51	1,23

A szabályozási környezet további szegmensei. A szabályozási környezet megítélésében a közbeszerzési szabályozás kapta messze a leggyengébb értékelést. A cégek nagyon elégedetlenek a közpénzek elköltését szabályozó rendszerrel. A következő négyes nagyjából egy egységes halmazt alkot: a környezetvédelem, a számvitel, a pénz- és tőkepiac valamint a versenyszabályozás és hasonló versenyhátrányt nem okozó értékelést kapott. Kiemelendő, hogy egyértelműen pozitív a vállalatalapítási szabályok megítélése (2.15. sz. táblázat), bár a mikro- és kis-vállalatozások esetében semleges értékelést kapott, míg a közepes és nagyméretű vállalatok szerint a szabályozás támogatja a versenyképességet. A „B” rész alapján kijelenthető, hogy a vámok szabályozása nem jelentkezik problémaként.

2.15. sz. táblázat

A szabályozási környezet

„A” rész: Szabályozási környezet			
	Minta	Átlag	Szórás
21. közbeszerzés szabályozása	109	2,67	1,33
20. környezetvédelmi szabályozás	113	3,41	1,44
22. számviteli szabályozás	118	3,45	1,33
19. a pénz- és tőkepiac szabályozása	109	3,60	1,29
18. versenyszabályozás	106	3,75	1,25
17. vállalatalapítási szabályok	107	4,49	1,46

„B” rész: Szabályozási környezethez kapcsolódó kérdései			
59a. a környezetvédelmi követelmények	115	3,08	1,29
58a. a vámszabályozás	84	3,75	1,30
80a. Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet	83	3,81	1,22

A szabályozási környezetre adott válaszok tulajdonosi szerkezet szerinti vizsgálata két területre irányította rá a figyelmet: a környezetvédelmi szabályozásra, illetve a számviteli

szabályozásra. A külföldi tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek támogatóknak értékelik a környezetvédelmi szabályokat. Az is megállapítható, hogy a többségi állami tulajdonú cégek pozitívabban ítélik meg a szabályozást, mint a többségi belföldi tulajdonú vállalatok, bár magyar tulajdonú cégek – a versenyképesség szempontjából – hátráltató tényezőként értékelik azt. A vállalkozások székhelye méretének növekedésével együtt jár a környezetvédelmi szabályozás jobb megítélése is: a budapesti vállalkozások kimagaslóan jó értékelését a 100 ezer főnél nagyobb városok cégei követik. A számviteli szabályozással legelégedettebbek a többségi állami tulajdonú cégek, viszont elégedetlenek a külföldi tulajdonú vállalkozások, legrosszabb értékelést azonban a többségi belföldi tulajdonban lévő szervezetek adták.

2.4.4. A közintézmények működési színvonala

A közintézmény, mint szolgáltató. A felmérés eredményei szerint a gazdasági élet szereplői a közintézmények működésében a nagyfokú adminisztrációs kötelezettségeket látják a legnagyobb problémának (2.16. sz. táblázat). Ez is hozzájárulhat ahhoz, hogy a vállalatok nincsenek megelégedve a közintézményekben folyó ügyintézés minőségével. A gyorsaság és kiszámíthatóság dimenzióiban is van tér a fejlődésre. Bár a közintézmények szakembereivel kapcsolatban mérsékeltbben szigorú az értékelés, a válaszadókról nem mondható el, hogy elégedettek lennének a dolgozók szakmai felkészültségével. Amennyiben ezek alapján szolgáltatóként értékeljük a közintézményeket, akkor – a lesújtó vélemények tükrében – tevékenységük újragondolása időszerű.

2.16. sz. táblázat

A közintézmények, mint szolgáltatók

„A” rész Közintézmény, mint szolgáltató			
	Minta	Átlag	Szórás
5. a közintézmények szolgáltatásnak igénybeviteléhez kapcsolódó adminisztratív kötelezettségek mértéke	123	2,54	1,24
23. a közintézményekben az ügyintézés gyorsasága, kiszámíthatósága	122	2,76	1,22
24. a közintézmények szakembereinek szakmai felkészültsége	121	3,21	1,45

"B" rész Közintézmény, mint szolgáltató c. részhez kapcsolódó kérdései			
64a. az államigazgatás, közintézmények etikai színvonala	116	2,72	1,44
62a. a közintézmények működésének minősége (gyorsaság, költség, minőség)	119	2,83	1,21

A „B” rész kapcsolódó kérdései teljes mértékben összhangban vannak a fentebb leírtakkal. Az etikai színvonal megítélése megegyezik az ügyintézés minőségével, – azaz rendkívül alacsony. Természetesen az etikai színvonal – jelen helyzetben annak alacsony színvonala –, nem független az ott dolgozó szakemberektől. Az üzleti világ általános megítélése egységes és egyértelmű: komoly hátráltató tényezőként tekintenek a közintézményekre, főleg ha az ügyintézésről és az adminisztrációról van szó.

A gazdaságtámogató közintézményi háttér. A helyi közintézmények, illetve önkormányzatok gazdaságtámogató szerepét vizsgálva megállapítható, hogy minél magasabb szintű

közintézményről van szó, annál inkább javul a megítélése (2.17. sz. táblázat). Ugyanakkor a felmérés eredményei arra is felhívják a figyelmet, hogy a támogató közintézményrendszerrel kapcsolatban komoly problémák vannak.

2.17. sz. táblázat

Gazdaságtámogató intézményi háttér

„A” rész Gazdaságtámogató intézményi háttér			
	Minta	Átlag	Szórás
26. az önkormányzatok viszonya a saját területükön működő vállalkozásokhoz	114	3,38	1,47
29. a megyei intézmények gazdaságtámogató szerepe	83	3,48	1,53
28. a regionális intézmények gazdaságtámogató szerepe	91	3,71	1,49
27. az elektronikus közigazgatás bevezetése	111	4,68	1,58

"B" rész Gazdaságtámogató intézményi háttérrel kapcsolatos kérdései			
63a. az önkormányzatok viszonya a saját területükön működő vállalatokhoz	120	3,44	1,45

Az önkormányzatok gazdaságtámogató szerepével leginkább a közepes nagyságú vállalatok elégedettek, a nagy cégek ennél kedvezőtlenebb értékelést adtak. A mikro- és kis szervezetek értékelése egységes, a nagyobbaknál jóval rosszabb. A tulajdonosi háttérrel is vizsgálva megállapítható, hogy az önkormányzatok sokkal jobb viszonyt ápolnak a területükön működő állami szervezetekkel, mint a nem állami (többségi belföldi, vagy külföldi)²² tulajdonú cégekkel. Az adatok elemzése során arra is fény derült, hogy a 100 ezer főnél nagyobb városok önkormányzatai a „legsegítőkészebbek”, ezután Budapest és az egyéb (100 ezer főnél kisebb) települések következnek. Régiók szerint vizsgálva: a Nyugat-Dunántúli Régióban és a Közép-Dunántúli Régióban található önkormányzatok számítanak a legjobbnak; a sort a Dél-Alföldi, az Észak-Magyarországi és a Közép-Magyarországi Régió zárja.

Úgy tűnik, hogy az önkormányzatok és a területükön működő cégek ideális kapcsolatának „prototípusa”: egy árbevétel szerinti közepes méretű, állami tulajdonú, 100 ezer főnél nagyobb városban – lehetőleg a Nyugat-Dunántúli Régióban – székhellyel rendelkező vállalat. A legnehezebb helyzetben pedig az a nem állami (többségi belföldi és külföldi) tulajdonú, árbevétel szerint mikro- és kis cég lenne, amely 100 ezer főnél kisebb településen – lehetőleg a Közép-Magyarországi Régióban – rendelkezik székhellyel. Ez utóbbi különösen elgondolkodtató, tekintve, hogy ez a régió Budapest „vonzáskörzete”.

Külön ki kell emelni az elektronikus közigazgatás értékelését. Az üzleti szféra képviselő nagyon jó véleménnyel vannak az elektronikus csatorna állami alkalmazásáról. Ezzel kapcsolatos bizalmukat a közintézményeknél tapasztalt hiányosságok (23. és 25. kérdés) még tovább erősítik.

²² Az elemzések alapján ez nem meglepő, hiszen az állami cégek jellemzően a közepes és a nagyvállalati kategóriába sorolhatók.

Az alfejezet zárásaként a **2.18. sz. táblázat**ban összefoglaltuk, hogy egyes cégek (árbevétel²³ alapján képzett vállalatcsoportok) hogyan ítélik meg az önkormányzatok, illetve a regionális és megyei szintű közintézmények gazdaságtámogató szerepét. A táblázat adatai arról tájékoztatnak, hogy:

- a mikro-vállalkozások a legelégedetlenebbek,
- a közepes méretű vállalatok a legelégedettebbek között vannak,
- a kisvállalatok körében a megyei gazdaságtámogató szerepnek van kiemelten jó megítélése, és
- a nagyvállalatok a regionális szintű közintézmények gazdaságtámogató szerepével a leginkább elégedettek.

2.18. sz. táblázat

A közintézmények megítélése

	Önkormányzat	Megye	Régió
500 millió alatt (mikro)	3,03	2,54	2,93
500 millió és 2,5 milliárd között (kis)	3,04	4,00	3,32
2,5-12,5 milliárd között (közép)	4,03	4,04	4,00
12,5 milliárd felett (nagy)	3,47	3,67	4,15
Összesen	3,37	3,47	3,68

2.4.5. Az üzleti élet és a civil szféra kapcsolata

A társadalmi és érdekvédelmi szervezetek között a legrosszabb a *környezetvédő szervezetekre*²⁴ adott értékelés, a *jogvédő szervezetekről* valamivel jobb kép alakult ki, míg a *fogyasztóvédelem* megítélése már jónak mondható. A menedzseri és üzleti szervezetek kimagaslóan jó megítélését torzítja, hogy a válaszadók részben tagvállalataik közül kerültek ki, illetve azok inkább támogató szerepben tűnnek fel, míg a többi szervezet (kifejezetten a környezet- és jogvédő szervezetek esetén) sokszor éppen negatív kontextusban kerül elő. **(2.19. sz. táblázat)**

²³ A régiónál a létszám szerint.

²⁴ A környezetvédelmi szabályozással a 3.3.3. Szabályozási környezet alfejezetben foglalkozunk.

Az üzleti élet és a civil szféra kapcsolata

	Minta	Átlag	Szórás
30. a környezetvédő szervezetek tevékenysége	107	2,99	1,36
31. a jogvédő civil szervezetek tevékenysége	90	3,43	1,30
32. a fogyasztóvédelem működése	92	3,80	1,26
33. a menedzser és üzleti civil szervezetek (VOSZ, MOSZ, MGYOSZ) tevékenysége	112	4,83	1,35

A környezetvédelemi szervezetek tevékenységéről egyik nemzetgazdasági ág vállalatai sincsenek jó véleménnyel, mégis a legkomolyabb versenyképességet hátráltató tényezőnek a mezőgazdasági szervezetek tartják: értékelésük „mélysége” a nagyon rossznak ítélt adózási szabályokhoz hasonlítható.

2.4.6. Az infrastruktúra

Az infrastruktúra területét négy témakörre bontva ismertetjük: 1. a *reálinfrastruktúra*, 2. az *informatika*, 3. a *humáninfrastruktúra* (az oktatás és a munkavállalás területein keresztül) és 4. a foglalkoztatással kapcsolatos kérdések.

A *reálinfrastruktúra*: a közút- és vasúthálózat. Bár komoly hiányosságokkal találkozhatunk az infrastruktúrában, mégsem számít kiugróan gyengének. A vélemények alapján megállapítható, hogy a gazdálkodó szervezetek saját versenyképességük szempontjából a vasúthálózatot átlagosan valamivel rosszabbnak ítélik, mint a közutak állapotát (2.20. sz. táblázat). Utóbbit vizsgálva azt találtuk, hogy a nagytelepülések cégei jobbnak tartják a közúthálózatot, mint a kisebb településekhez köthető vállalatok.

Reálinfrastruktúra

„A” rész Reálinfrastruktúra			
	Minta	Átlag	Szórás
34. a közúthálózat szerkezete és állapota	116	3,38	1,70
35. a vasúthálózat szerkezete és állapota	95	3,16	1,51

"B" rész Reálinfrastruktúrához kapcsolódó kérdései			
67a. a közlekedési infrastruktúra	117	3,22	1,48
84a. az infrastrukturális fejlesztési kiadások mértéke	116	3,43	1,70

Az *informatika*. A változóra 115 vállalattól kapott 4,97-es átlagos érték arról tanúskodik, hogy az informatikának kiemelkedő szerepe van a gazdálkodó szervezetek tevékenységében. Hozzá

lehet/kell tenni, hogy ilyen magas érték az informatikai eszközök intenzív használatra is utal (lásd az elektronikus közigazgatás kérdését). Ki kell emelni, hogy az IT eszközök használatában nincsen különbség a vállalatok között.

Az oktatási rendszer és a munkavállalás. A beérkezett kérdőívek értékelése alapján **(2.21. táblázat)** megállapítható, hogy az oktatási rendszer megítélése három részre „szakadt”, bár ezek a „törésvonalak” nem a rendszer struktúrájában lévő kapcsolódási pontok mentén húzódnak.

A legnagyobb elégedetlenség a szakmunkásképzés rendszerével kapcsolatban észlelhető. Az elégedetlenség abban mutatkozik meg, hogy nem áll a vállalkozások rendelkezésére a szükséges számú és/vagy minőségű szakmunkás. A középfokú oktatás megítélése közepes, s az általános iskolák is ide sorolhatók. A felsőoktatás (és az üzleti képzés²⁵) a többi szinthez képest is jól „vizsgázott”. Az üzleti élet tapasztalatai szerint az oktatási rendszerben ez az a szint, amely leginkább szolgálja versenyképességüket. A kérdőív második, „B” részéből kiderül, hogy a vállalati szakemberek összességében nem tartják hatékonynak az oktatási rendszert.

2.21. sz. táblázat

Az oktatási rendszer

„A” rész Oktatás			
	Minta	Átlag	Szórás
37. az alapfokú oktatási rendszer	90	3,54	1,61
38. a középfokú oktatási rendszer	109	3,46	1,64
39. a szakmunkásképzés rendszere	110	2,64	1,65
40. a felsőoktatási rendszer	121	3,93	1,66
41. az üzleti képzés minősége	110	3,89	1,45

„B” rész Oktatáshoz kapcsolódó kérdései			
65a. az oktatási rendszer hatékonysága	119	3,07	1,40
82a. az oktatási kiadások mértéke	109	3,45	1,39

Jól tükrözi a rendszer megítélésének sokszínűségét, hogy az üzleti képzés minőségével való elégedettség egyenes arányban nő a vállalat méretével, tulajdonosi hovatartozástól függetlenül; *a nagyobbak minden bizonnyal „lefölozik” a jobb képzésben részesült munkaerőt.* A kérdőív válaszaiból arra is következtethetünk, hogy ez az országban mindenhol jellemző gyakorlat, s regionális különbséggel nem találkozhatunk. A nagyvállalatok jelzett elégedettsége mellett azt is megállapíthatjuk, hogy az üzleti képzés minőségével az állami cégek is kifejezetten elégedettek (mint ahogyan már többször is hangsúlyoztuk, ez a két kör jelentősen átfedi egymást). Figyelemreméltó, hogy a képzés minőségének megítélésében a

²⁵ A felmérés során mindig hivatkoztunk arra, hogy a kutatásban részt vesz a Budapesti Corvinus Egyetem. Természetesen lehetetlen eldönteni, hogy ez bármilyen formában befolyásolta volna a kutatást. Ugyanakkor érintettségünk okán ezen a helyen fel szerettük volna hívni erre a figyelmet.

leginkább pesszimisták a belföldi cégek, ezeknél a külföldiek is magasabb értékeket adtak. Ezt a képet torzítja, hogy egy kivétellel valamennyi mikro-cég a többségi belföldi vállalat-kategóriába sorolható. Ez a értékelés minden bizonnyal összefügg azzal is, hogy a szolgáltatásban érdekelt cégek (itt van a legtöbb mikro-vállalatok) véleménye volt a legrosszabb.

A középfokú oktatási rendszer létszám szerinti elemzése tovább erősíti azt az eddigi állításunkat, mely szerint *a mikro-vállalatok nehezebb helyzetben vannak a felkészült munkaerőért folytatott versenyben*. Ezeket a vállalatokat követik a közepesek, míg a legelégedettebbek egyértelműen a nagyok. A felsőoktatás általában jónak mondható megítélése mögött két vállalatcsoport különíthető el: a többségi állami tulajdonú cégek sokkal jobb véleményüknek adtak hangot, mint a hasonló álláspont elfoglaló többségi belföldi/külföldiek.

A *foglalkoztatás*. A foglalkoztatással kapcsolatban „vezető” problémaként azonosítható a *fekete foglalkoztatás*, illetve a *munkaerő költsége* (2.22. sz. táblázat). Ez a két terület a teljes felmérésen belül is ezt a helyet foglalta el.

2.22. sz. táblázat

A foglalkoztatás

„A” rész Munkaerő			
	Minta	Átlag	Szórás
45. fekete foglalkoztatás	93	2,08	1,37
42. a munkaerő költsége	121	2,32	1,29
43. alacsony képzettségű munkaerő rendelkezésre állása	96	3,40	1,44
44. felsőfokú képzettséggel rendelkező munkaerő rendelkezésre állása	117	4,15	1,42

„B” rész Munkaerőhöz kapcsolódó kérdése			
69a. a feketegazdaság	113	2,18	1,25

A gazdálkodó szervezetek véleménye szerint megfelelő felsőfokú képzettséggel rendelkező munkaerő van a munkaerőpiacon. Szeretnénk utalni arra, hogy a munkaerő rendelkezésre állása „elválaszthatatlan” az előző részben tárgyalt oktatási kérdésektől. Az alacsonyabb iskolai szintekkel kapcsolatos elégedetlenség tehát következménye az ott mért eredményeknek. A vállalatok tulajdonosi háttér szerinti csoportosítása rávilágít arra, hogy nagy különbségek vannak a felsőfokú képzettségű munkaerő rendelkezésre állásában: a többségi tulajdonú állami cégek elégedettebbek, a többségi külföldiek pedig elégedetlenebbek azzal, amit az oktatási rendszer megítélésével kapcsolatban tapasztalunk.

2.5. A közsféra értékelése a versenyképesség szempontjából

Ebben a részben a közsféra értékelését mutatjuk be, némiképpen az előző alfejezethez képest eltérő módon annak érdekében, hogy a közszféráról árnyaltabb képet kaphassunk és a fejlesztendő területeket, illetve azok prioritásait is pontosabban határozhatjuk meg.

2.5.1. Általános gazdaságpolitikai környezet

A gazdasági élet szereplői *legnagyobb teherként az állami elvonás mértékét* élik meg, ezt tartják a vállalati versenyképesség egyik leghátráltatóbb tényezőjének (2.23. sz. táblázat). Tekintettel arra, hogy szoros összefüggés van az állami elvonás mértéke és az adózási szabályok között – ez a két terület mindenképpen a „leggyengébben teljesítők” csoportjában kap helyet. Ide sorolható a versenyképességre *erős visszafogó erőként ható állami kiadások mértéke* és – a második helyen – *a politikai élet hatása is*: Nagyságrendileg azonos és igen jelentős nagymértékű az elégedetlenség az árfolyam alakulása és a gazdaságpolitika értékelésében, valamivel jobb a vélemény az infláció alakulása és a szociálpolitika esetében.

2.23. sz. táblázat

Általános gazdaságpolitikai környezet

	Minta	Átlag	Szórás
54. az állami elvonás mértéke	124	1,93	1,07
46. a politikai élet hatása	117	2,21	1,22
56. az árfolyam alakulása	117	2,51	1,25
47. az állami gazdaságpolitika hatása	123	2,58	1,23
48. az állami kiadások mértéke	117	2,59	1,31
55. az infláció alakulása	116	2,99	1,11
49. az állami szociálpolitika	108	3,03	1,33
50. az állami külgazdasági stratégia	100	3,39	1,35
51. az állami K+F stratégia (innovációk ösztönzése, fejlesztések támogatása, tudás védelme)	115	3,66	1,50

A kérdéscsoport vizsgálata, az átlagok egységesen alacsony értéke mindenképpen felhívja a figyelmet arra, hogy a gazdasági életben tapasztalt problémák hatása szerteágazóan, valamennyi területre kiterjedően, és minden gazdasági szereplő számára érzékelhető módon van jelen a mindennapokban. A területek egymással való összefüggései, egymásba ágyazottsága és a problémák súlya komplex kezelést tesz szükségessé. Látni fogjuk a kilenc legfontosabb fejlesztési prioritás megfogalmazása során, hogy ebből a csoportból három terület került be.

2.5.2. A szabályozási környezet

Ha felidézünk az eddigi elemzést, akkor a szabályozási környezet összes felsorolt tényezőivel találkozhatunk egy-egy tematikus blokkban²⁶ a 2.4. alfejezetben. Ott valamennyi esetben ellenőrző kérdésként használtuk ezeket a kérdéseket – értékei pedig azt rendre bizonyították is, hogy a tényezőről alkotott vélemény nem változott meg azért, mert a kérdőív eltérő részén találkozott vele a kitöltő.

A **2.24. sz. táblázat** megerősíti, hogy a közszféra és a versenyszféra között szabályozás szempontjából a *legnagyobb hiányosságok az adózás területén* állnak fenn. A többi tényezőtől felfelé „lóg ki”, különösen a vámszabályozás.

A *jogi környezetet* a többségi belföldi cégek, majd a külföldiek látják a legrosszabbnak, míg a többségi állami tulajdonban lévők vele kapcsolatban elégedettek. A *környezetvédelmi követelmények* megítélésével kapcsolatos korábbi eredmények megisméltódnak: a budapesti cégek rendre támogatóbbnak ítélik meg a szabályokat, mint más területeken működő vállalatok a külföldiek pozitív véleménye viszont már elmarad.) Talán némi magyarázatként szolgálhat az, hogy a fővárosi mintában több szolgáltató van.

2.24. sz. táblázat

A szabályozási környezet

	Minta	Átlag	Szórás
57a. az adószabályozás (mértéke, szerkezete, átláthatósága)	125	2,22	1,20
59a. a környezetvédelmi követelmények	115	3,08	1,29
61a. a munkaerőpiac szabályozása	114	3,13	1,16
60a. a jogi környezet	122	3,10	1,29
58a. a vámszabályozás	84	3,75	1,30

A szabályozási környezet vizsgálata tehát megerősítette, hogy sürgős változtatást igénynek az *adózási szabályok, ezt azonosíthatjuk a versenyképességet leginkább hátráltató tényezőként*. A vámszabályozás kivételével a többi tényező is igen alacsony értéket kapott. A többségi tulajdonú állami cégek jogi környezetbe vetett bizalma a legerősebb, míg a környezetvédelmi előírásokkal a budapesti székhellyel rendelkező szolgáltató cégek a legelégedettebbek.

2.5.3. A közintézmények és közszolgáltatások működése

A *közszolgáltatások*. Az „A” résszel való hasonlóságot itt is felfedezhetjük: *a közintézmények működésének minősége és etikai színvonala is komoly kívánni valót hagy maga után (2.25. sz. táblázat)*. Kétségtelenül fontos szerep hárul az önkormányzati rendszerre az üzleti élet támogatásában (nem akadályozásában), ennek ellenére azt látjuk, hogy e terület megítélése nagyon vegyes képet mutat.

²⁶ Éppen ebből a megfontolásból hagytuk meg az elnevezést, és csak utalunk a kérdőívben elfoglalt helyére: (B) – B rész.

A közszolgáltatások értékelése

	Minta	Átlag	Szórás
64a. az államigazgatás, közintézmények etikai színvonala	116	2,72	1,44
62a. a közintézmények működésének minősége (gyorsaság, költség, minőség)	119	2,83	1,21
63a. az önkormányzatok viszonya a saját területükön működő vállalatokhoz	120	3,44	1,45

Igazolást nyert az a korábbi megállapítás is, hogy a többségi állami tulajdonú cégeknek jobb az önkormányzati kapcsolatai (, illetve jobb az önkormányzat megítélése)²⁷ annak ellenére, hogy a többségi belföldi és többségi külföldi tulajdonú vállalatok egyező megítélése most a belföldiek elégedetlenségének mélyülésével jár együtt.

A közfeladatok biztosítása. A közfeladatok ellátását összefoglaló tanulmánynak különböző helyein már többször értékeltük, de itt most egy „csokorba” szedtük. A **2.26. sz. táblázat** szerint a válaszadók a közszféra egyes területei között nem igazán tettek különbséget: legyen szó az oktatásról, az egészségügyről, a közlekedésről vagy éppen a közbiztonságról. A kérdőív feldolgozása során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a hármas feletti átlagok esetén igazából nem beszélhetünk „komoly gondról”. Miközben az elégedetlenség ilyenkor még/már „tapintható”.

A közfeladatok biztosítása

	Minta	Átlag	Szórás
66a. az egészségügyi rendszer hatékonysága	108	3,02	1,18
65a. az oktatási rendszer hatékonysága	119	3,07	1,40
67a. a közlekedési infrastruktúra	117	3,22	1,48
68a. a közbiztonság állapota	110	3,30	1,31

Mint korábban is láttuk az oktatási rendszerrel²⁸ szemben eltérő követelményeket támasztanak a különböző tulajdonban lévő vállalatok. *A külföldi és többségi belföldi cégek elégedetlenek, miközben az állami tulajdonban lévők igencsak jó véleménnyel vannak az oktatási rendszer hatékonyságáról.*

A feketegazdaság és a korrupció. Ez a két terület rossz megítélést kapott: nem véletlen, hogy e fejezetben a részletesen bemutatásra kerülő középtávú fejlesztési prioritások között is kiemelten foglalkozunk velük. Esetükben célszerű, ha az adózási szabályokra hivatkozunk. A

²⁷ Többségi állami tulajdon (átlag: 4,13), többségi belföldi (átlag: 3,15); többségi külföldi (átlag: 3,60).

²⁸ Ágazat szerint is szignifikáns eltérés mutatkozik. Ennek részletesebb ismertetésétől eltekintünk, lévén a nem túl nagyszámú mezőgazdasági (4 darab) és termeléssel és szolgáltatással egyaránt foglalkozó (5 db) cégek véleménye lóg ki.

vállalatok megítélése kivételesen nagyon egységes az adózási szabályok megítélésben: köztük semmilyen különbség nem mutatható ki (2.27. sz. táblázat).

2.27. sz. táblázat

A feketegazdaság

	Minta	Átlag	Szórás
70a. a korrupció	113	2,05	1,12
69a. a feketegazdaság	113	2,18	1,25

Az emberek felkészültsége. A gazdálkodó szervezetek válaszadói valójában nem tartják lényegesnek az emberek felkészültségét (2.28. sz. táblázat). A válaszok értékelése arra utal, hogy nincs közvetlen, csak közvetett hatása létezik. Az emberek várakozása, bizalma, elvárása stb. számtalan áttételen keresztül, többnyire csak közvetett csatornákon át, de természetesen befolyásolhatják az üzleti környezetet. Ezek a várakozások, elvárások pedig többnyire a felkészültségtől függően változhatnak.

2.28. sz. táblázat

Az emberek felkészültsége

	Minta	Átlag	Szórás
72a. az emberek felkészültsége gazdasági kérdések megítélésében	118	2,94	1,23
71a. az emberek felkészültsége társadalmi kérdések megítélésében	109	3,04	1,17

A közintézmények és közszolgáltatások legfontosabb jellemzői. A közszolgáltatások vizsgálatából kiderül, hogy *szolgáltatás minősége és etikai színvonala jellemzően alacsony.* Fontos, de nem meglepő eredmény volt még, hogy az önkormányzatok gazdaságtámogató szerepével inkább elégedettek a többségi állami tulajdonú cégek.

A közszolgáltatások nyújtásában (oktatás, közbiztonság, egészségügy, közlekedés) komoly problémákról nem beszélhetünk. A hatékonyság növelésére és javuló minőségre mindig van igény, ami megerősítette – mint már korábban is láthattuk –, hogy *a nem állami tulajdonú cégek, elsősorban a külföldi tulajdonban lévők szigorúbban ítélik meg az oktatási rendszer hatékonyságát.*

A *feketegazdaság* és a *korrupció* minősítésében egységes az üzleti szféra (az adózási szabályokkal azonos módon ítélik meg): a *versenyképesség növelésének legnagyobb akadályai* között említik azokat.

2.5.4. A végrehajtó intézmények működése

A **2.29. sz. táblázatban** felsorolt intézmények többségével a legtöbb vállalatnak nincs kapcsolata (Állami Számvevőszék, Gazdasági Versenyhivatal), illetve közvetett kapcsolata van (Magyar Nemzeti Bank). Ennek következménye lehet, hogy szorosabb a kapcsolat esetén

az intézmény gyengébb értékelést kap, mint „laza” kapcsolat esetén. Az is előfordulhat, hogy amelyik intézménynek rossz/jó a hírneve, azt gyengének/jónak értékelik.

2.29. sz. táblázat

A végrehajtó intézmények működése

	Minta	Átlag	Szórás
73a. minisztériumok működése	114	3,08	1,40
74a. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	119	3,15	1,43
79a. Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Felügyelőség	111	3,51	1,23
76a. Magyar Nemzeti Bank	106	3,77	1,42
75a. Vám és Pénzügyőrség	92	3,80	1,38
80a. Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet	83	3,81	1,22
78a. Gazdasági Versenyhivatal	98	4,05	1,38
77a. Állami Számvevőszék	82	4,35	1,49

A **2.29. sz. táblázat** eredményeit elemezve kitűnik, hogy - két kivétellel (minisztériumok, APEH) - valamennyi intézmény megítélése jónak mondható. Érdeemes hangsúlyozni, hogy egy-egy végrehajtó intézmény megítélése rendre jobb, mint a hozzá köthető tevékenységé. A „szemüvegen keresztül” megítélés nem meglepetés – a felméréseken rendre jó eredményeket produkáló, médiában negatív kontextusban nem (igazán) szereplő – *Állami Számvevőszék és Gazdasági Versenyhivatal kiváló szereplése. A fentebb említett, rosszabb megítélést kapott intézmények* alacsony értékei is viszonylagosak, hiszen ezeket az intézményeket általában „hivatalból” elutasítják. Fel kell ismerni, hogy feladatkörük kimagaslóan gyenge megítélését messze felülmúlja tevékenységük.

2.5.5. A közszolgáltatások finanszírozása

A **2.30. sz. táblázat** adatai alapján két csoport különíthető el: a válaszadók elégedetlenek az egészségügyi és szociális kiadások mértékével (feltehetően sokallják azt), miközben valamivel kevésbé elégedetlenek az infrastrukturális fejlesztésekkel, az oktatással és a K+F kiadásokkal (ezeket kevésbé sokallják). A kérdőív egyéb kérdéseire adott válaszok alapján megállapítható, hogy a hatékonysági, minőségi (esetleg további egyéb) kérdések adott válaszok érték-rendjéhez jól illeszkednek ezek a számok. Nagyságrendjük nagymértékű változtatást nem tesz szükségessé. Szeretnénk azonban előre jelezni, hogy a következőkben az oktatás és a K+F kiadások is bekerülnek a legnagyobb fejlesztési igényű területek közé.²⁹

²⁹ Ez ismét jelzi azt, hogy a két oszlop kérdései nem feltétlenül egyeznek meg egymással. Jó példa erre a K+F kiadások mértéke: ebben a részben jó értékelést kapott, de a második oszlopban nagyon felértékelődik. Ez egyben azt is jelentheti, hogy jelenleg még nincs túl nagy probléma a területen, de középtávon prioritássá fog előlépni, és ehhez a kiadási oldalt is igazítani kell. Ilyen értelmezésben az oktatási rendszer hatékonyságának kérdése (65a. kérdés) is kaphat más megítélést, ha nem is teljesen más értelmet.

A közszolgáltatások finanszírozása

	Minta	Átlag	Szórás
81a. az egészségügyi kiadások mértéke	109	2,90	1,38
83a. a szociális kiadások mértéke	109	3,03	1,30
85a. a K+F kiadások mértéke	113	3,39	1,56
84a. az infrastrukturális fejlesztési kiadások mértéke	116	3,43	1,70
82a. az oktatási kiadások mértéke	109	3,45	1,39

2.5.6. A középtávú fejlesztési prioritások

Ebben a részben a kérdőív „B” részének *b* oszlopát elemezzük. Ahogy korábban jeleztük a legfontosabb és legproblémásabbnak vélt területekre térünk ki, kilenc terület kiemelésével (2.31. sz. táblázat).

A középtávú fejlesztési igények

	Minta	Átlag	Szórás
57b. az adószabályozás (mértéke, szerkezete, átláthatósága) ³⁰	102	6,48	0,78
70b. a korrupció	91	6,27	1,15
65b. az oktatási rendszer hatékonysága	102	6,25	1,03
47b. az állami gazdaságpolitika hatása	104	6,22	1,09
69b. a feketegazdaság	93	6,19	1,35
54b. az állami elvonás mértéke	103	6,17	1,13
64b. az államigazgatás, közintézmények etikai színvonala ³¹	101	6,05	1,10
85b. a K+F kiadások mértéke	99	5,92	1,15
46b. a politikai élet hatása ³²	103	5,91	1,42

A mai magyar üzleti élet szereplőinek az adózási szabályok jelentik a legnagyobb problémát. „Toronymagasan” ez áll az első helyen, ami gyors és hathatós változtatásokat kívánna meg. A legkritikusabb a kisvállalatok értékelése, hiszen a 6,85-ös érték szemléletesen tükrözi a

³⁰ Méret (árbevétel és létszám alapján egyaránt) szerint szignifikáns eltérés.

³¹ Méret (árbevétel és létszám alapján egyaránt) szerint szignifikáns eltérés.

³² 5,9%-os szignifikancia szinten eltérés mutatkozik a kérdés megítélésében. Budapest (átlag: 5,63) és a 100 ezer főnél kisebb településen (átlag: 5,83) székhellyel rendelkezőknél sokkal rosszabb a 100 ezer főnél nagyobb városok véleménye (átlag: 6,48).

problémát. Ahogy korábban láttuk: a munkaadókat, a munkavállalókat, a rendszert, az intézményt stb. érintő átfogó változásokról van szükség (2.32. sz. táblázat).

2.32. sz. táblázat

Az adószabályozás létszám szerint

	Átlag	Minta	Szórás
10 fő alatt (mikro)	6,47	17	0,80
11-50 fő között (kis)	6,85	20	0,37
51-250 fő között (közép)	6,60	30	0,62
251 fő felett (nagy)	6,21	33	0,96
Összesen	6,50	100	0,77

Az adószabályozás negatív megítélését követi a korrupció, de a közbeszerzési szabályokkal szemben is nagyon erős kifogásokat fogalmaztak meg. Számos válaszadó szükségesnek tartotta az állami intézmények *etikai színvonalának javítását is*. E téren a legrosszabb tapasztalatokkal az 50 fő alatti cégek rendelkeznek.

Ahogy láthatjuk, az „élmezőnyben” foglal helyet a *feketegazdaság* is (súlyos gond pl. a fekete foglalkoztatás). Fejleszteni kell az *oktatási rendszer hatékonyságát* is, bár is támogatás jelenlegi rendszerét érintetlenül hagynák. Ahogy korábban láttuk, leginkább a szakmunkásképzés rendszerével, illetve a mikro-cégek megfelelően képzett munkaerőhöz jutásával volt probléma. Megállapítható, hogy a gazdálkodó szervezetek összességében nem elégedetlenek az oktatási rendszer által kibocsátott munkaerő képzettségével és a megfelelően képzett munkaerő rendelkezésre állásával, mégis úgy ítélik meg, hogy az társadalmi szempontból egyáltalán nem optimális a folyamat eredménye.³³ A legfontosabb tényezők között tarthatjuk még számon a *K+F kiadásokat* is –, elsősorban annak alacsony mértéke miatt.

A *politikai élet hatása*, az *állami gazdaságpolitikával* és az *állami elvonás mértékével* együtt szerepel a kilences csoportban.

2.6. Összegzés

A kutatási program céljaként a vállalati szintű versenyképesség és a közszféra közötti kapcsolatnak, a közszféra vállalati versenyképességre gyakorolt hatásának vizsgálatát tűztük ki.

³³ Egy vállalat szemszögéből ez úgy értelmezhető, hogy az oktatási rendszer bizonyos területeken képzésként az embereket. Ha nem is a legelégedettebb a képzés minőségével a cég, de meg fogja találni a megfelelő munkaerőt (minél nagyobb a szervezet, annál könnyebben). Tehát a szervezetet kiszolgálja az oktatási rendszer. A probléma ugyanakkor abban lehet, hogy sok embert képez, vagy sok olyat, aki nem megfelelően képzett – ezekre azonban nincsen szüksége a szervezeteknek. Az eredmény, hogy a cégek munkaerővel való ellátottság jó, de az oktatási rendszer hatékonysága alacsony.

Összefoglalásként megállapítható:

- Nagyon rossz az adózási környezet megítélése, legyen szó a munkaadót/munkavállalót terhelő adókról, az adózás szintjéről vagy az adózási szabályokról (pl. átláthatóság). Az árfolyam stabilitásának hiányát is komoly problémaként azonosítottuk.
- Az EU-s prioritások egyértelműen a budapesti székhelyű vállalatoknak kedveznek, más székhelyű szervezetek számára nem, illetve kevésbé kedvezőek. Ki kell emelni, hogy a kijelölt súlypontokkal (EU-s és Nemzeti Fejlesztési Tervben megfogalmazottakkal is) a vállalatok sokkal elégedettebbek, mint a lebonyolítást, lehvást szolgáló intézményrendszerrel. Az NFT megvalósításával az állami cégek elégedettek.
- A gazdálkodó szervezetek egyértelműen hiányolják a kiszámítható szabályozási környezetet. Ez abban jelenik meg, hogy a szabályozási környezet változásai kiszámíthatatlanná teszik az üzleti környezetet. A jogi környezetről a külföldi és belföldi (nem állami) cégeknek van a legrosszabb véleménye. A munkaerőpiac szabályozásával kapcsolatban azt találtuk, hogy a munkanélküliek jelenlegi támogatási rendszere különösen a kisebb cégeket érinti hátrányosan. A szabályozási környezet igencsak pozitív elemének tekinthetjük a vállalatalapítási szabályokat – fogadtatása a létszám szerinti közepes és nagyvállalati kategóriában a legkedvezőbb. A szabályozási környezet részeként a közbeszerzés szabályozásával kapcsolatban mutatkozik a legnagyobb elégedetlenség.
- A közintézmények működésére vonatkozóan összegzésként megállapítható, hogy a gazdálkodó szervezetek a legnagyobb mértékben a nagy adminisztrációs teherrel, az ügyintézés rossz minőségével, illetve az intézmények etikai színvonalával elégedetlenek. Az intézményrendszer szerepét vizsgálva azt találtuk, hogy az önkormányzatoknak kiemelkedő a jelentőségük, ugyanakkor nagyon eltérő a működési gyakorlatuk. Rendkívül nagy különbségek tapasztalhatók az országban, és a vállalatok különböző csoportjai között is.
- A vállalatok a civil szférából a menedzseri és üzleti élethez kapcsolható szakmai szövetségek munkáját tartják a leghasznosabbnak, a legrosszabb kép a környezetvédelmi szervezetekről alakult ki (különösen a mezőgazdaságban).
- A reálinfrastruktúrát elemezve a legkedvezőtlenebb a 100 főnél kisebb településekhez vezető közúthálózat helyzete. Ugyanakkor a gondok érezhetően jelen vannak a vasút szerkezetében és állapotában is. Végül, meg kell említeni, hogy az informatikának kiemelkedő szerepe van a gazdálkodó szervezetek tevékenységében.
- Az oktatási rendszer működéséről alkotott vélemények nagyon „szóródnak”: legnagyobbak a problémák a szakmunkásképzésben; közepes az alap- és középfokú, míg átlagban jó a felsőfokú oktatás és üzleti képzés megítélése. Ugyanakkor alá kell húzni, hogy a mikro-méretű cégek nehezen jutnak jól képzett munkavállalókhöz. Más kérdések (a munkaerő rendelkezésre állása, a munkaerőképzés stb.) tekintetében a külföldi tulajdonú cégek fogalmazzák meg a legrosszabb véleményt, míg az államiak a legjobbat. A foglalkoztatással kapcsolatos válaszokban jól azonosíthatóak a kritikus területek: a fekete foglalkoztatás és a munkaerő költsége.
- Az általános gazdaságpolitikai környezet véleményezése azt mutatja, hogy a gazdasági életben – a gazdaságpolitika, az állami kiadások, az állami elvonás, az árfolyam, és a politikai élet területén – jelentkező problémáknak a következményei minden gazdasági szereplő számára érzékelhető módon jelentkeznek.

- A szabályozási környezet vizsgálata megerősítette a korábbiakban összefoglaltakat: az adózási szabályok sürgős változtatást igényelnek. A többi terület (környezetvédelem, jog, munkaerőpiac) gyenge eredményei közül ugyanakkor kiemelkedik a vámszabályozás. Ide kapcsolható még, hogy a többségi állami tulajdonú cégek jogi környezetbe vetett bizalma a legerősebb, míg a környezetvédelmi előírásokkal a budapesti székhellyel rendelkező – a mintában a legnagyobb súllyal szereplő – szolgáltató cégek a legelégedettebbek.
- A közfeladatok ellátásának (oktatás, közbiztonság, egészségügy, közlekedés) megítéléséből arra következtethetünk, hogy a versenyképességet közvetlenül rontó súlyos problémák nincsenek, ám a hatékonyság növelésére és a minőség javítására határozott az igény.
- A feketegazdaság és a korrupció megítélésében egységes az üzleti szféra: a két jelenséget a versenyképes működés legnagyobb gátjai között tartják számon.
- A végrehajtott intézmények vizsgálatát azzal zártuk, hogy az Állami Számvevőszék és a Gazdasági Versenyhivatal megítélése kitűnő. A legrosszabb a minisztériumok és az APEH megítélése, de úgy tűnik, hogy a vállalatvezetők értékelése még mindig jobb, mint a közmegítélés.
- A tanulmányban a gazdálkodó szervezetek véleménye alapján azonosítottuk a legfontosabb középtávú fejlesztési irányokat, amelyek közül néhány ellentmond a korábban levont következtetéseinknek:
 - az adószabályozás átalakítása;³⁴
 - a korrupció visszaszorítása;
 - az oktatási rendszer hatékonyságának növelése;
 - az állami gazdaságpolitika kiszámíthatatlan hatásainak mérséklése, mozgásterének újragondolása;
 - a feketegazdaság visszaszorítása;
 - az állami elvonás mértékének csökkentése;
 - az államigazgatás és a közintézmények etikai színvonala;³⁵
 - a K+F kiadások emelése;
 - a politikai élet üzleti életre gyakorolt hatásainak mérséklése.³⁶

³⁴ Méret (árbevétel és létszám alapján egyaránt) szerint szignifikáns eltérés.

³⁵ Méret (árbevétel és létszám alapján egyaránt) szerint szignifikáns eltérés.

³⁶ 5,9%-os szignifikancia szinten eltérés mutatkozik a kérdés megítélésében. Budapest (átlag: 5,63) és a 100 ezer főnél kisebb településen székhellyel rendelkezőknél sokkal rosszabb (átlag: 5,83), mint a 100 ezer főnél nagyobb városokban székhellyel rendelkező cégek véleménye (átlag: 6,48).

3. Czakó Erzsébet: Vállalati teljesítmények méretkategóriák szerint és a versenyképesség intézményi és szolgáltatási rendszere

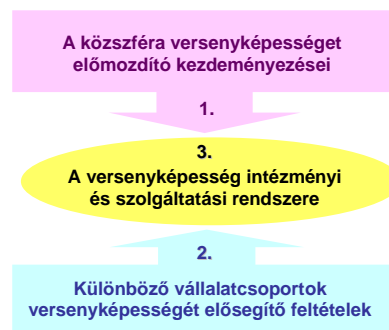
A kutatás második fázisában az volt a célunk, hogy a hazai vállalatcsoportok statisztikai adatok alapján mérhető teljesítményeit és ezek alakulását megvizsgáljuk a 2000-es évek elején, és a feltárt tendenciák alapján a versenyképesség intézményi és szolgáltatási rendszerének alakítására javaslatokat fogalmazunk meg. Tapasztalva az adatbázisok fejlődését, a közel egy évtizedes adatsorok lehetőséget kínáltak leíró statisztikai elemzésekre, amelyeket a hazai irodalom megállapításai alapján igyekeztünk értékelni. Arra voltunk kíváncsiak, hogy az egyes vállalatcsoportok között eltérnek-e és mely területeken térnek el egymástól a statisztikai adatokkal mért teljesítmények. Ezek alapján pedig javaslatot tettünk arra, hogy az egyes vállalatcsoportok milyen, a nemzetközi gyakorlat alapján ajánlott versenyképességet előmozdító közpolitikai eszközöket igényelhetnek a teljesítményük további javítására.

3.1. Az előzmények

A nemzetgazdaság versenyképességének alakítására irányuló elméleti, koncepcionális és gyakorlati megközelítések egyik közös metszete, hogy azok a vállalatok teljesítményének a növekedését mozdítsák elő. A közszféra és a gazdaság versenyképessége c. kutatási projektben (lásd Báger-Czakó, szerk., 2007.) két egymással összefüggő területen ezt szerettem volna részletesebben megvizsgálni.

3.1. sz. ábra

A kutatás területei



Az *első fázist* lezáró munkámban (Czakó 2007) az OECD kutatási eredményei és az Európai Unió (EU) elemzései alapján a makrogazdaság és a gazdaságpolitika szintjére megfogalmazott elméleti és koncepcionális megközelítésekről és összefüggésekről adtam áttekintést. A kutatási koncepcióban megfogalmazott kutatási területek (lásd **3.1. sz. ábra**) közül az OECD és az EU vállalati versenyképességet előmozdító megközelítéseit tekintettem át, azaz az 1. és a 3. területtel foglalkoztam. E szakasz egyik legfontosabb következtetése az volt, hogy a vállalatok teljesítményének és alkalmazkodási képességének növelését négy területre irányuló közpolitikai eszközökkel tartják legcélravezetőbbnek: (1) a vállalakozási tevékenység és a vállalatalapítás előmozdítása; (2) az információs és kommunikációs technológiák (IKT) alkalmazása; (3) a tudományos és technológiai eredmények diffúziójának elősegítése; és (4) a humántőke, a humánerőforrás fejlesztése az ismeretek gazdasági célú felhasználásának előmozdítására.

E területeket összevettem a kutatási koncepciómban (Chikán et al, 2006) megfogalmazott kormányzati gazdaságszervező szerepekkel, amelyek a hazai gyakorlat alapján főként a piacgazdasági működés kialakításához és fejlesztéséhez kapcsolódtak. Azt tapasztaltam, hogy az előzetesen megfogalmazott szerepek közül a közszolgáltatások és a közigazgatási eszközök területei kapcsolhatók az OECD és az EU javaslatokhoz.

3.2. A kutatási kérdések és módszertan

Legáltalánosabb értelemben a versenyképesség összehasonlításban értelmezett teljesítményt és teljesítőképeséget jelent. Chikán–Czakó (2009) alapján egy „*nemzetgazdaság versenyképessége* abban áll, hogy úgy tud létrehozni, felhasználni, illetve a globális verseny keretei között értékesíteni termékeket és szolgáltatásokat, hogy ennek során állampolgárainak jóléte és saját termelési tényezőinek hozadéka fenntartható módon növekszik” (i.m. 42. old.). A versenyképesség „*output*” változójának tekinthető a *GDP, a foglalkoztatás és az export* (Somogyi, 2009a és 2009b). A *vállalatok versenyképessége* abban áll, hogy az adott nemzetgazdaság társadalmi normáinak betartásával úgy kínáljanak termékeket a fogyasztóknak, hogy azok hajlandók legyenek ezekért a versenytársakénál nagyobb jövedelmezőséget biztosító árat kifizetni (Chikán–Czakó, 2009, 43. old.). Noha a két gazdasági szint (nemzetgazdaság és vállalatok) összekapcsolása leírhatóság, elemezhetőség és ok-okozati viszonyok szempontjából nem egyszerű, belátható, hogy a *versenyképesség alakítására ható makrogazdasági politikáknak és eszközöknek egyik fő célpontját a vállalatok magatartásának olyan befolyásolása jelenti, amely a vállalatok tevékenysége révén nagyobb GDP-t, foglalkoztatást és exportot eredményez. Kutatásunk alapfeltevése, hogy az eltérő vállalatcsoportok eltérő módon és mértékben járulnak hozzá a három kiemelt makrogazdasági „output”-hoz.* Témánk szempontjából ez azzal a következménnyel jár a kormányzati közpolitikákra nézve, hogy a vállalatok „versenyképességének” elősegítését egyéb tényezők mellett a vállalatok sajátosságaihoz igazodó elvek érvényesítése és eszközök alkalmazása segítheti elő.

A korábbi kutatási fázis folytatásaként a vállalatcsoportokra vonatkozó kutatások kerültek előtérbe. Kutatási koncepcióm alapján azt vizsgáltam, hogy milyen területeken mutatkozik különbség a különböző méretű vállalatcsoportok teljesítményei között, és ezekhez milyen versenyképességet előmozdító közpolitikai eszközök, illetve szolgáltatások illeszkedhetnek. A vállalatcsoportok elemzésére a vállalatok alkalmazotti létszám szerinti méretkategóriáit választottam. Az eredményektől azt vártam, hogy kimutathatók lesznek markáns eltérések az egyes vállalatcsoportok között, ez alapján pedig az egyes vállalatcsoportok versenyképességének előmozdítására megfogalmazhatók és javasolhatók prioritások az előző fázisban bemutatott közpolitikai területek közül.

A gazdálkodástudományban széles körben osztott implicit feltevés, hogy a vállalatok alkalmazotti létszám szerinti méretük alapján (is) eltérő magatartási és teljesítménybeli jellemzőkkel rendelkeznek, és ezért egy nemzetgazdaságban a kisvállalatok és a nagyvállalatok társadalmi és gazdasági szerepei eltérőek. Az egyik e feltevésre épülő állítás, hogy a kisméretű vállalatok a munkahelyteremtésben meghatározóak, míg a nagyméretű vállalatok a GDP előállításában. A nemzetgazdaság versenyképességének alakítására ebből az következik, hogy (1) eltérő teljesítményeket szükséges elvárunk a különböző méretű vállalatoktól; (2) a különböző méretű vállalatok versenyképességét a sajátosságaikhoz igazodó közpolitikai területeken és eszközökkel szükséges előmozdítani. A hagyományos kis- és középvállalat (kkv) – nagyvállalat kategóriák nem a legszerencsésebbek e célra, mert a vállalatok több mint 97%-a a kkv csoportba tartozik. Az egyre kiérleltebbé váló adatbázisok

és leíró statisztikai elemzések lehetőséget kínáltak arra, hogy ezt a megközelítést árnyaljam, és a méret szerint képzett vállalatcsoportokra vonatkozóan részletesebb elemzést készítsék a versenyképesség szempontjából kiemelkedő területeken.

Az általam felvetett kutatási kérdés hazai előzményeinek tanulmányozása alapján a következő irányzatok vázolhatók fel:

- A *külföldi közpolitikai gyakorlatokra és javaslatokra építve* javasol és sürget differenciáltabb megközelítést a hazai gazdaságpolitikában az első csoport. Néhány példa a jelen kutatáshoz áttekintett munkákból: Losoncz Miklós két (2006 és 2008) tanulmányával fémjelezhető ez az irányzat, idesorolható Román (2003) is, és szintén ebbe a műfajba tartozik az előző fázisban született munkám (Czakó, 2007).
- A publikációk egy részében a szerzők *nemzetközi és hazai statisztikai adatok alapján* a gazdaság egészére vagy egy területére irányulóan vázolnak fel sajátosságokat és tendenciákat, és ezekkel összhangban tesznek implicit vagy explicit javaslatokat a gazdaságpolitika egészére vagy egyes területei számára. Néhány példa a jelen kutatáshoz áttekintett munkákból: a hazai vállalatokra vonatkozó munkák Román Zoltán (2004 és 2006a) tanulmányaival fémjelezhetők; idesorolhatók Báger és szerző társai (2005) és Bagó (2001, 2008) tanulmánya mellett a GKI Zrt versenyképességi évkönyvei is (Viszt, szerk., 2007 és 2008).
- A harmadik irányzat *vállalati adatfelvételeken alapul*, és ezekre építve igyekszik általánosítható tanulságokat, és a tanulságok alapján javaslatokat megfogalmazni. Ebbe a körbe tartoznak a Versenyképesség Kutató Központ kutatásai, a Gazdaságkutató Zrt. számos munkája, melyek közül itt Németné (2001) és Szerb (2008) munkáira hivatkozom, és a Szerb László nevéhez köthető GEM kutatásokra (lásd Szerb, szerk., 2005).
- A negyedik csoportba sorolhatók azok a *kormányzati szférában vélhetően döntés-előkészítési céllal készült tanulmányok*, amelyek a fentiekre építve igyekeznek képet adni arról a területről, amelyre közpolitikai intézkedéseket készítenek elő. A Nemzeti Fejlesztési Terv kimunkálásának első és második fázisában különösen sok ilyen munka született; ezek közülük a GKM (2004) tanulmányát emelem ki. Ezek a munkák jellemzően a második irányzat adatforrásait használják fel.

A hazai egyéni és társas vállalkozásokra (ezeket összefoglalóan vállalatoknak nevezem) számos elemzés (lásd pl. KSH, 2006a), áttekintés (pl. GKM, 2007) és lista kerül összeállításra (pl. Figyelő TOP200) immár rendszeresen és azonos adattartalommal. Az irodalom áttekintéséből kiderült számomra, hogy ritkán kerül sor a vállalati beszámolókból származó adatbázisok és a statisztikai adatok együttes kezelésére. A hazai irodalomban Román Zoltán két tanulmányát (2004 és 2006a) tekintem olyan munkának, amelyhez a kutatás leginkább kapcsolódott. A szerző mindkét tanulmánya interpretálható úgy is, hogy statisztikai adatok elemzésére építve értékeli a versenyképesség egyes összetevőinek alakulását. Közös bennük, hogy hazai és nemzetközi statisztikai (KSH és Eurostat) adatokra építenek. A 2004-es munkában azt vizsgálja, hogy az 1990-es évek végén: hogyan alakult tendenciájában és hogyan értékelhető nemzetközi összehasonlításban a GDP, a termelékenység és a foglalkoztatás. Román Zoltán (2006a) tanulmányának 7. fejezete tartalmaz olyan elemzést, amelyhez a mostani elemzés különösen kapcsolódik: a különböző nagyságú vállalatok szerepének, illetve súlyának alakulása a GDP termelésében, a foglalkoztatásban, az exportban, és kitért az innovációs tevékenységükre is.

A vállalatcsoportok teljesítményeinek 1999-2006-ra elvégzett elemzésének idősorai a következő *forrásokból* származnak, és a következő *főbb jellemzőkkel* rendelkeznek:

Az egyik meghatározó hazai adatforrás a *Központi Statisztikai Hivatal (KSH)*, amelynek adatai az EU adatgyűjtési módszertanával megegyezők. A KSH (2000-2006) adatai közül a működő (azaz adott évben árbevételt elért) vállalatok adatait használtuk. Ennek a vállalati körnek a száma a 2000-es évek elején 700 ezer körül állandósult.

A másik forrás a több mint egy évtizede rendszeresen megjelenő *a kis- és középvállalatok helyzetét elemző kötetek*, amelyek a *Gazdasági Minisztérium, illetve Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (GKM 2005, 2007, és NFGM 2008)* gondozásában jelennek meg. Adataik elsődleges forrását az APEH adóbevallásai jelentik, és e kiadványok adnak legnagyobb lehetőséget a vállalatcsoportok vállalatgazdasági teljesítményének (GDP, export, foglalkoztatás, jövedelmezőség) elemzésére. Az elemzésemhez felhasznált adatok a többségi magántulajdonban lévő, kettős könyvvitelt vezető nem pénzügyi vállalatokra terjed ki, ami számításaim szerint 300-350 ezer vállalatot foglalhat magába (a minta elemszáma nem szerepel a kiadványokban).

Az export teljesítmény elemzésénél támaszkodtam a *Figyelő TOP200 és a HVG TOP500-as vállalati listákra*, amikben a legnagyobb árbevételű hazai vállalatok legfontosabb vállalatgazdasági adatai szerepelnek az éves pénzügyi beszámolók (mérleg és eredmény kimutatás) alapján. Ezek a kiadványok, illetve összeállítások elsősorban a legnagyobb vállalatok elemzésére adnak lehetőséget.

Az adatforrások között szerepelnek az *Eurostat* által gyűjtött adatok, illetve az intézmény gondozásában megjelent műhelytanulmányok, közlemények (pl. Eurostat 2005, Schmieman, 2008). Ezek az adatok elsősorban a nemzetközi összehasonlításokat teszik lehetővé.

3.3. A vállalatcsoportok teljesítményére vonatkozó főbb megállapítások

A kutatás során a vállalatcsoportok teljesítményét öt szempontból vizsgáltuk: (1) a GDP-hez való hozzájárulás; (2) a foglalkoztatásban betöltött szerep; (3) az exportteljesítmény; (4) az innováció jellemzői; (5) a jövedelmezőség alakulása. Ezek mellett az alábbiakban a tulajdonosi szerkezet és a teljesítmények kapcsolatára vonatkozó megállapításokat is kiemeljük. E teljesítményeket jelző adatok alapján igyekeztünk feltárni a legfontosabb tendenciákat, és azokat nemzetközi összehasonlítások alapján értékelni. A részletes elemzést Czakó (2009) tartalmazza.

3.3.1. A hazai vállalatszerkezet

A működő vállalatok száma 700 ezer körül stabilizálódott és állandósultak a vállalatszerkezet méretkategóriák szerint értelmezett csoportjainak arányai is (**3.1. sz. táblázat**).

Működő vállalatok száma méretkategóriák szerint, 1999-2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0 fő	17 191	17 665	18 721	22 835	16 414	15 970	18 361	17 578
1 fő	371 547	408 066	424 782	465 000	464 150	464 096	458 871	451 155
Mikro, 2-9 fő	160 474	167 129	169 838	173 115	186 536	193 461	195 113	194 092
Kis, 10-49 fő	24 686	25 849	26 157	26 829	27 782	28 806	29 507	29 388
Közép, 50-249 fő	5 371	5 350	5 337	5 006	5 015	5 028	4 980	5 010
Nagy, 250- fő	1 093	1 088	1 046	1 003	958	946	924	923
Összesen	580 362	625 147	645 881	693 788	700 855	708 307	707 756	698 146

Forrás: KSH (2006) és http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tab13_02_03i.html, Letöltve: 2008.06.13. alapján saját számítás. Megjegyzés: a kiemelések a legnagyobb értékeket jelölik.

A sokaságban –1999. óta – az 5-9 és a 10-19 főt foglalkoztató vállalatok száma folyamatosan növekszik, míg a közép- és nagyvállalatok száma folyamatosan csökken. Az előbbi trend vizsgálatra érdemessé teszi a vállalat alapítási és vállalatnövekedési tényezőket a nagyobb mikro- és a kisebb kisvállalatok körében. A nagyvállalatokra vonatkozó trend a nemzetközi, EU-tagországokat jellemző tendenciákkal egybevág: számuk stagnál, illetve szerény mértékben csökken.

A hazai „üzleti”, „vállalati”, „reálszférát” érdemes méret alapján *differenciáltabb csoportokra (kategóriákra) bontani*. A széles körben elterjedt „kkv” elnevezés redundáns. Nem csak azért nem használható és rosszul értelmezhető, mert a vállalati szféra 99%-át lefedi a kategória, hanem azért sem, mert ez a kör igen eltérő stratégiai, működési és magatartási jellemzőkkel rendelkező vállalatokat foglal magába. Az önfoglalkoztató (0-1 fő), a mikro- és kisvállalatok (mkv-k) és a kis- és nagyvállalatok (knv-k) csoportjai alapján jobban le tudjuk írni az üzleti szféra sajátosságait – statisztikai és a működési jellemzőiket tekintve is.

3.3.2. A GDP termeléséhez való hozzájárulások

A hazai adatok szerint a GDP termelésben 1/3 – 2/3 a nagyvállalatok és kisebb vállalatok aránya. A 3000 körüli nagyvállalat részesedése folyamatosan csökkent, a mikro- és a kisvállalatok részesedése pedig folyamatosan növekedett a vizsgált időszakban. A középvállalatokra vonatkozó adatsor felhívta a figyelmet arra, hogy ez a vállalati kör, amelyet hajlamosak vagyunk átfogóan „növekedés-orientált”-nak tekinteni, további kutatásokra érdemes: a dinamizmust nem jelezték az adatok.

3.2. sz. táblázat

Az egyes vállalati méretkategóriák hozzájárulása a bruttó hazai termék (GDP) létrehozásához az EU-tagországokban és Magyarországon (%)

	EU-19*	EU-19*	EU-19**	EU-25***	Magyarország		
	1998	2000	2003	2005	1999*	2003**	2005****
Mikrovállalatok			21,2	20,9		18,3	20,2
Kisvállalatok	29	35	14,1	18,9	42	16,0	15,6
Középvállalatok	19	17	15,7	17,8	15	18,3	17,6
Összes KKV	48	52	51,0	57,6	57	52,6	53,4
Nagyvállalatok	52	48	49,0	42,4	43	47,4	46,6
Összesen	100	100	100	100	100	100	100

Forrás: *Román (2002a), 765. old., **Román (2006a), 69. old., ***Schmiemann (2008), 1. old., és GKM/NFGM alapján számított adatok

A **3.2. sz. táblázat** azt mutatja, hogy az EU tagországok átlagadatai alapján a nagyvállalatok GDP-hez való hozzájárulása csökkenő tendenciát mutat, amit a bővítés is előmozdíthatott. Ingadozásokkal, de ezt a tendenciát olvashatjuk ki a magyarországi nagyvállalatok GKM/NFGM adataiból is, amivel együtt jár, hogy a kisebb méretű vállalatok csoportjainak részesedése növekszik. Figyelemre méltó, hogy a legutóbbi adatok szerint a mikrovállalatok részesedése - az EU-25 értékek szerint - 20% körül állapodott meg., és ezt a tendenciát jelzik a magyar adatok is. A középvállalatok részesedésének csökkenése a 17-18%-os értékre megfelel az EU-25 tagországok átlagértékeinek.

3.3.3. A vállalatcsoportok és foglalkoztatás

A foglalkoztatásra vonatkozó hazai adatok azt mutatták, hogy az önfoglalkoztató vállalkozások, a mikro- és a kisvállalatok foglalkoztatása folyamatosan növekedett a 2000-2006. közötti időszakban. A kisebb vállalatok foglalkoztatásban betöltött szerepe kiegyenlítettebbé vált: a mikro-, a kis- és középvállalatok kategóriáinak mindegyike több mint 400 ezer fő feletti foglalkoztatottnak adott munkát. Az adatsor felhívta a figyelmet arra, hogy árnyaltabb elemzések és következtetések levonása szükséges e három vállalatcsoportot foglalkoztatási magatartására. Eredményeink ráirányították a figyelmet arra, hogy különösen az önfoglalkoztató és a mikrovállalatok reagálnak rugalmasan az adózási szabályok változtatásaira.

Az EU tagországokra vonatkozó adatok azt jelzik (lásd **3.3. sz. táblázat**), hogy a nagyvállalatok és kisebb vállalatok 1/3 és 2/3 arányban adtak munkát, és a nagyvállalatok részesedése kismértékű csökkenéssel jellemezhető. A kisebb vállalatok körében jeleznek változásokat az adatok: a legnagyobb részarány a mikrovállalatokat jellemzi, a foglalkoztatottak közel 30%-ának adnak munkát.

3.3. sz. táblázat

A foglalkoztatott létszám megoszlása méretkategóriák szerint, 1999, 2003 és 2005 (%)

	EU-19*	EU-19**	EU-25***	Magyarország		
	1999	2003	2005	1999*	2003**	2005****
Mikrovállalatok	34	39,4	29,6	36	37,8	22,4
Kisvállalatok	19	17,4	20,6	14	17,7	22,6
Középvállalatok	13	13,0	16,8	17	15,9	21,2
Összes KKV	66	69,7	67,1	67	71,4	66,2
Nagyvállalatok	34	30,3	32,9	33	28,6	33,8
Összesen	100	100	100	100	100	100

Forrás: *Román (2002a), 765. old., **Román (2006a), 68. old., ***Schmiemann (2008), 1. old., és **** GKM/NFGM alapján saját számítás

A kis- és középvállalatok nemzetgazdasági szerepének és súlyának növelése prioritást élvez az EU-szintű politikákban, és ez az elvárás a tagországokkal szemben is. A GDP létrehozatalában és a foglalkoztatásban betöltött szerepük a legfrissebb EU statisztikák szerint (idézi Pulay, 2009, 33. old.) a fenti tendenciákat látszanak megerősíteni: a mikro- és kisvállalatok térnyerése a korábbi évek adataihoz viszonyítva. A statisztikai számbavétel módszertana fejlesztésre szorul, különösen a kiegészítő jövedelmet biztosító 0, és az önfoglalkoztató 1 fővel működő vállalkozásoké. Ezek a vállalkozások az életszínvonal biztosítása és a foglalkoztatás szempontjából kiemelkedő jelentőségűek mindegyik nemzetgazdaságban. A mikro- és kisvállalatok egy részére, az ún. életmód vállalkozásokra (life style business) is igaz ez az állítás, azonban ebben a körben már megfigyelhetők azok a vállalatok is, amelyeket a hosszú távú fennmaradás mellett a növekedés jellemez. Ezeknek a hazai vállalatoknak a sajátosságiról kevés rendszerezett ismerettel rendelkezünk.

3.3.4. Az exportteljesítmények

Az elmúlt 10 évben a hazai export alakulása nemzetközi összehasonlításban is sikertörténet. Az adatok azonban azt mutatják, hogy a hazai export koncentrált: nagyméretű és külföldi tulajdonú vállalatok részaránya 60% felett stabilizálódni látszik. Az export adatok elemzése kapcsán is érdemes arra felfigyelni, hogy az elemzett 6-7 éves időszakban a mikro- és a kisvállalatok adatai folyamatos növekedés mutattak.

A **3.4. sz. táblázat** azt mutatja, hogy az export hogyan oszlott meg a különböző méretkategóriák vállalatai között (az összesen adatok 100%-tól való eltérése a hivatkozott munka adatai nyomán adódik). A megoszlási adatok azt jelzik, hogy a nagyvállalatok exportrészesedése csökkent, és 64-65% körül állandósul. Az itteni csökkenéssel párhuzamosan a 0-1 fővel működő és a mikrovállalatok részesedése növekedett. A közepméretű vállalatok aránya 14% körül állandósult. Amennyiben az exportteljesítményekhez viszonyítjuk az adatokat, akkor az a következtetés vonható le, hogy a megoszlások átrendeződése mögött jelentős nominálértéken számított értéknövekedések állnak.

3.4. sz. táblázat

Az exportértékesítés megoszlása a kettős könyvvitelű vállalkozások körében méretkategóriánként, 2001–2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0-1fő	2,6%	3,7%	2,1%	5,5%	5,9%	5,5%
Mikro, 2-9	5,2%	5,8%	5,2%	4,9%	5,5%	5,9%
Kis, 10-49	8,9%	10,5%	14,6%	11,8%	10,3%	9,6%
Közép, 50-249	13,1%	15,1%	13,7%	13,9%	13,5%	14,4%
Nagy, 250-	70,1%	64,8%	64,4%	64,0%	64,7%	64,7%
Összesen	99,9%	99,9%	100,0%	100,1%	99,9%	100,1%
Export, mrd Ft	8748,2	88740,0	9528,6	11039,9	12343,2	15444,4

Forrás: GKM (2005), (2007) és NFGM (2008), és KSH (2001-2006) Magyar Statisztika Zsebkönyvek

A külkereskedelmi kapcsolatok elemzésében a külkereskedelmi tranzakciókat lebonyolító vállalatok sajátosságainak statisztikai bemutatása és nemzetközi összehasonlítása kevés figyelmet kapott a közelmúltig. Ennek háttérében nem elhanyagolható szerepet játszott az a tény, hogy a külkereskedelmi és a vállalati statisztikák összevonása és együttes kezelése igen jelentős kihívásokat jelent. A **3.5. sz. táblázat** egy ilyen, 9 országra kiterjedt Eurostat kutatás eredményeiből származik, amit Magyarország adataival is kiegészítettünk. Az elemzésbe bevont országok közül méret alapján Belgium, Ausztria és Portugália áll legközelebb Magyarországhoz, az egy főre eső GDP-t tekintve pedig Portugália. Az exportban Belgiumban és Dániában a legjelentősebb a mikrovállalatok aránya. Ausztria exportját éppúgy nagyvállalati dominancia jellemzi (54%), mint Portugáliát (53%), és a mikro- és a kisvállalataik is hasonló exportintenzitással jellemezhetők. A táblázat adatai alapján érdemes felfigyelni egy skandináv mintára: Finnország és Svédország esetében egyaránt a legmagasabb a nagyvállalatok exportintenzitása (80, illetve 70%), míg a mikro- és a kisvállalataik a legkisebb arányban részesednek az exportból.

Amennyiben Magyarország adatait is bevonjuk az összehasonlításba, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy Magyarország exportjára is a nagyvállalati dominancia a jellemző: a nagyvállalatok részaránya (tartósan 64%-on felüli) magasabb, mint az osztrák és a portugál nagyvállalatoké és alacsonyabb, mint a két skandináv országbeli nagyvállalatoké. A középméretű vállalatok részesedése a skandináv országok mintázataihoz hasonlít, 13-15% között alakult. A mikro- és kisvállalatok részaránya azonban az osztrák és a portugál mintát idézi: a magyar adatok is 20% körül szóródnak.

3.5. sz. táblázat

Az export megoszlása az egyes méretkategóriák között 9 EU-tagországban és Magyarországon (%)

Létszám	BE	DK	DE	IT	NL	AT	PT	FI	SE	HU
0-9	33	37	15	10	13	12	6	2	6	11
10-49	12	11	21	20	20	7	12	5	7	10
50-249	15	21	32	27	31	27	29	13	16	14
250-999	19	22	24	18	22	30	27	23	22	65
1000+	21	9	8	24	15	24	26	57	50	
Összesen*	100	100	100	99	101	100	100	100	101	100

Forrás: Eurostat (2005), 13. old, a magyar adatok saját számítás.

*Megjegyzés: Az összesen sorban szereplő adatok a táblázat eredeti adatai szerint térnek el a 100%-tól. Az adatok 7 ország esetében 1999-re és 2 ország esetében 2000-re vonatkoznak. A rövidítések: BE – Belgium, DK – Dánia, DE – Németország, IT – Olaszország, NL – Hollandia, AT – Ausztria, PT – Portugália, FI – Finnország, SE – Svédország, HU – Magyarország. A kiemelések a magyar adatokhoz közel első értékeket emelik ki.

3.3.5. Innovációs tevékenység

Az innovációs tevékenység elemzésénél, az innováció egyik közelítő változójának tekintett mutató - a K+F ráfordítások - vizsgálata azt mutatja, hogy a K+F a külföldi tulajdonú nagyvállalatok körében koncentrálódik. Frank (2005) az EU tagországok K+F tevékenységének nemzetközi jellegét - 2002-es adatokra építve - három területen vizsgálja: (1) a külföldről finanszírozott K+F ráfordítások aránya a bruttó K+F ráfordításokban, (2) a felsőfokú oktatásban résztvevő külföldi hallgatók aránya és végül (3) a külföldiek által bejegyzett szabadalmak aránya. Az (1) témakör szerinti áttekintés rámutat arra, hogy Magyarországon 2002-ben a teljes K+F ráfordítások (GERD) 10,4%-át finanszírozták külföldről, körülbelül ekkora érték jellemezte Belgiumot (11,8%) és Hollandiát (11,0%). A vállalati K+F ráfordításokat (BERD) tekintve az EU-15 és EU-25 átlag is 10%, a magyar érték pedig ennek duplája, 22,6%. A vállalati K+F ráfordítások 49%-át külföldről finanszírozták – ez az érték a tagországok között a legmagasabb, Ciprus és Franciaország 29%-kal követ bennünket.

Az EU innovációs, CIS felmérései és a vállalati felmérések ennél árnyaltabb képet festenek a hazai innovációs tevékenységről. Az Európai Bizottság CIS felméréseinek legutóbbi 2002-es felvételének eredményeit ismerteti Báger et al. (2005), Kiss (2006) és Román (2006). A felmérés feltevése szerint azok a vállalatok innovatívak, amelyek új terméket és/vagy új technológiát vezettek be, és ebben az értelemben a felmért vállalatok 17%-a minősült innovatívnak. Báger et al. (2005) és Román (2006) rámutat arra, hogy az innováció bevezetése elsősorban a nagyvállalatok körében jellemző, és gyakoribb a feldolgozóipari ágazatokban, mint a szolgáltatásokban (lásd 3.6. sz. táblázat).

3.6. sz. táblázat

Innovációt bevezető vállalatok aránya (%) az egyes méretkategóriákban
Magyarországon, 2002

Méretkategória	Feldolgozóipar*	Szolgáltatási ágak*	Összesen***	ebből saját fejlesztésű***	
				termék	eljárás
10-49	26,1	10,9	16,9	65,8	59,8
50-249	32,8	16,8	24,5	64,0	42,5
250-499	42,0	26,0	41,4	71,3	46,2
500 fő felett	49,8	30,4	na	na	na
Összesen*	28,8	11,9	19,4	66,1	53,8
***N=	8903	13.927	22.830		

Forrás: Román (2006a) *137. old, **106-107. old., *** 75. old. ****Báger et al. 2005, 38-40. old. Az adatok között az erdő- és mezőgazdasági valamint a bányaiipari vállalatok nem szerepelnek.

A **3.6. sz. táblázat** az innovációt bevezető vállalatok arányát és a saját fejlesztésű innováció típusát tartalmazza. Az adatokból az olvasható ki, hogy a feldolgozóipari vállalatok körében mindegyik kategóriában jelentősebb az innovatív vállalatok aránya, mint a szolgáltatási ágakban, és a nagyobb méretű vállalatok körében nagyobb az innovatív vállalatok aránya. A szolgáltatási ágakban is megfigyelhető, hogy a nagyobb vállalatok körében több az innovációt megvalósító vállalatok aránya. Az innováció mindkét esetben a legnagyobb, 500 fő fölötti alkalmazottal működő vállalatcsoportban volt a leggyakoribb.

Kiss munkái (2005a, 2005b, 2006) vállalati felmérésekre alapozva vizsgálják az innováció tevékenységének sajátosságait, akadályozó és támogató tényezőit. Kiss (2006) összevetette eredményeit a CIS felmérés eredményeivel is, amelyek közül az innovációs ráfordítások arányát idézzük (lásd **3.7. sz. táblázat**). A táblázatba a környező országok adatait válogattam be, amelyek alapján meglepő és irigylésre méltó, hogy Csehországban, Lengyelországban és Romániában milyen magas a kisvállalatok innovációs ráfordításainak aránya. A másik érdekes jelenség, hogy a Kiss munkáinak alapját adó felmérésekből számított adatok magasabbak, mint a KSH által számított adatok, amit Kiss a két minta között meglévő eltéréssel magyaráz.

3.7. sz. táblázat

Az innovációs ráfordítások aránya az árbevételben az innovatív feldolgozóipari vállalatok körében vállalatméret szerint (%)

Méretkategória	VV	Eurostat adatok, 2002				
		HU	CZ	SK	PL	RO
Kisvállalatok	-	5	7	4	7	7
Középvállalatok	6	2	3	5	5	5
Nagyvállalatok	4	5	2	6	3	2
Összesen	5	4	2	6	4	3

Forrás: Kiss (2006), 14. old. alapján. A Kiss által elemzett versenyképességi felmérésben részt vett vállalatokra vonatkozó adatok, 2004. Az országok rövidítése: HU – Magyarország, CZ – Csehország, SK – Szlovákia, PL – Lengyelország, RO – Románia.

3.3.6. A tulajdonosi szerkezet hatása

A tulajdonosi szerkezet és a teljesítmények összefüggéseinek vizsgálatára az export és az innováció területén adódott lehetőség. A teljesítményekre vonatkozó eredmények azt mutatják, hogy a külföldi érdekeltségű vállalatoknak, multinacionális vállalatok leányvállalatainak meghatározó szerepe van a magyar export és a hazai K+F alakulásában. Ez a vállalati kör jelenti a „volumen”. A mikro- és a kisvállalatok adatai alapján ugyanakkor ígéretes növekedési ütemet lehetett megfigyelni az export teljesítményeknél. A „picik” és az „óriások” komplementer szereplőknek tűnnek. A vállalatok külgazdasági teljesítményeinek ösztönzésében ez „kétpólusú” megközelítés szükségességére hívja fel a figyelmet.

A hazai 2002-es CIS felmérés eredményei alapján a vegyes (magyar és külföldi) tulajdonú vállalatok körében volt a legmagasabb az innovatív vállalatok aránya (34,2%), a külföldi tulajdonúak körében 21,5%, míg a magyar tulajdonú vállalatok körében a legalacsonyabb (15,1%).

3.3.7. Jövedelmezőség

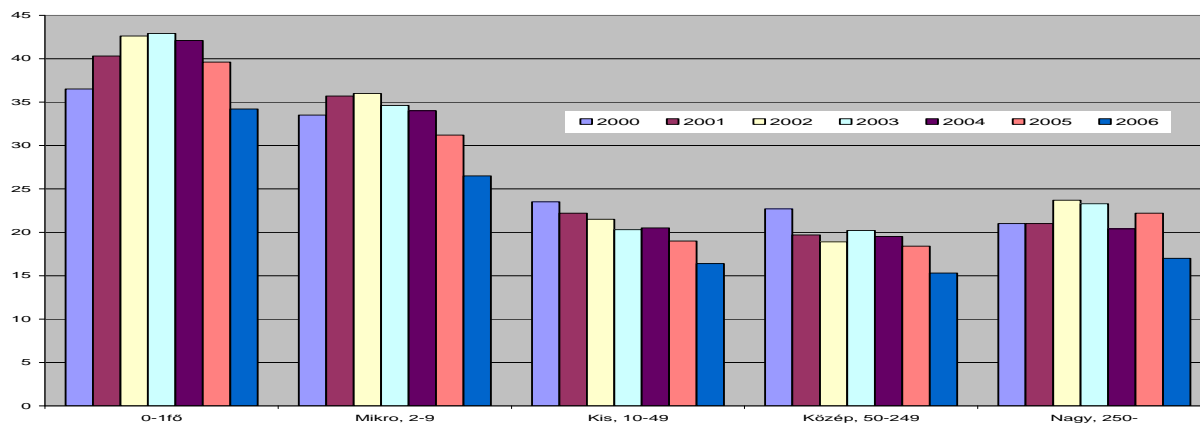
Elemzésünket – a GKM/NFGM kiadványok alapján –, a jövedelmezőség vizsgálatával zártuk és elsőként a veszteséges kettős könyvvezetésű vállalkozásokra vonatkozó adatokat vizsgáltuk. A vállalatok magántulajdonára vonatkozó állításból következik, hogy a magántulajdonú vállalatok veszteségeit a tulajdonosoknak kell végső soron finanszírozniuk, és hosszú távon a veszteséges működés nem tartható fenn. A 2000-2006-ra vonatkozó hétéves adatsor a piactudomány eme alaptételének érvényességét – úgy látszik – igazolja: egyre kisebb a veszteséges vállalatok aránya mindegyik méretkategóriában (3.2. sz. ábra).

A mikro- és kisvállalatok körében a legmagasabb a veszteséges vállalatok aránya, a kis-, a közép- és a nagyvállalatok körében alacsonyabb – ezek a nemzetközi tendenciákkal megegyeznek. A **3.2. sz. ábra** nagyon szépen jelzi, hogy még a 2007-es, a gazdaság fehérítését célzó, önfoglalkoztatókra és mikro-vállalatokra irányuló kormányzati intézkedések bevezetése előtt (pl. APEH ellenőrzés lehetősége elmaradó minimális személyi jövedelemadó, illetve különadó befizetése esetén, az elektronikus adó- és járulékbevallásra való áttérés) megfigyelhető volt egy „veszteség-csökkenési” folyamat a kettős-könyvvezetésű vállalatok

körében mindegyik méretkategóriában, ahol a „fordulat évét” 2003-ban jelölhetjük meg. Ezt a veszteség-csökkenési folyamatot a vállalatok öntanulási folyamatoként is lehet interpretálni.

3.2. sz. ábra

A veszteséges vállalatok aránya az egyes méretkategóriákban, 2000-2006.



Forrás: GKM (2005), (2007) és NFGM (2008)

Amikor a megtérülést jelző egyik mutatót, a tőkearányos nyereség alakulását (return on equity, ROE) vizsgáltuk méretkategóriánként, akkor azt láttuk, hogy a kettős könyvvizetésű magánvállalatok körében 2004-2006. között a különböző méretű vállalatok megtérülési rátái közeledtek egymáshoz, és a 10-20%-os sávban szóródtak az átlagok. A hatéves idősort nézve érdekes volt látni, hogy a középvállalatok ROE mutatója mutatta a legkisebb ingadozást, a 0-1 fővel működő vállalkozásoké pedig a legnagyobbat. Érdekes jelenség, hogy a mikro- és a kisvállalatok csoportjában tekinthetők legmagasabbnak az átlagos tőkemegtérülések: 15% körül mozogtak az átlagok.

3.3.8. Összegző megállapítások

A működő vállalkozásokra és vállalatokra vonatkozó, a 2000-es évek elejének tendenciáit jelző 6-8 éves adatsorok azt mutatják, hogy a magántulajdonú vállalkozások és vállalatok körében megfigyelhető volt egyfajta dinamikus mozgás. Ennek lényege, hogy a mikro- és a kisvállalatok részaránya a foglalkoztatásban, a GDP-hez való hozzájárulásban és az exportban is lassan növekedésnek indult, a veszteséges vállalatok aránya pedig csökkent. A reálszférára vonatkozó versenyképességi közpolitikáknak véleményem szerint ezeket az előremutató folyamatokat kellene valamilyen módon előmozdítania. Ehhez elengedhetetlen, hogy árnyaltabban közelítsünk a vállalati szférához és további empirikus kutatásokat végezzünk a különböző méretkategóriájú vállalatok sajátosságainak feltárására.

3.4. Következmények a vállalati versenyképesség előmozdítására: javaslatok az intézményi és szolgáltatási rendszerre

Piacgazdaságban az egyes vállalatok „jóléte” tulajdonosaiknak és vezetőiknek ügye. Amennyiben jól megy sok vállalatnak egy nemzetgazdaságban, akkor annak olyan pozitív hatásai vannak a gazdaság egészére és a társadalomra is, amely közjószágként számos társadalmi csoportot és szférát pozitívan befolyásol: nagyobb összegű adóbefizetések, több adófizető, magasabb jövedelmek, nagyobb szerepvállalás az öngondoskodásban és a

jótejkonykodásban. Politikai szempontból ez a megközelítés nem feltétlenül előnyös, mert nehezen fordítható le szavat-szerző üzenetekre, az Európai Unió környezetben azonban úgy tűnik, a gazdasági sikeresség fontosabb értékelési szempont, mint az, hogy melyik párt szerzett kormányzati többséget. A választásokat valamely politikai erők szükségképpen megnyerik, a kérdés, hogy mit tud „kihozni” a kormányzati koalíció vagy kormányzó párt a gazdaságból, képes-e figyelemre méltó teljesítményt felmutatni – nemzetközi összehasonlításban.

A gazdaság egészének teljesítménye és alkalmazkodó képessége szempontjából a *versenyképesség előmozdítására három célterület* emelhető ki, ahol a vállalatok magatartásával a makrogazdaság teljesítménye is növelhető: a foglalkoztatás, az export tevékenység ösztönzése, és az innovációs tevékenység elősegítése.

Foglalkoztatás: a vállalatokat ösztönözni kell arra, hogy törvényes (bejelentett) módon tartsák meg, illetve bővítsék az alkalmazottaik létszámát. Úgy véljük, hogy az eltérő vállalatméret eltérő ösztönzési eljárásokat igényelhet. A gazdasági recesszió miatt a foglalkoztatás a másik két célterülethez képest felértékelődni látszik. Az adófizetői bázis szűk jellege miatt komolyabb támogatásra érdemes lehetőségként jelenhet meg az önfoglalkoztatás előmozdítása és támogatása is. E csoport esetében különösen a vállalkozási tevékenységhez szükséges tudás és ismeretek terén nem sikerült piacgazdaságunkban előrelépni (lásd pl. Román 2002b és 2006b, Szerb (szerk.) 2005, Szerb–Márkus, 2007).

Az export tevékenység ösztönzése: a hazai piac mérete miatt (is) szükséges a külföldi piacokon való értékesítés előmozdítása és elősegítése. A hazai exportban kiemelkedő szerepe van a nagyvállalatoknak, amelyek között megtalálható számos multinacionális vállalat leányvállalata. Ez a csoport határozza meg a magyar gazdaság exportjának volumenét, exportpiacai és anyavállalataik lehetőségei a magyar gazdaság külpiaci teljesítményére hatással vannak. Eredményeink azt jelezték, hogy a mikro- és kisvállalatok körében megfigyelhető egy dinamikus növekedés. E vállalatcsoport részesedése a magyar export egészéhez viszonyítva kevéssé jelentős, azonban fogalmazhatunk úgy, hogy ez a csoport képviseli az export dinamikájának egyik meghatározó részét. Más kutatások kimutatták (lásd NKTH, 2008), hogy a nemzetközi vállalatokhoz kapcsolódó mikro- és kisvállalatok eredményesebbek lettek külpiaci fellépésükben. Ez azt jelzi, hogy az export ösztönzésében a vállalatok közötti kapcsolatok, a „hálózatokhoz” történő kapcsolódás előtérbe kerül. A mikro- és kisvállalatok exporttevékenységének ösztönzése, illetve előmozdítása a hagyományos exportösztönzési eszközök és megoldások mellett (pl. exportfinanszírozás, kockázatbiztosítás) más típusú eszközöket is igényel. Ezek közé sorolhatjuk azokat, amelyek az információk nyújtásával, az oktatással, a képzéssel és tanácsadással támogatják e vállalatcsoportok exporttevékenységét.

Innovációra való képesség növelése: az innovációt tágan értelmezzük és azt értjük alatta, hogy különböző eszközökkel készíteni szükséges a vállalatokat a tevékenységükhöz szükséges tudás megszerzésére, fejlesztésére és alkalmazására, hogy megismerjék, átgondolják, és adaptálják a legjobb releváns megoldásokat és vállalati gyakorlatokat. Az innováció ily módon való felfogása azt igényli, hogy az új ismeretek, megoldások és technikák átvételét minden olyan területen szükséges előmozdítani és serkenteni, amelyek a vezetési és működési eljárások alkalmazását éppúgy ösztönzik, mint az új gyártási technológiák átvételét jelentő beruházásokat vagy új termékek kifejlesztését szolgáló fejlesztési és marketing ráfordításokat. Az innováció ily módon való értelmezése azt igényli, hogy a hagyományos K+F megközelítéstől szükséges elmozdulni a termelési célú tudásfelhasználás serkentése felé. Az

innovációra való képesség növelése a mikro- és kisvállalatoknál eltérő eszközöket és módszereket igényel, mint a nagyvállalatok esetében. A mikro- és kisvállalatok esetében a külső forrásokból elérhető oktatásnak és képzésnek nagyobb a szerepe, miközben e vállalatokat jellemzi leginkább a kevésbé vagy egyáltalán nem tervezett oktatás és képzés.

A rendelkezésre álló adatok elemzése azt mutatta, hogy a hazai vállaltszerkezet differenciálódik. Ehhez igazodóan a vállalati szféra versenyképességének előmozdítása megkívánja, hogy a kormányzati intézkedések differenciáltabban vegyék figyelembe az egyes vállalatcsoportok igényeit. Az elemzéseink alapján *három* olyan *vállalatcsoport* jelölhető ki, amelyek teljesítményei az elemzett időszakban markánsabban kiemelkedtek, és amelyek eltérő közpolitikai eszközökkel támogathatók: az önfoglalkoztató vállalkozások, a mikro- és kisvállalatok és a nagyvállalatok.

Az önfoglalkoztató vállalkozások. Az 1 fővel működő vállalkozások száma 450 000 körül alakul. E vállalkozások száma az egységes vállalkozói adó (EVA) bevezetését megelőzően volt a legmagasabb, azóta számuk csökkent. E tendencia ellenére e vállalkozásokat azért emeljük ki mégis, mert úgy ítéljük meg, hogy ez a vállalkozás-csoport a gazdasági recesszióban felértékelődhet. Az állásukat elvesztők, szakmai tudással rendelkezők számára megélhetési lehetőséget jelenthet az önfoglalkoztatás. A közsféra szempontjából ez azzal járhat, hogy az ily módon öngondoskodók nem tartoznak a szociális ellátást igénylő körébe. Számukra a vállalkozás indításával és működtetésével kapcsolatos alapvető ismeretek jelenthetnek támogatást.

A mikro- és kisvállalatok. E vállalatcsoport az elemzett teljesítmények alapján a vizsgált időszakban dinamikus változást mutatott: úgy tűnt az adatokból, hogy a 2-49 fővel működő vállalatok inkább előremutató tendenciákkal jellemezhetők, mint a középvállalatok. A mikro- és kisvállalatok teljesítménye a foglalkoztatás növekedésében és az exportbeli részarányuk alakulásában mutatott ígéretes trendet. E tendenciák további kutatásra érdemesek, ugyanakkor valószínűsíthetjük, hogy Vecsenyi (1998) alapján e körre két nagy magatartástípus jellemző: a fennmaradásra berendezkedő hangyák típusa (ezeket életmód vállalkozásnak is nevezhetjük), és a növekedésre orientált gazella) típus. Mindkét típus esetén valószínűsíthetjük, hogy a tulajdonosok napi szinten vesznek részt a cégek irányításában és működésében, és felkészültségük, tapasztalatuk, valamint ismereteik nagymértéken meghatározzák a vállalataik lehetőségeit. E kör esetében a tulajdonos-cégvezetők tájékoztatása és képzése kiemelkedő jelentőségű. A hangyák esetében valószínűsíthetjük, hogy helybeli piacokra termelnek, s esetükben a foglalkoztatás fenntartása lehet kívánatos. A gazellák típusúaknál valószínűsíthető a regionális, országos és külföldi piacok kiszolgálása: esetükben az export tevékenység ösztönzése és a kifinomultabb innovációs tevékenység megvalósítása jelenthet támogatási területet. A XXI. század elejére kibontakozó hálózati gazdasági szerveződések arra is ráirányítják e vállalatcsoport kapcsán a figyelmet, hogy e cégek esetében a hálózatokhoz való kapcsolódás, és a stratégiai szövetségek kötése és működtetése kiemelkedő fontosságú számukra.

A nagyvállalatok. A hazai, 3000-en felüli számmal jellemezhető nagyvállalatok csoportját a nemzetközi tendenciákkal megegyező sajátosságok jellemzik: meghatározóak a GDP termelésben, bár részarányuk lassan csökkenő tendenciát mutat, s csökkenő részesedés jellemzi őket a foglalkoztatásban is. A hazai gazdaság sajátossága, hogy az exportban kiemelkedő a szerepük.

Az OECD és az EU „legjobb nemzetközi gyakorlat” áttekintései szerint a tudásalapú gazdaságban négy, kormányzati közpolitikai eszközökkel kiemelten befolyásolandó terület van. Ezek a következők:

- (1) a vállalkozási tevékenység és vállalat alapítás ösztönzése;
- (2) az információs-kommunikációs technológiák (IKT) vállalkozási célú kiaknázása,
- (3) a tudományos eredmények és a technológia diffúziójának (terjedésének) előmozdítása, és
- (4) a humántőke, a humán erőforrás vállalatokon belüli fejlesztése és kiaknázása.

Az egyes területeken alkalmazott és értékelt eszközökről részletesebben lásd Czakó (2007). A **3.8. sz. táblázatban** ezek részterületeit a táblázat első oszlopa tartalmazza.

A hazai vállalatokra vonatkozóan kiemelt három célterület (foglalkoztatás, export és innováció) és az egyes vállalatcsoportok szempontjából körvonalazhatók olyan fókuszpontok, amelyek jól definiált projektekkel meghatározott magatartásra orientálnak egy-egy vállalatcsoportot. A **3.8. táblázatban** satírozással jelöltük azokat a területeket, amelyek az adott vállalat kategóriánál szóba jöhetnek.

A táblázat összeállításánál figyelembe vettük a kutatás eredményeit és építettünk azokra a megállapításokra is, amelyek az egyes vállalatcsoportok stratégiai és működési jellemzőiről rendelkezésünkre álltak. Vitatható, és megvitandó, hogy melyik terület milyen része mennyiben fontos az önfoglalkoztatás, a mikro- és kisvállalatok, és végül a nagyvállalatok szempontjából. A táblázat egyik üzenete az, hogy a hazai vállalatok bármilyen teljesítményének ösztönzése differenciált megközelítést igényel, és ezek között az elmúlt évek teljesítménye alapján nagyobb figyelmet és a hagyományos eszközöktől eltérő megközelítéseket és eszközöket igényelnek a mikro- és kisvállalatok.

Zavarba ejtően sok kifinomult és divatos megközelítés és koncepció között lehet válogatni (pl. versenyképességi pólus; tudásközpont; klaszter) a kívánatos vállalati teljesítményre ösztönző közpolitikai kezdeményezések és eszközök közül. Ezek közül számos az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjaiban is szerepel.

Ezekben az esetben is megszívlelendő a táblázat néhány további üzenete. A közpolitikai kezdeményezéseknek és eszközöknek, amennyiben azok a versenyképesség növelését igyekeznek előmozdítani, számba kell venniük és értékelniük kell a várt (ex ante) és elért (ex post) hatásokat a foglalkoztatás, az export és az innováció szempontjából – előmozdítóak, semlegesek vagy hátráltatóak. A különböző közpolitikai eszközök hatásaikat több éven keresztül tudják statisztikai adatokban is mérhető módon kifejezni. Ez egyrészt aláhúzza a hatástanulmányok szükségességét, másrészt pedig türelemre int: egy éven belül kétséges több ezer vállalat magatartásának a tartós megváltoztatása.

Úgy véljük, hogy a bemutatott megközelítés nem csak a kormányzati szervek és intézmények esetén lenne versenyképességet előmozdító, hanem a vállalati kamarák és szakmai szervezetek részéről is.

3.8. sz. táblázat

A fejlesztésre javasolt területek és a különböző méretű vállalatok igényei

Fejlesztésre javasolt területek		Foglalkoztatás			Export ösztönzése			Innováció		
		Önfoglalkoztatók	Mikro és kicsi	Nagy	Önfoglalkoztatók	Mikro - és kicsi	Nagy	Önfoglalkoztatók	Mikro - és kicsi	Nagy-
Vállalkozási tevékenység, vállalatalapítás	Szakismeretkehez való hozzáférés	■	■	■	■	■		■	■	
	Tőkéhez való hozzáférés		■			■	■			
	Lehetőségekhez való hozzáférés	■	■			■		■	■	■
	Kockázat és jutalom közötti átváltás	■						■	■	
IKT alkalmazás	IKT-hez hozzáférés	■	■		■	■		■		
	IKT szakismeretek és szervezeti változás		■	■		■				■
	Digitális tartalomhoz hozzáférés	■	■		■	■		■	■	
	IKT biztonsága és bizalom				■	■	■			■
Tudomány és technológia diffúziója	Kereslet						■			■
	Inputok (emberi és pénzügyi erőforrás)		■	■		■		■		■
	Verseny						■			■
	Tudás forrása (hálózatok, más vállalatok, tudomány-ipar, köz-kutatás)				■	■	■		■	■
Humántőke	Magasan képzettekhez hozzáférés	■	■			■		■	■	
	Képzéshez/egész életen át tartó tanuláshoz való hozzáférés a munkahelyen	■	■		■		■	■	■	
	Tudásalapú vezetéshez és szervezethez való hozzáférés					■			■	■
	Tudásalapú munkaerőpiacok						■			■
							■			■

4. Báger Gusztáv: A kompetencia alapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban

(Egy empirikus vizsgálat főbb eredményei)

A fenntartható fejlődés követelménye, a piactökéletesítés megvalósítása, a versenyfeltételek javítása – többek között – a közigazgatás sokoldalú reformját is szükségessé teszi. Ezért kiemelt feladat a különféle új igazgatáspolitikai megközelítési módok (paradigmák) alkalmazási lehetőségeinek, előnyeinek és hátrányainak mérlegelő vizsgálata.

A különféle igazgatáspolitikai paradigmák és szakmai koncepciók dilemmáinak feloldása végett terjedő új közelítésmód a kompetenciaalapú szemlélet és a kompetenciák szisztematikus alkalmazása. Ez a közelítésmód – a hatékony és eredményes működés javítása érdekében – azokat a szempontokat hangsúlyozza, amelyek a kompetenciákból építkező szervezeti struktúra lényegi elemeit képezik, s mint ilyenek hatással vannak a közigazgatásra, és befolyásolják funkcióellátó képességét. Elméletileg megalapozott és bizonyított, hogy kompetenciaalapú rendszer nélkül egyik igazgatástechnikai változat sem élet- és működőképes.

A kompetenciaalapú struktúra kiépülésének lehetőségével kapcsolatban két irányzat figyelhető meg: az egyik a *kompetens szervezetnek a szervezeti kompetenciákból történő kialakulását* kutatja, a másik kompetenciaalapú irányzat az *ember oldaláról közelít*, és ezen keresztül hozza létre a kompetens szervezetet. A kompetenciaalapú struktúra kiépítésekor az egyes országokban olyan kompetenciaprofilokat alakítottak ki, amelyek megfelelnek államformájuknak, az igazgatáspolitikai és -technikai kritériumoknak, és összhangban vannak stratégiai céljaikkal. Arra figyeltek, hogy ne a közigazgatás csinálja a politikát, hanem a közigazgatás a kormányprogramban, a törvényalkotási programban, a kormányzat munkatervében és az adott közigazgatási szerv éves munkatervében adott kormányzati ciklusra megjelenő legfontosabb fejlesztési-, programalkotó- és jogalkotási feladatokban, a közigazgatás működését és továbbfejlesztését érintő kiemelt kormányzati célok megvalósításában hatékonyan működjön közre a szaktudásával, a szakértelmével.

Megállapítható – többek között jelen kutatásunk alapján –, hogy *a közigazgatás modernizálása szempontjából helytálló a kutatási program állami szerepvállalás-felfogása*, amely az állami funkciók definiáltsága és intézményi eredményessége szempontjából, tehát két dimenzióban nevezi meg az egyes állami funkciókat minimális, közbülső és aktivizáló felosztással. Az állami szerepvállalás azt jelenti, mit vállal magára az állam, ugyanakkor a szerepmegfelelés azt mutatja, hogy az állam milyen kompetenciákkal rendelkezik, az illeszkedés pedig, hogy képes-e a vállalt szerepének megfelelni. Ez a felfogás lehetővé teszi a kompetenciaalapú struktúra szervezeti kiépítését.

Természetesen a közigazgatási szervezetekkel szemben továbbra is elvárás marad, hogy jogszerűen működve, megbízható szakmai teljesítményt nyújtsanak. Ez azonban önmagában már nem elegendő ahhoz, hogy a közigazgatás hozzájáruljon az ország versenyképességének növeléséhez. Arra is szükség van, hogy a közigazgatási szervezetek nyitott, együttműködő, kezdeményező, változásra kész, tanuló, tudásmegosztó szervezetek legyenek. Ennek érdekében a közigazgatási szervezeteknek és dolgozóiknak új szerepeket kell betölteniük, s ehhez új képességekkel kell rendelkezniük.

Az átalakulást elősegítendő, felmerül a kérdés: hogyan értelmezhető a kompetenciaalapú struktúrában a verseny.

A közszektorban a verseny három formája érvényesül: a) a nem piaci, b) a kvázi piaci és c) a piaci verseny.³⁷ A nem piaci és a kvázi piaci verseny fogalma kizárja a közszektor és a magánszektor eladója között a közvetlen versenyt. A nem piaci versenynek a belső teljesítmény-elszámolás, a szolgáltatások összehasonlítása, az árverseny³⁸, valamint a teljesítményértékelés számít, a kvázi piaci verseny fogalmi körébe pedig a felelősség delegálása szolgáltatási megállapodásokkal, szerződésekkel, közüzemek közötti verseny tartozik. Tényleges piaci verseny a magánszektorhoz tartozók között, illetve a magánszektor szereplője és közszektor szereplője között jöhet létre. Ezt a versenyformát más néven kiszervezésnek (*outsourcing*) és kiszervezés (*contracting-out*) nevezik.³⁹ Az első esetben arról van szó, hogy az igazgatás a szolgáltatásokat saját használatra szerzi be, az utóbbiban arról, hogy a szolgáltatások az igazgatáson keresztül további feldolgozás, értéknövelés nélkül kerülnek az ügyfelekhez.

A verseny során a közigazgatási intézmény tevékenységeket és kompetenciákat versenyeztethet. Az alapvető tevékenységek és kompetenciák nem képezhetik piaci verseny tárgyát, viszont a kiegészítő tevékenységek és kompetenciák, valamint a helyettesíthető tevékenységek és kompetenciák kiszervezésre kerülhetnek.

A hagyományos szisztémában a *versenyhiány* miatt komoly fogyatékoságok jelentek meg. Az igazgatási szerv immunissá, felelőtlené vált, elveszítette objektivitását, sokszor politikafüggő döntéseket hozott. A kompetenciaalapú rendszerrel konform koordinációs mechanizmus bevezetése részben csökkent, illetve megszünteti az említett fogyatékoságokat, a verseny egyes szegmenseinek érvényesülése pedig visszaszorítja a versenyhiányra visszavezethető anomáliákat. Ugyanakkor a versenyhelyzet megteremtésekor figyelembe kell venni, hogy az igazgatási szerv alapvető tevékenysége, illetve alapvető termékei nem helyezhetők piaci alapokra. A verseny bevezetésének nem a piaci hatékonyság és eredményesség (nyereség) elérése a célja, hanem a közérdekű, közhasznú tevékenység társadalmi hatásának fokozása.

4.1. Munkamegosztási formák a közigazgatásban

A közigazgatási intézmény, mint szervezeti forma a munkamegosztás kritériumai szerint működik. Jellemzője a feladat szerinti munkamegosztás. A közigazgatási reform során azonban egyéb munkamegosztási formák is előtérbe kerültek, köztük a kompetencia szerinti munkamegosztás.

Az újabb szakirodalom a munkamegosztást és munkaszervezést két dimenzió mentén vizsgálja: a formalizáltság és a komplexitás mértéke alapján (**4.1. sz. táblázat**). A munkakör alapú megközelítési mód a munka jellegéből, a munkavégzéshez szükséges követelményekből indul ki: a feladatokat az egyes munkakörökhöz rendelve csoportosítja figyelembe véve a racionális munkamegosztás kritériumait, majd az adott feladat elvégzéséhez keres munkavállalókat.

³⁷ Schedler, K. – Proeller, I. (2003).

³⁸ A közigazgatási szervek saját hatáskörben megállapított árak versenye.

³⁹ Részletesebben lásd Báger–Hamza–Kovács (2007).

Munkamegosztási formák

		Formalizáció mértéke	
		Gyenge	Erős
Komplexitás mértéke	Nagyfokú	IV. Professzionális	II. Kompetencia alapú
	Gyenge	III. Foglalkozási	I. Munkaköralapú

Forrás: Geir Nybo, 2004, p. 553.

Mivel a munkakört a munkatevékenység elemi egységekre bontásával, és ezen elemi egységek folyamatjellegű csoportosítása révén állapítják meg, a dolgozók kiválasztása pedig a formális követelményeknek való megfelelés révén történik, ezért a munkaköralapú munkamegosztást erős formalizáció és gyenge komplexitási szint jellemzi.

A kompetencia alapú közelítési mód szerint a munkakörök strukturálása formális eljárásban a specializáció fokának figyelembe vételével és a munkavégzés önállóságára tekintettel valósul meg. Mások – például Geir Nybo – a feladatok komplexitásával (bonyolultságával) és a tudás szükségességével egészítik ki a koncepciót, amikor a kompetenciák elrendezésének és a munkakeresletnek a folyamatát vizsgálják. A kompetencia alapú megközelítés legfőbb jellemzője a rugalmas munkaszervezés és a lazán strukturált munkakörök, mert akik kompetencia alapon dolgoznak, azoknál a hangsúly nem a munkakörre, hanem az egyénre és a kompetenciáira helyeződik.

A kompetencia a humánerőforrás alapú szemlélet sajátos kifejeződése, és a piacialapú szemlélet ellenmodelljének tekinthető. Az 1990-es években az üzleti szektor emelte a siker egyik meghatározó tényezőjévé. A megközelítés az erőforrásokat stratégiai aktívaként fogja fel, amellyel a szervezet rendelkezik.

Az erőforrások adott szervezet potenciáljai, inputok, amelyeket a gazdálkodásában felhasználhat vagy az értékteremtés során beépíthet, így különösen a materiális és immateriális javak, a képességek, a készségek, a technológiák, a versenyelőny megszerzéséhez vagy egyáltalán a fennmaradáshoz nélkülözhetetlen kapacitások. A szervezet erőforrásai közé tartoznak továbbá a munkatársak egyéni és kollektív képességei, az ügyfélkörrel és a beszállítói körrel fenntartott kapcsolatai.

4.2. A Központi Statisztikai Hivatal kompetencia alapú átszervezése

A Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban: KSH) strukturális átalakítási példáján keresztül kerül sor a kompetencia alapú szervezeti modell sajátosságainak, az átállás néhány problematikus vonásának a bemutatására.

A KSH kompetencia alapú struktúrára történő átállítása az államigazgatási reform keretében ment végbe. Az új struktúra kialakításával a *cél*, hogy a hatékonysági elv érvényesítésén és a korszerű vállalatirányítási módszereknek a közigazgatás szférájába emelésén keresztül

- az intézményirányítás korszerűbbé váljon, továbbá
- a hatékonyság, a szakmai munka eredményessége és a szolgáltatások minősége javuljon.

A Központi Statisztikai Hivatal átfogó szervezeti és működési reformja 2004-ben indult. A hivatal *költségvetése* 2004-től kezdődően több lépcsőben nominálisan is 25-30 százalékkal csökkent. A 2050/2004. (III. 11.) Kormányhatározat pedig előírta a KSH részére a 2005. évben a területi szervezeti rendszer megyeiből *régiós* szervezetekké történő átalakítását. A szervezeti átalakítások és a megszorító intézkedések nyomán a hivatal létszáma hozzávetőleg ötszáz fővel csökkent. Az átalakítás eme fázisa rendkívül körültekintő *humánerőforrás-gazdálkodási* munkát igényelt, elsősorban a kulcsfontosságú, tapasztalt szakemberek megtartása érdekében. Különösen nagy figyelmet kellett fordítani a területi képviselőteken maradó munkatársak kiválasztására, illetve a régiós reformot egy távmunka-program is kísérte, amelynek keretében több mint száz statisztikus és informatikus az otthonában végezhető adatrögzítési, adatellenőrzési és informatikai fejlesztői munkakört kapott.

Ilyen körülmények között logikus lépés volt egy „előre menekülő”, korszerűsítő módszer alkalmazása a KSH-ban. A vázolt helyzetben a prudens működés megteremtésének érdekében sokkal nagyobb hangsúlyt kívántak fektetni a tervezhetőség, a felelősség- és az elszámoltathatóság kérdéseire. Másrészt a tervezhetőség kapcsán kiemelt figyelmet szenteltek annak, hogy a fejlesztési elképzelések egy jól strukturált, több évre szóló intézményi stratégiában kerüljenek összefoglalásra, amelynek 2005-ben történt kidolgozásával körvonalazódott a következő négyéves periódus összehangolt stratégiai intézkedés-sorozata.

Az új szervezeti-működési modell *szakmai alapon* kívánt különbséget tenni az egyes igazgatóságok munkájának megosztása között. A kompetenciaközpontok különböző típusait a termelési folyamat hat szakasza alapján különítették el. Ezek a következők voltak: 1. programtervezés és irányítás; 2. módszertan; 3. tájékoztatás; 4. makro műveletek és becslés; 5. adatgyűjtés szervezése és végzése; 6. adatrögzítés és -javítás.

A *teljes kompetenciaközpontban* az érintett szakstatisztika minden tevékenységét egyetlen szervezeti egység végzi, tehát az illetékesség, a felelősség, a jogosultság egy helyen összpontosul. A *részleges kompetenciaközpontú* feladat-meghatározás során a munkamegosztás alapja a termelési folyamat szakaszainak olyan elkülönítése, amely szerint a termelőegység (régións igazgatóság) az adatgyűjtés-szervezésre és végrehajtásra, valamint az adatrögzítésre, -javításra, a szakstatisztikai egység (főosztály) pedig a másik négy munkaszakasz feladatainak ellátására szerveződik. Az új szervezeti modellben a korábbi gyakorlattal ellentétben a régiós igazgatóságok a kijelölt feladataikat országos kiterjedéssel látják el.

A szakmai munkaszervezési elvek meghatározása után a végső létszámok kialakításában alapvetően a következő tényezők kerültek figyelembe vételre: minden igazgatóságon szükséges a vezető személye, minimális adminisztratív apparátus, tájékoztatási és ügyfélszolgálati feladatok elvégzése (beleértve a képviselőket is), és az összeírásokkal végrehajtott felvételek helyi szervezésére is kell emberi erőforrásokat biztosítani. Ehhez került hozzáadásra az adott igazgatóság számára meghatározott szakstatisztikai feladat erőforrásigénye a tervezési és munkaidő-nyilvántartási rendszerben rögzített tapasztalati adatok alapján, a tevékenységek bontásában. Ugyancsak alapvető elvárás volt a vezetők számának csökkentése, ezért minden régiós igazgatóságon legfeljebb 3-4 osztályba szervezték a munkavégzést.

A szakstatisztikai kompetenciaközpontok kialakítása során meghatározó alapelvvé vált a *szakmai párhuzamosságok megszüntetésének* szándéka, olyan szervezeti modell kialakítására törekedve, amelyben a belső koordináció új alapokon áll. A korábbinál homogénebbé tett szakfőosztályi struktúra, a szakmai illetékességek jóval egyértelműbb megfogalmazása, a szakfőosztály, illetve a termelőegység közvetlen és egycsatornás kapcsolata új alapokra helyezte a feladatmegosztást és a felelősségi rendet. Az új modellben egy igazgatóság jellemzően egyetlen vagy csak néhány szakstatisztikai főosztállyal maradt kapcsolatban, amely a koordinációt jelentősen megkönnyítette. A feladatmegosztás során a KSH vezetése arra is ösztönözte az igazgatóságokat, hogy a korábbinál nagyobb felelősséget vállaljanak a hozzájuk tartozó szakstatisztikai területen a módszertani kérdések kidolgozásában is.

A KSH feladatalapú tervezési rendszerében az érintettek évről-évre megtervezik minden szakmai és funkcionális feladatukat. 2007. évtől kezdődően természetesen az új feladatmegosztásra alapuló tervek készülnek, továbbra is havi bontásban, programonként és azon belül tevékenységenként megadva az erőforrás-szükségletet. Tekintettel arra, hogy a KSH éves munkaprogramját ilyen részletesen minden évben, az egyes feladatok megoldásában résztvevőknek a konszenzusa alapján kell megtervezni, a transzparencia biztosított. A tervezés vezetői áttekintése pedig egyszerűsödött a kevesebb szervezeti kapcsolat, kisebb számú közreműködő miatt.

Az új feladatmegosztással azt is sikerült elérni, hogy egyes igazgatóságokon megszűnt a statisztikai munkára jellemző *tavaszi „csúcsidőszak”*, azaz kiegyensúlyozottabbá vált a leterhelés. Az igazgatóságok a lecsökkent létszám mellett is nagy erőfeszítéseket tettek a statisztikai adatok *minőségének* szinten tartása, sőt javítása érdekében. A szakstatisztikák egy-egy helyen történő koncentrált begyűjtése azonban felszínre hozta azokat a *problémákat*, amelyek 19 vagy 6 részre bontva még nem tűntek olyan súlyosnak. Az adatszolgáltatói fegyelem színvonala miatt ugyanis a kérdőívek általában csak közvetlenül a visszaküldési határidő lejárta előtt vagy közvetlenül utána „esnek be” a hivatalba, és sokszor sürgetni kell az adatszolgáltatót. Ezek a tényezők – elsősorban a postai adatfogadással működő területek esetében – rendkívül megnehezítették az egyébként is feszített időgazdálkodást. Az ily módon esetenként „kampányszerűvé” váló feladatok simítása érdekében a legfontosabb tennivaló az *elektronikus adatfogadási módszerek* fejlesztése volt, amely már 2007-ben jelentős előrelépést eredményezett a KSH-ban. Ez a fejlesztés azóta is tart, és 2009-ben a lakossági adatgyűjtések támogató rendszereinek fejlesztésétől is hasonló eredményeket várnak.

Párhuzamosan az *adminisztratív feladatok automatizálása* révén, a lecsökkent hivatali emberi erőforrásokat egyre nagyobb mértékben a minőség-ellenőrzés, a hitelesség-ellenőrzés és a teljes körű adatpontosítás feladataira tudják felhasználni az adminisztráció helyett. 2005 második fele óta a KSH-ban saját belső képzési rendszer működik KSH-Iskola

megnevezéssel. A kompetenciaközponti átalakítás során fontos szükségletként merült fel az átképzés biztosítása, hiszen az érintett szervezeti egységek számos munkatársa teljesen más szakstatistikai területen dolgozott, mint a kompetenciaközpont kialakított profilja. A képzési feladatokat jellemzően a KSH központjának adott szakterületen dolgozó munkatársai hajtották végre, kiegészülve az adott igazgatóságon dolgozó azon kollégákkal, akik az átalakítás előtt is éppen a kompetenciaközponti feladatkörben dolgoztak.

Összegezve az eddigi tapasztalatokat, a KSH kompetenciaközponti átalakítása mindenképpen sikeresnek tekinthető. „Egyszerűsödött a koordináció, tisztább kapcsolatok alakultak ki a főosztályok és az igazgatóságok között. Az átalakításra elsősorban a statisztikai feladatok speciális volta adott alapot.”⁴⁰

Kijelenthető tehát, hogy a lényegében zökkenők nélkül végrehajtott, alapvetően strukturális reform pozitív hatást fejtett ki. Koncentráltabb a szakmai tudás, a reformot kísérő fejlesztések pedig lehetővé tették, hogy a kétharmadára zsugorodott KSH-ban begyűjtött statisztikai adatok színvonala nemcsak hogy szinten maradjon, hanem javuljon is. Mindezek alapján a KSH szervezeti átalakítása hasznos tapasztalatokkal szolgálhat más közigazgatási intézmények kompetencia alapon történő átalakításához is.

4.3. Szervezeti kutatási modell

Egy szervezet dimenzionális kompetencia modellje a **4.1. sz. ábra** alapján két jól elkülönülő részből áll: egy szubjektum-centrikus és egy generikus kompetencia struktúrából. A szubjektum-centrikus struktúrát a köztisztviselők énképei és sikerorientációi alkotják, a generikus struktúrába a pozitív és negatív fontosságú kompetenciák, illetőleg az adott intézmény működésével kapcsolatos szempontok tartoznak. A generikus kompetenciák tartalmazzák a kulcskompetenciákat, a funkcionális (szakmai) kompetenciákat, valamint az intézményi jellemzőket.

Az *Eger és Szombathely* megyei jogú városok önkormányzati apparátusaiban végzett empirikus felmérésekben – e modelltől kiindulva – arra törekedtünk, hogy empirikus adatokkal tárjuk fel és elemezzük a szóban forgó közigazgatási intézmények kompetencia szerkezetét, hogy erre építve készítsük el azok kompetenciamodelljét.⁴¹

Az elvégzett pilot-jellegű felmérés az Állami Számvevőszék Kutató Intézetében folyó kutatás részét képezte.

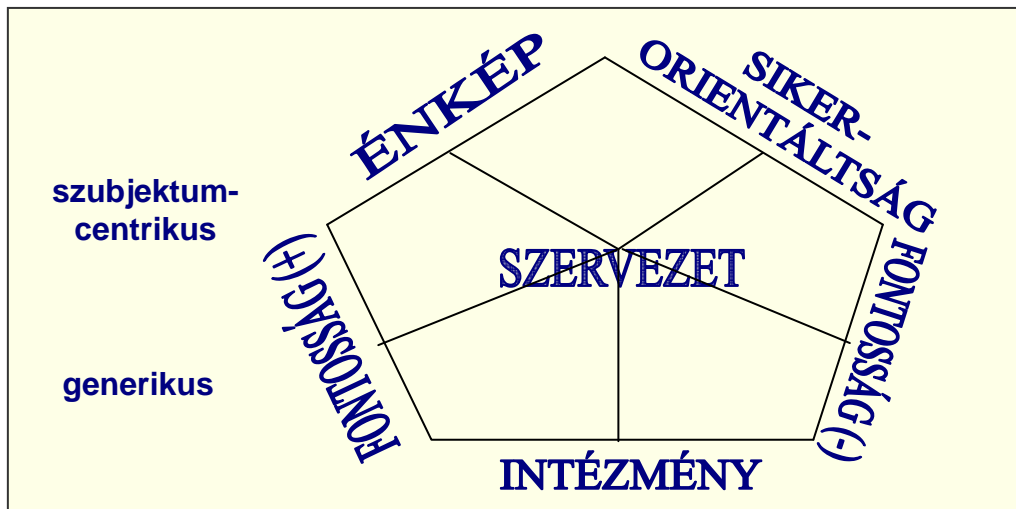
A kompetencia alapú program célja és feladata:

- feltárni és felmérni a hivatalos nemzetközi dokumentumokban is szorgalmazott kompetencia alapú struktúra kiépítésének lehetőségeit és sajátosságait a magyar közigazgatásban;
- a tudományos kutatás nyomán tapasztalatok és ajánlások megfogalmazása – tekintettel a teljesítményértékelésre (vö. Ktv. 34-36. §-kal), illetőleg a 301/2006. (XII. 23.) kormányrendeletre.

⁴⁰ Kárpáti József (2009) 18. oldal.

⁴¹ A kutatás részletes eredményeiről lásd Báger–Balogh (2009).

A szervezet dimenzionális kompetencia modellje



A kutatás a cél megvalósítása érdekében fő feladatának a lehetőségek feltárását és a mozgástér körülhatárolását tekintette. Ezt kérdőíves és interjúk módszerek párhuzamos alkalmazásával valósítottuk meg. A kérdőíves módszert csoportvezető és az irodavezető beosztásúakig bezárólag alkalmaztuk. Az interjúk módszert a helyi politikusok (polgármester, bizottsági elnökök), valamint a városi jegyző és aljegyző, illetőleg még osztályvezetők esetében tartottuk indokoltnak.

A vizsgálat során a fő hangsúlyt a köztisztviselők lekérdezésére helyeztük. Az ügyfelek elégedettségvizsgálata a fő célhoz viszonyítva másodlagosnak, tájékozódó jellegűnek tekinthető. Az ügyfelek megkérdezésére egy-egy helyen összességében kb. másfél, illetőleg két napot szántunk, ennek ellenére 397 ügyfél nyilatkozott érdemben.

A vizsgálat előkészítése során a legnagyobb problémát a reprezentativitás megteremtése és az adatok beszerzése jelentette. A problémát úgy sikerült áthidalni, hogy a két város vezetése valamennyi jelenlévő köztisztviselő megkérdezését engedélyezte azzal a feltétellel, hogy figyelembe vesszük a köztisztviselők időbeosztását, a fogadási időket, illetőleg a folyamatos ügyvitelt nem akadályozzuk.

Az önkormányzati igazgatásban szükséges generikus kompetenciák feltárása és megállapítása lényeges pontját képezte az empirikus vizsgálódásunknak. A szakirodalom és az ellenőrzési tapasztalatok figyelembe vételével összesen 43-43 kompetenciát (képeséget) soroltunk fel, amelyek közül kellett kiválasztani a megkérdezett köztisztviselőknek azt a nyolcat-nyolcat, amelyet adott munkakör vagy feladat ellátásához nélkülözhetetlennek tart, illetve amelyre egyáltalán nincs, vagy legkevésbé van szüksége.

Konkrét kérdésfeltevésünket a következő értelmező szöveggel egészítettük ki:

A 7. kérdés esetében: „Tegyük fel, hogy Önnek el kell döntenie, hogy egy személy alkalmas-e annak a feladatnak az ellátására, amelyet most Ön végez. Válassza ki a 43 kompetencia/képesség közül azt a nyolcat, amelyet mindenképpen vizsgálna, és rakja őket sorrendbe úgy, hogy az 1. helyre kerül az, amelyet legelőször, a második helyre, amit a 2. helyen vizsgál és így tovább.”

A 8. kérdés esetében: „Most tegyük fel, hogy a jelentkezők közül valamennyien rendelkeznek az Ön által megnevezett pozitív sorrendbe állított kompetenciával/képességgel. Most arról kell döntenie, hogy melyik nyolc képességet, kompetenciát hagyná legutoljára. Az első helyre tegye azt a kompetenciát, amely adott munkakör, feladat ellátásához egyáltalán nem vagy legkevésbé fontos, ezért legutoljára annak meglétét vizsgálná. Tehát amit fontosabbnak tartana vizsgálni, mint az első helyen megjelöltet, az nagyobb besorolást kap. A negatív listán megjelölt kompetenciák száma sem haladhatja meg a nyolcat.”

A pozitív és negatív lista (**4.2. sz. táblázat**) összeállításával az volt a célunk, hogy feltérképezzük az adott önkormányzatnál a köztisztviselőknek milyen kompetenciákkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy a szervezet az elvárásoknak megfelelően működjön. Mint látható, három kompetencia típus alkotja a generikus kompetencia modellünket: a módszertani, a „lány” és a vegyes kompetenciatípus. (A vegyes kompetencia típusnak nincs önálló kompetencia csoportja, mert a hat csoport valamelyikébe tartozik attól függően, hogy milyen értelemben használja a kutató és a megkérdezett.)

4.4. Főbb eredmények

A köztisztviselők körében a nem, foglalkozás és iskolai végzettség adatainak feldolgozásából megállapítható, hogy:

- mindkét önkormányzatban a női köztisztviselők dominálnak, hiszen háromszor annyi nő dolgozik köztisztviselőként, mint férfi;
- iskolai végzettség tekintetében Szombathelyen a megkérdezett nők 55,5 %-a, saját nemükön belül pedig 55,7 %-a rendelkezik főiskolai diplomával, az egyetemi végzettségűek aránya 18,6 %, illetőleg 21,0 %; Egerben 32,0 %-a, az összes megkérdezett nő tekintetében pedig 45,8 %-a főiskolai diplomás, egyetemi végzettséggel rendelkezik 14,2 %, illetőleg 20,3 %, sőt Egerben tudományos fokozata is van két személynek;
- ami a foglalkozást illeti, Egerben a megkérdezettek 24 %-a adminisztratív, 66,7 %-a értelmiségi vagy vezető foglalkozásúnak, míg 9,3 % egyéb foglalkozásúnak sorolta be magát; Szombathelyen 27,1 % adminisztratív, 72,1 % értelmiségi vagy vezető, míg 0,8 % fizikai munkát végez.

Iskolai végzettség tekintetében eltérések mutatkoznak a két nem között. Férfiakon belül magasabb arányban találhatunk egyetemi végzettségűeket (41%), és kisebb arányban középiskolai végzettségűeket (19%). A nőket a középiskolai végzettség mellett inkább a főiskolai (45%), mint az egyetemi végzettség jellemzi.

Generikus kompetenciamodell pozitív/negatív fontossági lista

Kompetencia-		
típus	csoport	lista
Módszer(tani) kompetencia	Gondolkodás-beállítódás	Innovatív készség Kreativitás (Kritikus szemlélet) Logikus gondolkodás Rugalmas gondolkodás Stratégiai gondolkodás Számszerűsítés készsége Utasítások megértésének képessége
	Munkastílus, munkamódszer	Alaposság Folyamat végig követése Eredményközpontúság Következetesség Kritikus szemlélet Munkához való hozzáállás Precizitás (pontosság a munkában) Teljesítőképeség Ügyfél-orientáltság Vezetési technikák
	Problémamegoldás, eljárás mód	Döntésképeség Információ-elemzés Információfeldolgozás képessége Lehetőségek feltárása Problémamegoldó képesség Szakmai ismeret
„Lágy” kompetencia	Erkölcsei kompetencia	Becsületesség Igazságosság Tisztesség
	Személyes kompetencia	Felelősség vállalása Integritás Képességek fejlesztése Kitartás Önuralom Stressz tűrő képesség
	Társadalmi kompetencia	Csapatmunka Együttműködési készség Empátia Kommunikáció (befolyásolás) Más emberek motiválása
Vegyes típusú kompetenciák		Emberrel bánni tudás (módszer/társas) Hibából tanulás (személyes/tanulási) Jövőorientáltság (módszer/személyes) Megbízhatóság (erkölcsi/módszer) Pszichológiai érzék (módszer/személyes) Teljesítménymotiváció (módszer/személyes)

A tíz legfontosabb pozitív kompetenciát a két várost tekintve a **4.3. sz. táblázat** szemlélteti. Mint látható Eger és Szombathely pozitív fontossági listája nagy hasonlóságot mutat, jóllehet figyelemre méltó különbségek is felfedezhetők. A hasonlóság lehetővé teszi, hogy a két városra együttesen is megállapítható legyen a pozitív kompetenciák következő sorrendje: 1. a szakmai ismeret (a válaszadók 55,7 %-a), 2. az alaposság (53,6 %), 3. a becsületesség (41,9 %), 4. az emberekkel bánni tudás (40,2 %), 5. a felelősség vállalás (36,4 %), 6. a megbízhatóság és a problémamegoldó képesség (egyaránt 36,1-36,1 %), 8. a logikus gondolkodás (31,3 %), valamint 9. a döntési képesség és a precizitás (egyaránt 29,9-29,9 %).

4.3. sz. táblázat

A pozitív fontossági lista

Kompetencia	Szombathely		Eger	
	Százalék	Helyezés	Helyezés	Százalék
Alaposság	58	1.	2.	50,6
Szakmai ismeret	49,6	2.	1.	59,9
Becsületesség	44,5	3.	4.	40,1
Emberekkel bánni tudás	39,5	5.	3.	40,7
Felelősség-vállalás	39,5	5.	7.	34,3
Megbízhatóság	38,7	6.	7.	34,3
Problémamegoldó képesség	37,8	7.	5.	34,9
Együttműködési készség	34,5	8.	-	25,6
Precizitás	32,8	9.	-	27,9
Csapatmunka	31,9	10.	11.	27,9

Ami a negatív fontosságú kompetenciák listáját illeti, a két városra kapott eredményeket a **4.4. sz. táblázat** mutatja be. A városokra együttesen e listán a következő sorrend alakult ki: 1. a vezetési kompetenciák (53,3 %), 2. a jövőorientáltság (46,4 %), 3. a számszerűsítési készség (44,0 %), 4. a kritikus szemlélet (43,0 %), 5. a más emberek motiválása (40,9 %), 6. a pszichológiai érzék (36,4 %), 7. a eredményközpontúság (34,4 %), 8. a stratégiai gondolkodás (29,6 %), 9. az innovatív készség (27,1 %) és 10. a lehetőségek feltárása (25,8 %).

Az eredmények alapján meglepő, hogy a közigazgatási reform olyan alapvető céljai, mint az eredményes és hatékony munkavégzés kompetenciái mennyire negatív besorolást kapnak. Szintén feltűnő, hogy a negatív listán a vezetési technikák és a jövőorientáltság foglalja el az első két helyet, amit csak részben „oldhat” az a körülmény, hogy a megkérdezettek döntő többsége nem vezető beosztású tisztviselő.

A két önkormányzat összevont listáján a legkevésbé fontos kompetenciák között szintén előkelő helyet foglal el a számszerűsítési készség, a kritikus szemlélet és a más emberek motiválása.

A negatív fontossági lista

Kompetencia	Szombathely		Eger	
	Százalék	Helyezés	Helyezés	Százalék
Vezetési technikák	63,9	1.	3.	45,9
Számszerűsítés készsége	50,4	2.	5.	39,5
Más emberek motiválása	42	3.	4.	40,1
Pszichológiai érzék	39,5	4.	7.	34,3
Jövőorientáltság	37,8	6.	1.	52,3
Kritikus szemlélet	37,8	6.	2.	46,5
Eredményköz- pontúság	30,3	7.	6.	37,2
Stratégiai gondolkodás	29,4	8.	8.	29,7
Kreativitás	26,9	9.	-	22,1
Innovatív készség	26,1	10.	10.	27,9

Az adatok összesítését követően értékelő szemlélettel megvizsgáltuk, melyek voltak azok a kulcskompetenciák, amelyekről a válaszadók úgy gondolták, hogy a leginkább jellemzik őket. Ezeknek elemzéséből következtethetünk arra, hogy a közalkalmazottak mit tartanak erősségeiknek, miben hatékonyak, mely területen érnek el sikereket, milyen esetekben kapnak pozitív irányú visszacsatolást. A válaszadók a *szakmai ismeretüket* értékelték a legnagyobb pontszámmal; ezt a kompetenciájukat érzik a leginkább jellemzőnek magukra. Véleményük szerint leginkább a munkahelyi szabályok betartása, a szakkifejezések ismerete, a megfelelő technikai szókinccs és a szükséges szakképesítéssel való rendelkezés jellemzi őket. Tárgyi tudásukat biztosnak, megalapozottnak érzik, melynek segítségével az adódó problémákra megfelelő megoldásokkal tudnak szolgálni.

A megkérdezettek *kommunikációs képességeiket* értékelték a leggyengébbnek, a csapatmunkában való hatékonyságukat azonban kifejezetten előkelő helyre sorolták. A csapatmunka és a kommunikációs képesség, mint kulcskompetenciák rangsorbeli eltérését – vagyis, hogy a csapatmunka a rangsor első felében, míg a kommunikációs képesség a rangsor legvégén szerepel – ellentmondásként értékeltük. Az egyes alkompetenciák vizsgálata során azonban sikerült ezt az ellentmondást feloldanunk: hiszen míg a kommunikációs készségek kompetenciában főleg az önkifejezést, önérvényesítést kifejező állítások szerepelnek a kérdőívben (például: „világosan fejezem ki magam”, „időben szoktam érzelmi hurokat pengetni”), addig a csapatmunka értékelése teljesen ellentétes megállapításon alapul (képesség a mások általi döntés elfogadására, a gyengeségek elfogadása, vagy a beilleszkedés képessége). Ezek alapján megállapítható, hogy a közalkalmazottakra sokkal inkább jellemző az *utasítások elfogadásának*, a hozott döntés nem megkérdőjelezésének a képessége, mint a *saját akarat kifejezése vagy érvényesítése*.

A köztisztviselőket iskolai végzettsége alapján is megvizsgáltuk, hogy mely kompetenciákat tartják a rájuk leginkább és legkevésbé jellemzőnek. Az adminisztratív dolgozók szakmai ismeretüket, az értelmiségi vagy vezető beosztásúak azonban alkalmazási képességeiket tartják magukra a leginkább jellemzőnek. Az adminisztratív dolgozók szerint a kreativitás az a tulajdonság, ami rájuk kevésbé jellemző, míg az értelmiségi vagy vezető beosztásúak között ez a kommunikációs képesség. A gimnáziumot végzettek szakmai ismeretüket, majd rugalmasságukat értékelték magas pontszámmal. A főiskolát és egyetemet végzettek alkalmazási képességeikkel, és szakmai ismeretekben való jártasságukkal vannak a leginkább megelégedve. A gimnáziumot végzettek magukra a legkevésbé jellemzőnek a kreativitást tartják, míg a főiskolai és egyetemi végzettségűek egyetértenek abban, hogy a kommunikációs képességek állnak távol tőlük.

Ugyanezen cél érdekében a köztisztviselőket korosztályok szerint bontottuk. Nem tapasztaltunk meglepő eredményeket, hiszen az első két legjellemzőbb tulajdonság, az alkalmazási képesség és a szakmai ismeretek mindegyik korcsoportban, mint a legjellemzőbb tulajdonságok jelennek meg. Egyedül az 50 éveseknél idősebbek esetében van eltérés, itt ugyanis a szakmai ismeretet nem az alkalmazási képesség követi, hanem a munkatechnika. A legpozitívabban az 50-54 évesek értékelik énképüket.

Megvizsgáltuk továbbá, hogy a végzettség hogyan befolyásolja az énkép megítélését. A főiskolát végzettek rendelkeznek a legpozitívabb énképpel, őket követik a gimnáziumot végzettek, míg legnegatívabban az egyetemi végzettségűek ítélik meg képességeiket. A gimnáziumot végzettek a rugalmasságukat, a csapatmunkában való megfelelést és a kommunikációs képességeiket értékelték az egyetemet vagy főiskolát végzett társaiknál magasabban, vagyis azokat a kompetenciákat, amelyek a legkevésbé igényelnek szakmai tudást. Tehát az alacsonyabb (gimnáziumi) végzettségűek a munkahelyi relatív depriváció következményeképpen a lehető legtöbb esetben túlértékelik a saját képességeiket (félve a kérdőív lehetséges következményétől) és jellemzően a szakképesítést, szaktudást nem igénylő kompetenciák esetében magasabb indexátlagot produkálnak, mint az egyetemet, főiskolát végzett munkatársaik.

Az eredmények alapján egyik önkormányzati igazgatásban foglalkoztatott köztisztviselő sem tekinthető tipikusan sikerorientáltnak. Viszont vannak, akik a munkavégzésük során

1. a sikert tekintik domináns tényezőnek, illetőleg
2. (2a) úgy sikerorientáltak, hogy teljesítményüket a kockázatkerülés orientálja, vagy (2b) kockázatkerülőként úgy sikerorientáltak, hogy a teljesítményük a minél kisebb hibázás lehetőségével járjon.
3. A többség a kudarc elkerülésére helyezi a hangsúlyt, teljesítményét a hagyományos kritériumoknak való megfelelés, az óvatosság és a megfontoltság hatja át. Feladataik végzése során megfelelnek az elvárásoknak és a jogi előírásoknak.

Következésképpen a köztisztviselők teljesítményigénye az előírásoknak való megfeleléssel, illetve a kudarcból való félelemmel magyarázható.

Ennek alapján a két önkormányzati igazgatás köztisztviselőit összességében *három csoportba* sorolhatjuk:

- az első csoportot azok alkotják, akik a teljesítmény érdekében hajlamosak kockáztatni, vállalkozóbb szellemben fellépni, illetőleg másokat meggyőzni, esetleg a teljesítés érdekében felszínesebben is megítélni a dolgokat;
- a második csoportba azok sorolhatók, akik teljesítmény-kritériumnak az előírásoknak való minél jobb megfelelést tekintik, és
- a harmadik csoport azokból áll, akik a kudarc elkerülésén keresztül igyekeznek sikert elérni.

A kutatás eredményeit összefoglalva megállapíthatjuk, hogy bizonyos demográfiai változók szignifikáns korrelációt mutatnak az adott önképet befolyásoló tényezőkkel. Ilyen például a nők emocionálisabb mivolta vagy az idősebb korosztály nyugdíjazás előtti ún. „bebiztosító” attitűdje.

A válaszadások alapján az Európai Unió kompetencia értelmezése közel áll a magyar közigazgatás gyakorlatához: a megkérdezettek között nem volt egyetlen olyan személy sem, aki a közepes átlagnál rosszabb értéket adott volna a preferált kompetenciákra vonatkozó kérdésekre. A köztisztviselőről tehát elmondható, hogy nemcsak ismerik, de széles körben alkalmazzák is ezeket az elveket.

Összességében megállapítható az is, hogy a köztisztviselők önképére vonatkozóan meglehetősen pontos, ugyanakkor komplex kép megrajzolására adott lehetőséget a kérdőív, mely közelebb vihet a közalkalmazottak kompetenciáinak megismeréséhez magyarországi és európai viszonylatban egyaránt. Pozitívum továbbá az a tény is, hogy a válaszokat illetően kiugró inkonzisztens eredményt nem tapasztaltunk, hogy a megkérdezettek összességében átgondolt válaszokat adtak.

Ezek a statisztikai adatok arra utalnak, hogy a köztisztviselők munkájukat felelősségteljesen, megfelelő szakképesítéssel látják el. Ha kell, utánajárnak a dolgoknak. Szívesen tanulnak a nagy tapasztalattal rendelkezőktől, jól beilleszkednek a csapatba. Jellemzően ötletesek, bár rögtönző képességük inkább átlagosnak mondható. Nehézkesek, amikor a váratlan helyzetekre kell ráhangolódni, de képtelenek tétlenek maradni. Inkább nem kockáztatnak. Többé-kevésbé azt mondják, amit várnak tőlük. A munkahely presztízse, fontossága, a végzett munka megbecsülése sem elsőrendű kérdés náluk. A fizetéssel úgy-ahogy meg vannak elégedve. Köreikben kevésbé bevett gyakorlat az érzelmre hatás, az akaratérvényesítő képességük pedig korlátozott.

4.5. Az ügyfelek elégedettsége

A két önkormányzatot együttvéve az ügyfélfogadási időben megkérdezett ügyfelek nem és korszerinti megoszlása a következő volt:

- 164 fő volt férfi és 217 fő nő;
- a kor megoszlás tekintetében az arányszámok nagyjából kiegyenlítettek, szignifikáns (jelentős) eltolódás egyik korcsoport irányába sem mutatkozott;
- mind Egerben, mind Szombathelyen a 24 életév alattiak közül nem jelentős mértékben, de többen jelentek meg az ügyfélszolgálatokon (14,6 %), őket a 25-29 éves korcsoport követi 13,9 százalékkal;
- a legkevesebb ügyfél (8,3 %) az 55-59 éves korcsoportból került ki.

Az ügyfelek elégedettség vizsgálatának eredményét az **4.5. sz. táblázat** tartalmazza. A válaszokból kialakult sorrend szerint a legnagyobb értéket a tisztességes eljárás veszi fel. Ez azt jelenti, hogy a „teljesen elégedett” kategóriában a tisztességes eljárással vannak a legnagyobb arányban megelégedve az ügyfelek. A „teljesen elégedett” válaszok aránya még 50 % feletti volt az ügyintézőkkel kapcsolatos változók, valamint a hivatal megközelíthetősége esetében. Az elégedettek között a legkisebb gyakorisággal az ügyintézés büszkélkedhet: az ügyintézés költségei, a fellebbezési lehetősége és az általában vett ügyintézés színvonala vonatkozásában.

4.5. sz. táblázat

**Elégedettségvizsgálat, sorrendiség
(Eger és Szombathely együtt)**

Hivatal		Ügyintézés		Ügyintéző	
1. Megközelíthetőség	50,6%	1. Tisztességes eljárás	58,7%	1. Szakértelem	56,4%
2. Kulturált környezet	44,8%	2. Tájékoztatás	47,9%	2. Udvariasság	51,9%
3. Ügyfélfogadási idő	31,7%	3. Határidők betartása	44,1%	3. Nyitottság az ügyfél problémája iránt	50,9%
4. Várakozási idő	28,7%	4. Ügyintézés gyorsasága	38,8%		
		5. Ügyintézés egyszerűsége	31,2%		
		6. Ügyintézés költségei	14,6%		
		7. Fellebbezési lehetőség	13,1%		
		8. Általában vett színvonal	12,1%		

A fontosságvizsgálat célja annak megállapítása, hogy az elégedettséggel kapcsolatos változókat az ügyfelek mennyire tartják fontosnak. Ennek során az egyes változók minősítésével sorrendiséget tudunk létrehozni (lásd **4.6. sz. táblázat**).

Mint látható, csak 70 százalékos vagy ennél nagyobb értékkel rendelkeznek az ügyintéző változói. Igen magas fontossági arányt foglal el a „nagyon fontos” jelölésen belül a tisztességes eljárás, a gyors ügyintézés, az ügyintézés egyszerűsége és az udvariasság. Bár magas gyakoriság jellemzi a hivatal változóit, de nem érik el a 70 százalékot. A „nagyon fontos” kategórián belül a legkevésbé fontos a fellebbezési lehetőség.

Ha két – elégedettség és fontosság – szempontrendszer változóit a különbségek alapján soroljuk be, akkor a csoportok közötti versenyben az ügyintézés a győztes pozícióját foglalja el, majd a hivatal és az ügyintéző a sorrend, ugyanis a fontosság és az elégedettség vizsgálata között az ügyintézés változói esetében a legnagyobb az „olló”, azaz az eltérés. Az ügyintézés változó csoporton belül az „ügyintézés költségei” 51,4 százalékpontos különbségével szignifikánsan megelőzi a második helyezettet, az „ügyintézés egyszerűségét” (43,9 százalékpontos különbség) és a határidejét (39,1 százalékpontos különbség).

**Fontosságvizsgálat, sorrendiség
(Eger és Szombathely együtt)**

Hivatal		Ügyintézés		Ügyintéző	
1. Várakozási idő	67,8%	1. Tisztességes eljárás	77,6%	1. Szakértelem	78,1%
2. Megközelíthetőség	64,7%	2. Ügyintézés gyorsasága	76,6%	2. Udvariasság	72,5%
3. Ügyfélfogadási idő	62,5%	3. Ügyintézés egyszerűsége	75,1%	3. Nyitottság az ügyfél problémája iránt	70,0%
4. Kulturált környezet	58,9%	4. Tájékoztatás	71,5%		
		5. Határidők betartása	69,3%		
		6. Ügyintézés költségei	66,0%		
		7. Fellebbezési lehetőség	39,3%		

4.6. Néhány következtetés

1. Az empirikus vizsgálat összességében megerősíti, hogy a kulcskompetenciák az intézmény teljesítményét és eredményes működését alapozzák meg. Mivel mindkét önkormányzat tisztviselői azonos vagy hasonló kompetenciákat jelöltek meg, kijelenthető, hogy ezek a közös kompetenciák az igazgatási tevékenység folytatásának kulcskompetenciái.
2. A kutatás alapján a sikeres és eredményes működés érdekében a proaktív kulcskompetenciák erősítését, dominanciáját tartjuk indokoltnak. Ennek fontosságát szükségessé teszi, hogy a két városra jellemző kulcskompetenciák között a csapatmunka, az együttműködési készség, az emberekkel bánni tudás szerepel, a kommunikáció és problémamegoldó képesség a középmezőnybe sorolódott, a számszerűsítési készség viszont a negatív fontossági listán foglal el előkelő helyet.
3. Az önkormányzati igazgatás és a helyi politika kölcsönös – az interjúkból egyértelműen érezhető – kiszolgáltatottságát szükséges mérsékelni. A közigazgatási dolgozók kiszolgáltatottságának megszüntetése érdekében a jelenleginél nagyobb mértékben szét kell választani a politikai és közigazgatási tevékenységet.
4. A kompetencia alapú struktúra sokoldalúságot követel a köztisztviselői kartól. Ennek kialakítása érdekében kompetencia szemléletű továbbképzésekre, anyagi ráfordításokra és a *politikai erők határozott támogatására van szükség*. Csak ily módon lehetséges a bürokratikus szemléletet megváltoztatni és az önkormányzati reform keretében előrelépni a kompetencia alapú közigazgatási rendszer felé.
5. Az empirikus felmérések eredményei arra utalnak, hogy a két megyei jogú város köztisztviselőinek és közalkalmazottainak csak egy része viszonyul pozitívan a *közigazgatási reform* ügyéhez. Ez az attitűd, valamint a nyugati országok igazgatás-szociológiai kutatásainak tapasztalatai a *reform fokozatos megvalósítását* tartják lehetségesnek. Egy ilyen reform számára a következő lépésekre lenne szükség:

- ki kell jelölni azokat az országos, illetve települési igazgatási intézményeket, amelyek kísérleti jelleggel részt vesznek a közigazgatás kompetenciaalapú reformjában;
- párhuzamos ellenőrzés, felügyelet formájában nyomon kell követni a működésüket. Javasolt kijelölni egy (közigazgatási, közjogi, közgazdasági, szociológus stb. szakemberekből álló) szakmai csoportot (8-10 főt) megfelelő felhatalmazással, amely egyrészt tudományos, másrészt szakpolitikai szempontból figyelemmel kíséri a már bevezetett minősítési rendszert;
- a harmadik évben tudományos-szakmai vitára kell bocsátani az eredményeket, tudományos tapasztalatokat. A tudományos-szakmai vita után célszerű ajánlásokat megfogalmazni a döntéshozó szervek részére;
- az ötödik évben a teljes közigazgatás kompetenciaalapú struktúrára való átállása történjen meg.

5. Jenei György – Kuti Éva: A civil szféra szerepe a magán és a közsféra működésének összehangolásában – tanulságok és javaslatok

Magyarországon az EU csatlakozás utáni gazdasági recessziót – fáziskéséssel - pénzügyi és gazdasági világválság tetézte. Mindkét válságra érvényes, hogy tünetviláguk ugyan gazdasági, de a háttér komplex, gazdasági és társadalmi természetű. A kettős természetű válság kettős természetű választ igényel. Egyfelől rövidtávon konszolidációs hatású kényszerintézkedések szükségesek és áldozatvállalás is. Másfelől viszont a kényszerintézkedéseket, az áldozatvállalást csak a gazdasági megélénkülés meggyőző perspektívája fogadtathatja el a társadalommal. E nélkül a kényszerintézkedések krónikus és poláris társadalmi feszültségeket eredményeznek, és a gazdaság mindennapi működésének társadalmi háttere válik labilissá.

Hol helyezhető el a civil társadalom ebben a komplex, több funkciójú stratégiai válaszban? Melyek a fő feladatok? Hol húzódnak a civil szervezetek szerepvállalásának lehetőségei? Melyek a kihasználatlan lehetőségek? Kutatásunkban ezekre a kérdésekre is választ kerestünk. Kutatásunk és tanulmányunk szemléleti kiindulópontja, hogy a *civil társadalom és szervezetei* – az úgynevezett Harmadik Szektor⁴² – *elsődleges és őseredeti képződmény az állam és a piac mellett*. A tanulmányunkban átfogó képet kívánunk nyújtani a hazai civil szféra működéséről, és a kibontakozott kép alapján javaslatokat is megfogalmazunk.

5.1. A kutatási problémakörök és a módszertan

A kutatás második szakaszára kidolgozott kutatási terv négy pontban foglalta össze azokat a problémaköröket, amelyeket – az első szakasz záró tanulmányában (Jenei - Kuti, 2007) felvetett kérdések megválaszolása és azokkal kapcsolatos hipotéziseink ellenőrzése érdekében – a hazai irodalomra és empirikus kutatásokra építve 2008 folyamán vizsgálni szándékoztunk:

1. A bizalom, a társadalmi tőke és a civil szervezetek társadalmi szerepének vizsgálata.
2. A non-profit szervezetek közszolgáltatásokban játszott szerepének elemzése.
3. A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő non-profit szervezetek tevékenységének áttekintése.
4. A civil szervezetek kormányzati döntéseket, fejlesztéspolitikát befolyásoló szerepének vizsgálata.

A második szakaszt lezáró tanulmányunk (Jenei - Kuti, 2009) mind a négy területre vonatkozóan tartalmazza eredményeinket. Kutatásaink során alapvetően empirikus kutatásokat végeztünk három különböző módszerrel.⁴³

⁴² Ennek az intézmény együttesnek számos elnevezése (civil, önkéntes, nonprofit, nem-kormányzati/NGO szektor) használatos. Ezek a szakirodalomban és a hétköznapi szóhasználatban egyaránt szinonimaként szoktak megjelenni. Ebben a tanulmányban is így használjuk azokat, bár vannak közöttük bizonyos tartalmi és hangsúlybeli különbségek. A civil társadalom fogalmába "belefeérnek" az olyan nem intézményesült mozgalmak, informális szerveződések, amelyek a nonprofit szektornak nem részei. Ugyanakkor a közalapítványok és az állami alapítású nonprofit gazdasági társaságok vitathatatlanul beletartoznak a harmadik vagy a nonprofit szektorba, de önkéntes, civil vagy nem-kormányzati szervezetnek aligha tekinthetők.

⁴³ A kutatás módszertanáról lásd Jenei - Kuti (2009) mellékleteit.

Az empirikus kutatás részeként *interjúkat készítettünk és készítettünk*⁴⁴ olyan szakemberekkel, akik – akár a civil, akár a kormányzati oldalon, akár szolgáltatóként, akár lobbistaként – résztvevői annak a folyamatnak, melynek során egyre több közfeladat, gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai funkció betöltése kerül át a non-profit szervezetekhez. Kutatásunk során azt igyekeztünk feltárni, hogy mi jellemezi ezt a folyamatot: hogyan valósul meg, hogyan értékeli a folyamatban való részvételüket, és a részvételük eredményességét a civilek.

E kutatási célokhoz kapcsolódóan *sajtó- és honlap-elemzés* segítségével vizsgáltuk a civil érdekérvényesítési kísérletek jellegzetességeit.

A Központi Statisztikai Hivatal non-profit adatbázisából leválogattuk a fejlesztéspolitikai döntésekhez kapcsolódó feladatok ellátásában részt vevő non-profit szervezetek adatait, és elvégeztük ezek *statisztikai elemzését*, többek között arra kerestük a választ, hogy a civil szervezetek milyen mértékben és milyen formában vesznek részt e feladatok ellátásában. Ezen kívül – a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) honlapján elérhető adatokat felhasználva – statisztikai elemzést készítettünk azokról a non-profit szervezetekről, amelyek az első Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) keretében foglalkoztatási programokat valósítottak meg.

Jelen tanulmányban elsősorban a 2 - 4. problémakörökhöz kapcsolódó eredményeinket ismertetjük az 5.2. - 5.4. alfejezetekben. E részekben mondanivalónk illusztrálására számos interjúrészletet is felhasználunk⁴⁵. A kutatás legfontosabb megállapításait a 5.5. alfejezetben foglaljuk össze, ahol az 1. problémakört is érintjük, és a kutatás megállapításaihoz kapcsolódva javaslatokat is megfogalmazunk a civil szféra erősítésének és erősödésének elősegítésére.

5.2. A kormányzati döntéseket befolyásoló szerep az OÉT és az NFT II. példáján

A civil szervezetek kormányzati döntéseket befolyásoló szerepének feltárásához az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) üléseinek jegyzőkönyveit és az NFT⁴⁶ második szakaszával kapcsolatos társadalmi egyeztetések dokumentumainak elemzését végeztük el. Tanulmányunkból (Jenei - Kuti, 2009) a legfontosabb megállapításokat emeljük ki.

5.2.1. Az OÉT ülések jegyzőkönyveinek tanulságai

Az OÉT⁴⁷ már a rendszerváltozáshoz kötődően, az újkori magyar demokrácia történetében nagyon korán megalakult. Az OÉT munkájában részt vevő szociális partnereket a munkaadók és munkavállalók képviselőiben tájékoztató, véleményezési és egyetértési jog illeti meg.

A jegyzőkönyvek alapján az OÉT az érdekérvényesítés viszonylag fajsúlyos fórumának tűnik, ahol figyelembe veszik a szociális partnerek véleményét. Ugyanakkor nem működik

⁴⁴ A 24 félig strukturált személyes interjú zömét a nonprofit szektor két kiváló kutatója, Kinyik Margit és Osváth László készítette.

⁴⁵ Ezek minden esetben szó szerinti idézetek, a megkérdezettek által elmondottakat se tartalmilag, se stílusban nem módosítottuk. Tőlünk származnak viszont a dőlt betűs kiemelések. Az elmondottakat elemzési céljainknak megfelelően esetenként rövidítettük. Ilyenkor a kihagyott szövegrészeket ...-tal jelöltük. Ugyanez a ... jelöli azt, amikor – a beszélő anonimitását biztosítandó – a város- és szervezetneveket hagytuk ki a szövegből. Interjúalanyainknak azért kellett megígérnünk, hogy az általuk elmondottakat kizárólag a nevük említése nélkül idézzük, mert csak így volt esélyünk az őszinteségre, kendőzetlen véleményük megismerésére.

⁴⁶ A folyamat eredményeként elkészült dokumentum Új Magyarország Fejlesztési Tervként vált ismertté. Lásd még a 8. lábjegyzetet.

⁴⁷ Az Országos Érdekegyeztető Tanácsról bővebb információk a Szociális és Munkaügyi Minisztérium honlapján (<http://www.szmm.gov.hu>) található Párbeszéd menüpont alatt.

tökéletesen: a társadalmi szervezetek érdekérvényesítésének gyengeségei, melyek a későbbi interjúk során azonosíthatók voltak, sok esetben a jegyzőkönyvek alapján is megmutatkoznak. Számos panasz található arra, hogy a kormányzat nem tartja be a megállapodásokat, és arra is volt példa, hogy a munka világával kapcsolatos szabályozások nem jutottak el az egyeztető fórumig. Némely esetben úgy tűnik, hogy az OÉT olyan témákat is tárgyal, amelyek csak részben kötődnek a munka világához (külügyi stratégia, oktatás, egészségügyi reform stb).

Az OÉT ülésein a vizsgált négy év alatt számos téma került napirendre. Leginkább a kormányzat tematizálja – az aktuális törvényekhez igazodva – a megbeszéléseket, a szociális partnerek sokkal kevésbé kezdeményezők. Az üléseken vannak állandó szerepek: ilyen például, hogy a munkavállalók magasabb nettó bért, rövidebb munkaidőt, nagyobb szociális juttatásokat akarnak kiharcolni; a munkavállalók pedig ezzel szemben állnak. Ugyanakkor érdekeik megegyeznek, ha többletforrás kerül a rendszerbe (nő a gazdaság, kifehéredik a gazdaság), így számos kérdésben adódik közös érdekelttség és ezzel együtt a közös fellépés lehetősége. A jegyzőkönyvekből számos olyan közös érdek rajzolódik ki a kormányzattal szemben, amely az állam hatékonyabb, demokratikusabb és törvényes működését szolgálja (szolgálná): ilyenek például: az adminisztráció csökkentése, az átláthatóság, a törvények betartása, a hosszú távú tervezés és gondolkodás, konzisztencia a programozásban, a gazdaság kifehéritése, a gazdasági növekedés, a társadalmi szervezetek nagyobb bevonása a döntésekbe

A szociális partnerek, akárcsak a civil szervezetek részérdekeket jelenítenek meg, és maga az OÉT sem alkalmas arra, hogy képviselje az civil társadalom egészének érdekeit. Ugyanakkor akárcsak a klasszikus civil szervezetek esetében, itt is érzékelhettük, hogy érdekeiket ők sem tudják hatékonyan érvényesíteni a kormányzattal szemben. A kormány számára nem jelent nagy kockázatot e szervezetek véleményének negligálása. A részérdekek képviselete tekintetében a munkaadók és munkavállalók gyakorta kiegyensúlyozzák egymást, így nem nagyon kell tartani attól, hogy az egyik vagy másik fél dominanciája uralkodóvá válna a fórumon.

5.2.2. Az NFT II. társadalmi egyeztetése⁴⁸

A Nemzeti Fejlesztési Terv II.⁴⁹ – a 2007–2013-as időszakra – alapvetően meghatározza a gazdaságfejlesztés irányait. Annak a szervezetnek, amelyik szeretne központi forrásokhoz jutni alapvető érdeke, hogy az általa képviselt ügyek bekerüljenek a dokumentumba, illetve operatív programokba és pályázatokba. Ennek megfelelően nagyszámú szervezet, intézmény nyilatkozott meg a dokumentum kapcsán. Ezek közül azokat céloztuk meg elsősorban az interjúkkal, amelyek már a koncepcióalkotás időszakában is valamilyen álláspontot, érdeket képviseltek.

A vizsgálatba bekerült szervezetek megközelítésükben jelentősen eltérő módon viszonyulnak a gazdasági fejlődéshez. A cégek, vállalkozók érdekképviseletei (MKIK, VOSZ) elsősorban a gazdasági növekedést, a gazdaság élénkítését állítják a középpontba és elsősorban a közvetlen, további fejlődést generáló támogatások nagyobb arányát szerették volna elérni. A

⁴⁸Az NFT stratégiájáról lefolytatott társadalmi egyeztetés folyamatának leírása megtalálható az Új Magyarország Fejlesztési Terv 14-17. oldalán. Az egyeztetésben részt vevő kiemelt szervezetek, fórumok listáját a Terv I. melléklete tartalmazza. A civil szervezetek NFT megvalósításában való részvételével a 5.4.4. alfejezet foglalkozik.

⁴⁹A sajtóanyagok tanulmányozása során feltűnő volt a terminológiai tisztázatlanság. A Nemzeti Fejlesztési Terv EU által elfogadott változata a Közösségi Támogatási Keretprogram, vagy más néven Új Magyarország Fejlesztési Terv. Vizsgálatunk szempontjából nem túl lényeges, melyik elnevezést használjuk, mert a társadalmi párbeszéd folyamata végigkíséri a dokumentum fejlődését.

munkavállalók érdekképviseletei (MOSZ, MSZOSZ, VDSZ) elsősorban egy foglalkoztatás orientált fejlesztés megvalósulásáért harcolnak, azért, hogy a foglalkoztatás bővítés, foglalkoztatás biztonság, bérfelzárkóztatás kerüljön a középpontba. A civil szervezetek (MTvSz, NOE) – amellet, hogy képviselt témaköreik bekerüléséért küzdenek – egyfajta értékrendbeli, megközelítésbeli változást is el szerettek volna érni azt, hogy a dokumentumba egyfajta társadalom központú megközelítés épüljön be, ne közvetlenül csak a szűken vett gazdasági, foglalkoztatási kérdésekből induljon ki a stratégia. A megfogalmazott véleményekből kitűnik, hogy a dokumentum leginkább a szakszervezetek értékvilágát és érdekeit fedi le:

„Örömmel láttuk, hogy a Terv címe az általunk is elvárt módon tükrözi a magyar társadalom legfőbb elvárását, a foglalkoztatás növelését. Egyetértünk azzal is, hogy a növekedés elé került e cél, így nyilvánvaló lehet mindenki számára, hogy melyek a megfelelő prioritások, valamint, hogy a növekedés önmagában nem jelent foglalkoztatás bővülést, azt külön feladatként kell segíteni az állami eszközökkel, de figyelemmel az általános gazdálkodási szempontokra.” (MOSZ írásos véleménye [2006])

Noha az egyes szervezetszoportok véleménye jelentős különbségeket és szembenállásokat tükröz, jellemzően nem érzékelték, hogy az NFT II. ügyében velük ellentétes lobbizás folya. A vizsgálatba bevont szervezetek jellege (szervezeti háttere, működési területe, világlátása stb.), érdekérvényesítési pozíciója szervezetszoportonként nagyon eltérő, ennek ellenére azt tapasztaltuk, hogy esetenként mást és mást kiemelve, de lényegét tekintve azonosan ítélték meg az NFT II.-t. Bizonyos, hogy konkrét ügy kapcsán végzett érdekérvényesítő tevékenységet nem lehet elválasztani a szervezetek korábbi érdekérvényesítő tevékenységétől, amely megalapozta pozíciójukat. Az évek folyamán már valamennyi szervezet kialakította és „bejáratta” kapcsolatrendszerét az államigazgatás szereplőivel. Eltérés abban mutatkozik, hogy a szociális partnerek számára a rendszerváltozástól kezdve rendelkezésre állt-e az a fórum, ahol véleményüket hivatalosan is kifejezhették. A civil szervezetek esetében ezek a fórumok csak napjainkban formálódnak, és a civil szektor egyes szereplői számára más-más szinten érhetők el.

Az interjúban szereplő szervezetek az NFT II.-höz kapcsolódó érdekegyeztetést a magyarországi gyakorlathoz képest mindannyian pozitívan értékelték, kiemelték, hogy a pozitívum főleg a formális jegyekre vonatkozik, ezzel szemben arról, hogy véleményük hogyan jelenik meg a döntésekben szintén egyöntetűen negatívan vélekedtek. A társadalmi párbeszéd pozitívumaiként emelték ki, hogy – más érdekegyeztetésekkel ellentétben – a szervezetek minden szinten bekapcsolódhattak a folyamatba, az Interneten széles körben lehetett véleményt mondani, hogy valamelyest több idő jutott a reagálásra, és hogy gyakran válaszokat is kaptak a felvetéseikre.

A társadalmi szereplők az *érdekegyeztetés gyengeségeit* gyakran a kormányzati részvételben látják: a partnerek meg nem értése, a társadalmi egyeztetés valódi fontosságának, szerepének nem ismerése és nem elismerése. Úgy érzékelik, hogy a kormányzati szereplők sok tekintetben csak az Európai Unió elvárásait igyekeznek formálisan letudni, mintegy „kipipálni” a társadalmi egyeztetéseket. Gyakori tapasztalat, hogy az egyeztetések csak formális marketing eseményekként működnek, a kormány által delegált személyek csak általánosságokban felkészültek, a konkrétumok, részletek tekintetében nagyon nehéz információhoz jutni, a pályázati szabályok akár a kiírás után is változhatnak.

Az állami szféra oldalán megjelenő problémák mellett a társadalmi szervezetek részéről is találhatunk olyan gyengeségeket, melyek megnehezítik a társadalmi párbeszédet. A non-profit szféra maga is széttagolt, nem kellően szervezettek egy-egy általuk képviselt területen,

témakörben. A legtöbb tevékenységi körben nincs meg a széleskörű együttműködés. Ennek megvalósítására jó példát kínálhatna a környezetvédő és természetvédő szervezetek együttműködése.⁵⁰ Az egyes szervezeteket tekintve, még a legnagyobbak is úgy nyilatkoztak, hogy nagyon kevés a szervezeti kapacitás a színvonalas érdekegyeztető tevékenységhez. Az általánosan jellemző pénzhiány a fizetett alkalmazottak hiányához vezet. Mint egyik interjúalany rávilágított, a Társadalmi Párbeszéd Központ többek között azzal a céllal jött létre, hogy kutatói, szakértői, tanácsadói bázist teremtsen a társadalmi szervezetek számára, de valójában nem tölti be ezt a küldetését. Ezek a hiányosságok könnyen oda vezethetnek, hogy a kormányzat bizonyos témákban nem talál megfelelő, stabil háttérrel rendelkező, folyamatosan, szakmailag színvonalasan működő érdekegyeztető partnert magának. Ennek ismeretében új megvilágítást nyer a szervezeteknek az a véleménye, hogy a kormányzat sokszor irreális elvárásokat támaszt velük szemben: készítsenek tanulmányokat, felméréseket, hosszú előterjesztéseket rövid idő alatt véleményezzenek, mindezt a szükséges források biztosítása nélkül.

Mindazonáltal a szükséges tudományos szakmai háttér hiányát hiba lenne úgy értelmezni, hogy a társadalmi szervezetek nem rendelkeznek olyan tudással, amelyet a kapacitásokkal rendelkező kormányzat figyelmen kívül hagyhatna. Az interjúk tapasztalata alapján több szervezet is nagyon széles körű, szervezeten belüli mechanizmust – hálózatos rendszerben – „társadalmi” egyeztetési működtet. Mindezekben túlmenően a kormányzat a meghozott – a begyűjtött információk alapján vagy azokat lesöpörve – döntéseit, szintén ezen a hálózati rendszeren keresztül kívánja a jövőben megvalósítani. Az értékelésre adott határidőket, noha az NFT II.-ben hosszabbak voltak az általános gyakorlatnál, némely szervezet még mindig rövidnek találta. Ezek főként azok a szervezetek, melyek maguk is szélesebb körű belső egyeztetést valósítanak meg, így a túl rövid határidők azoknak a fent jellemzett mechanizmusoknak a működését akadályozzák, melyek e szervezetek erősségét jelentik. Mindezek a gyengeségek a társadalmi egyeztetés említett pozitív megítélése ellenére az NFT II. egyeztetése kapcsán is megjelentek.

Az elektronikus úton történő véleménynyilvánítás mellett az érdekegyeztetés országos fórumai is lehetőséget kínáltak arra, hogy a résztvevők az NFT-ről konzultáljanak. Ezzel összefüggésben az interjúalanyok a fórumok számát megfelelőnek ítélték, s amennyiben hiányokat említettek, akkor az ágazati vagy egyes témákat megvitató fórumok, illetve az országosnál alacsonyabb területi szintű párbeszéd hiányára utaltak. A problémákat nagyon jellemzően nem a fórumok kevés számában, hanem azok súlytalanságában, formalitásában, gyenge hatékonyságában látták. A párbeszéd fórumaival kapcsolatban vetődött fel, hogy gyakorlatilag ugyanazok a szereplők találkoznak számos különféle fórumokon, esetleg ezeket valamilyen módon egybe lehetne szervezni amellet, hogy más területeken lehetnek hiányzó fórumok is.

Úgy tűnik, a kormányzat által képviselt gazdaságfilozófia és társadalomkép nem egyezik meg egyik szervezet által képviselttel sem. A pozitív válaszokkal – részben el tudják fogadni ezt a gazdaságfilozófiát és társadalomképet – szemben több ízben is megfogalmazódott, hogy nem rajzolódik ki számukra világos gazdaságfilozófia és jövőkép a kormányzati cselekvésekből, a sodródás és a tervszerűtlenség a jellemző. Emellett többen is kifogásolták, hogy a különféle

⁵⁰ A zöldek szinte az egész „ágazatra” kiterjedő együttműködési rendszere nemcsak az információáramlást, együttműködést, munkamegosztást könnyíti meg, hanem a kialakult és széles körben elfogadott hagyományok mentén egy legitimnek elfogadott delegálási gyakorlatot is éltet.

fejlesztési tervek nem konzisztensek. Azon túl, hogy ez ténylegesen így van-e⁵¹, felveti a kérdést: ha a társadalmi szervezetek nem találnak igazodási irányokat a kormányzat által felvázolt jövőképben, akkor hogyan tudják majd a mögöttük álló társadalmi, gazdasági csoportokat annak megvalósítására mozgósítani?

Összegzésként azt állapíthatjuk meg, hogy a társadalmi szervezetek véleménye nem tud nagy súllyal érvényesülni a gazdasági döntéshozatalban. Ők maguk az interjúk során nagyon hasonlóan ítélték meg lehetőségeiket, miszerint a legfontosabb területeken, koncepcionális kérdésekben jellemzően nem tudnak hatást gyakorolni a döntésekre, csak a részletkérdésekben tudnak eredményeket elérni, a politikai akaratot a társadalmi szervezetek nem képesek „felülről”. A politika viszont főképpen legitimitást, támogatást keres döntéseihez, kevésbé a társadalmi szervezetek által kínált szakmaiságot.

5.3. A non-profit szervezetek közszolgáltatásokban játszott szerepe

Kutatásaink eredményeként igyekszünk átfogó képet bemutatni arról, hogy, milyen szervezetek, milyen formában és milyen területeken vesznek részt a közszolgáltatások nyújtásában, és kitérünk ennek jogszabályi hátterére is.

5.3.1. A közszolgáltatások nyújtásában való részvétel jogi, szabályozási háttere

A közszolgáltatásokban való non-profit szerepvállalás jogi, szabályozási háttere rendkívül bonyolult. A közszolgáltató funkciók ellátása során a non-profit szervezetekre számos különféle, egymással nem feltétlenül összehangolt, s önmagában is igen „változékony” jogszabályt kell érvényesíteni. A non-profit szektorra vonatkozó speciális szabályozás (Csizmár - Bíró, 1998) mellett az adott szolgáltatási ágazattal kapcsolatos jogszabályok (például szociális törvény, oktatási törvény), valamint az „állami partner” magatartását, lehetőségeit befolyásoló (például önkormányzati, államháztartási, közbeszerzési, költségvetési, adó- stb.) törvények egyaránt hatással vannak arra a feltételrendszerre, amelyhez a közfeladat ellátására aspiráló non-profit szervezeteknek igazodniuk kell.

Az első és legalapvetőbb gondot az jelenti, hogy a *magyar jogrendből hiányzik a közfeladat törvényi meghatározása*. Ez természetesen nem véletlen, egyenes következménye annak, hogy hiányzik az a társadalmi konszenzus is, amelyre alapozva a közszolgáltatási feladatok definiálhatók lennének. Az egyes ágazati, szakmai jogszabályokban szereplő felsorolások sokkal inkább tükrözik a különféle nyomásgyakorló csoportok érdekérvényesítő képességét, mint a közösség tényleges érdekeit. Mindez fokozottan érvényes akkor, ha nem egyszerűen a közfeladatok, hanem a kötelezően ellátandó állami feladatok körének meghatározásáról van szó.⁵²

⁵¹ A témát vizsgáló Állami Számvevőszéki jelentés, ugyanerre a következtetésre jut. (Állami Számvevőszék, 2008)

⁵² Jól illusztrálja mindezt az (1990. évi LXV. törvény) önkormányzati törvény, amely a közszolgáltatások zömét az alapszintre, a városi és községi önkormányzatok hatáskörébe utalja. Ők a felelősek a helyi közműellátásáért, a műszaki-technikai infrastruktúra fejlesztéséért és karbantartásáért, az alapvető kommunális és humánszolgáltatások biztosításáért. A település üzemeléséhez és a helyi közösség alapfokú ellátásához minimálisan szükséges teendőket (egészséges ivóvízellátás, óvodai és általános iskolai nevelés, egészségügyi és szociális alapellátás, közvilágítás, helyi közutak és köztemető fenntartása, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítése) kötelező ellátniuk, de ezen túl számos más feladat is vár rájuk. Ilyen például a gyermek- és ifjúságvédelem, a közművelődési, kulturális tevékenység, a tűzvédelem, a közbiztonság védelme, a helyi foglalkoztatási problémák kezelése, a tömegközlekedés megszervezése, a sport támogatása, a lakásgazdálkodás, a településfejlesztés, a településrendezés, a köztisztaság biztosítása, a közterületek

A közfeladatok definiálatlansága, a szabályozás fehér foltjai – mint az interjúinkból származó alábbi idézetek⁵³ mutatják – érzékelhetően zavarják az önkormányzati vezetőket, de a velük partneri viszonyra törekvő civil szervezeteket is.

A kötelező feladatellátás minimumát is elég nehéz értelmezni, *a törvény elég lazán fogalmaz. A közösségek kulturális önszerveződésének a támogatása, ez mit jelent, tessék mondani?* Ez nem azt jelenti, hogy intézményeket kell fenntartani, ezt akkor is teljesíthetjük, ha három közösséget támogatunk.

Nincs ifjúságvédelmi törvény, és úgy néz ki, egyhamar nem is lesz, ifjúságvédelmi stratégia van országos szinten, ha törvény lenne, akkor lehetne hozzá igazítani a helyit.

A Szociális törvényben volt egy *joghézag* az intézményi férőhelyekre vonatkozóan: 10 főtől szabályozták 150 főig, de 10 fő alatt nem. Ügyes vállalkozók ezt gyakran kihasználták, hogy idős intézményt működtettek, családi házban, de 10 fővel. Ami a gyakorlatban sokkal több volt, de ez rejtve maradt a hatóságok előtt. Olyan térítési díjakat alkalmaztak, hogy lemondtak a normatíváról, nem volt működési engedélyük. Olyan jómódúbb klienseket fogadtak, akik esetleg máshová nem tudtak menni. Kórházakban reklámozták magukat. ... Végül is a közigazgatási hivatalok segítségével nagy nehezen sikerült bejutni, ellenőrizni. Volt, amit felszámoltak, volt, ami működési engedélyt szerzett.

A tartalmi képlekenységnél nagyobb ingerültséget és bizonytalanságot már csak a *jogszabályok gyakori változtatása* okoz. Civilek és önkormányzati szakemberek egybehangzóan állítják, hogy az egymást sűrűn követő változások nagyon megnehezítik az életüket. A szabályozási környezet folyamatos átalakulása nemcsak a közép- és hosszabb távú tervezést lehetetleníti el, hanem sokszor a napi működést is veszélyezteti. Nem csak az a baj, hogy a közfeladat-ellátás megszervezésében minden érintett részéről állandó alkalmazkodás szükséges, hanem az is, hogy a részszabályozások dzsungelében igen könnyű eltévedni, a sok – korántsem mindig összehangolt – változás közepette gyakran egyáltalán nem világos, mihez is kellene alkalmazkodni.

Ugyanolyan kockázatos egy önkormányzatnak működtetni egy intézményt, mint egy civilnek, mármint ha a normatívákat nézzük vagy *a szociális törvényt, amit 48. alkalommal módosítottak. ... A jogszabályok jelentik ma az egyik legnagyobb kockázatot* egy ellátás megszervezésénél. ... Ez megvan a civilnél, de ez igaz az önkormányzatra is.

A jogszabályok, az oktatáspolitikai is *gyakran és sűrűn változik*, egyszer jó, egyszer nem jó, nekünk az a dolgunk, hogy alkalmazkodjunk nagyon sok mindenhez: oktatáspolitikához, gazdaságpolitikához, magához a politikához is sokszor.

Most volt a szociális szolgáltatástervezési koncepció felülvizsgálata, voltak itt csúsítások. Tudtuk, hogy fog *módosulni az ágazati törvény, azt ki akartuk várni*, hogy ne kelljen majd még egyszer módosítani.

Nagyon sok a végiggondolatlan módosítás, nyomokban sem látszik, hogy akár csak törekvés is lenne a különböző ágazati törvények összehangolására. A szakmai működést szabályozó előírások mögül általában hiányoznak a finanszírozási garanciák. A normatív támogatásokat és az önkormányzati költségvetés bevételi oldalát a legritkább esetben igazítják hozzá az ellátásokkal kapcsolatos szakmai követelmények módosításához.

fenntartása, az épített és a természeti környezet megóvása, az egészséges életmód közösségi feltételeinek biztosítása.

⁵³ Interjúalanyainknak azt ígértük, hogy az általuk elmondottakat csak a nevük említése nélkül használjuk fel a tanulmány elkészítéséhez. Ezért a mondanivalónk illusztrálására szolgáló idézetekből minden olyan hivatkozást kihagytunk, amely a forrás azonosítását lehetővé tenné. Magából a szövegből többnyire kiderül, hogy a beszélő önkormányzati szakember-e vagy civil vezető. Az interjúkkal kapcsolatos módszertani megjegyzéseket és az interjúalanyok listáját a Jenei - Kuti (2009) tanulmány melléklete tartalmazza.

Mindez nem csak az érintettekben kelt visszatetszést. Még a tárgyilagosságra törekvő kutató is arra a következtetésre jut, hogy „az állami redisztribúció során támogatásokat juttatnak, nem pedig a közfeladat-ellátást segítő szolgáltatásokat vásárolnak. Az állam „támogatja” a civil szervezetek különböző programjait; ahelyett, hogy saját közfeladatainak minél hatékonyabb megvalósítása érdekében a civil hozzájárulásokat, szolgáltatásokat fogadná, beépítené, s ezek ellenértékét legalább önköltségen biztosítaná” (Bíró, 2005, 6-7. old.). Ez a gyakorlatban még a szabályrendszer bonyolultságánál és átgondolatlanságánál is nagyobb problémát jelent, ráadásul a megváltoztatása is sokkal nehezebb feladat, mint a jogalkotás – egyébként szintén nem egyszerű – konzisztensebbé tétele.

A szabályozási környezet tehát összességében nem kedvez a kormányzati és a non-profit szektor közötti szolgáltatási munkamegosztás fejlesztésének. Amennyiben mindennapi tapasztalataink és a statisztikai adatok e területen mégis bővülést mutatnak, annak bizonyára jó oka van. Indokoltnak látszik ezért, hogy interjúink segítségével megkíséréljük feltárni, mi motiválja az együttműködésre törekvő állami és civil szereplőket, milyen megfontolások vezetnek a közfeladat-ellátási szerződések megszületéséhez.

5.3.2. A közfeladat-átadás motivációs háttere: az önkormányzatok és a non-profit szervezetek

A közfeladatok átadását a nemzetközi szakirodalom elsősorban a non-profit szolgáltatások néhány erősségével indokolja: „a non-profit szervezetek inkább alkalmasak arra, hogy személyessé tegyék a szolgáltatásokat; kisebb, emberibb léptékű egységekben működjenek; jobban alkalmazkodjanak az ügyfelek igényeihez, mint a bürokratikus állami szervezetek; s ugyanakkor ne iktassák ki teljesen a versenyt a szolgáltatások piacáról” (Salamon, 1991, 68. old.). A hazai interjúkat olvasva úgy tűnik, hogy a magyarországi viszonyok között a döntésekben az anyagi, pénzügyi megfontolások az átlagosnál jóval nagyobb szerepet játszanak. Az önkormányzati oldalon egyértelműen felfedezhető az „olcsóbb megoldások” keresése. A kisorszódási, intézmény-átalakítási döntések hátterében – ezt maguk az önkormányzati vezetők is elismerik, de civil partnereik e nélkül is érzékelik és érvrendszerükben alkalmazkodnak hozzá – gyakran az a törekvés húzódik meg, hogy csökkentsék a közfeladatok ellátásának költségeit.

Költségvetési, kiadási okokból [érdemes a civileknek feladatokat átadni], ... így költséghatékonyabb. Ez egy fő szempont, ezt nem szabad letagadni.

Azzal érvelt az önkormányzat, hogy azért hozta létre ezt a gazdasági társaságot, hogy csökkenteni tudja a szolgáltatások költségét.

Annak idején '90-ben kitaláltunk egy kísérletet ... Ennek a lényege az volt, hogy az akkor még kisegítő iskolában az értelmi fogyatékos gyerekeknek egy egész napos foglalkozás keretén belül olyan munkaformákat tanítottunk, illetve a tanulást a munkaformákon keresztül próbáltuk elsajátíttatni, ami véleményem szerint a megélhetésüket a későbbiek folyamán talán elősegítette. Ennek érdekében volt hivatott létrejönni maga az Alapítvány, ... ami már akkor a fenntartónak, akkor még önkormányzatnak az anyagi terhéét próbálta levenni a válláról.

A takarékosági megfontolások mellett, vagy azoktól függetlenül, az önkormányzati oldalon sűrűn jelenik meg az a szándék is, hogy a civil szervezetek segítségével olyan forrásokhoz jussanak, amelyek számukra egyébként elérhetetlenek lennének, s ezáltal lehetővé váljon a közszolgáltatások bővítése vagy legalább szinten tartása. Ilyen forrásnak elsősorban a pályázatok útján megszerezhető hazai és külföldi, állami és magántámogatások számítanak. Jól mutatja ezt az is, hogy interjúinkban a pályázati forrásokhoz való hozzáférés a civilekkel való együttműködés indoklásának visszatérő motívuma.

Tudja az önkormányzat, hogy vannak ilyen partnerek, felkészültek, *forrásra pályáznak, pályázati lehetőségeket ragadnak meg*, amik a stabil működtetéshez is hozzájárulnak. Például a családok átmeneti otthonának 40 férőhelyes kialakításához még kilenc millió forinttal ők is hozzájárultak. Egy egyesülettől ez nagy dolog.

Amíg az önkormányzat volt a fenntartó, az önkormányzat feladata volt, hogy a forrásokat megszerezze. Mivel az önkormányzatnak sok intézménye van, nem biztos, hogy ugyanabban a mélységben meg tud minden forrást szerezni. Viszont ők [a civilek], már amikor *maguk gondoskodnak arról, hogy a saját anyagi forrásaikat megszerezzék*, akkor bizony aktívabbak ezen a területen is.

Ha például a [költségvetési] intézmény pályázni akar, mondjuk egy szakminisztériumi forrásra, akkor az majdnem öngyilkosság, azt gondolom, mert olyan *nehézkösen meg bürokratikusán* lehet ezt megtenni, már csak addig is, amíg a pályázat beadásra kerül, hogy teljesen ellehetetleníti ezt a folyamatot.

A pályázati úton elérhető támogatások megszerzésében azonban nem csak a non-profit szervezetek segítik az önkormányzatokat. A fordított szereposztás szintén gyakori. Ilyenkor a civilek saját pályázati esélyeik javításához kérik az önkormányzat jelképes vagy tényleges együttműködését. A pályázatok jelentős része valamiféle garanciát lát abban, ha a támogatást kérő civil szervezet mögött ott áll egy önkormányzat. Szintén gyakori, hogy a pályázat kiírói elvi, ha úgy tetszik, társadalompolitikai megfontolásból ragaszkodnak a civil pályázók és az önkormányzatok közötti együttműködéshez. A kilencvenes évek közepétől kezdve egyre több az olyan pályázati kiírás, amelyben valamilyen („puhább” vagy határozottabb) formában megjelennek a civil/önkormányzati együttműködéssel kapcsolatos preferenciák. A kívánt társadalmi hatás elérése legalábbis kérdéses, de a pályázók rugalmasan alkalmazkodnak a követelményekhez.

Az önkormányzatok – mint interjúinkból kiderül – nem haboznak a civilek segítségére sietni. Ugyanez érvényes akkor is, ha nem a pályázati pénzek megszerzése, hanem *a központi normatívák lehívása* a tét.

Az első ellátási szerződéseket még 1998-ban kötötte az önkormányzat. ... Valamilyen pályázat biztosított forrásokat ahhoz, hogy ezek a szervezetek el tudják látni a vállalt feladatokat, és *a pályázatnak feltétele volt, hogy ellátási szerződést kellett kötni az önkormányzattal*.

Van olyan [közfeladat-ellátási] megállapodásunk is, amely nem jár támogatással, például a TIT. Ez most kötött, a TIT kezdeményezte azért, mert a pályázatainál előnyt jelenthet.

A hajléktalan-ellátásban egy foglalkoztató helynek a kialakítására az OFÁ-hoz pályáznak [a civilek], *jelzalog bejegyzést* kérnek, és ezt a közgyűlés megteszi.

Az elmúlt évben *két új szervezettel kötöttünk ellátási szerződést, de csak azért, hogy a működési engedélyhez és normatívához hozzájuthassanak*, de pénzt nem kapnak tőlünk.

Ők [a kistérségi társulás] kerestek bennünket. Ez egy speciális helyzet, mert *nem tudták felállítani a kistérséget*, mert ... a kistérségnek az volt a kritériuma, hogy legalább 60 vagy 80 %-os lefedettség. És egyedül a szociális területen mi vagyunk itt, akik lefedjük.

A non-profit megoldások keresése az önkormányzati oldalon szabályos *kényszerhelyzet* eredménye is lehet. Bármilyen rosszul definiáltak is a közfeladatok, bármilyen tág teret is ad a szabályozás az ellátási kötelezettségek tényleges tartalmának helyi meghatározásához, az önkormányzatok rendelkeznek bizonyos ellátási felelősséggel. S nem kizárólag azért, mert ezt törvények írják elő, hanem azért is, mert a helyi szolgáltatásokat igénylő lakosság azokból a választópolgárokból áll, akiknek a szavazatait az önkormányzati vezetők értelemszerűen szeretnék megnyerni. Nem engedhetik tehát meg maguknak, hogy szükségleteikre ne reagáljanak, veszni hagyják a helyi tradíciókba illeszkedő szolgáltatásokat vagy érzéketlenek maradjanak az újonnan jelentkező problémákra. Amikor az önkormányzatok úgy érzik, hogy

ezeknek a kihívásoknak a maguk erejéből semmiképp nem tudnak megfelelni, akkor kézenfekvően merül fel, hogy a non-profit szervezetek bevonásával keressék a megoldást.

Nem tudjuk teljesíteni a törvényi kötelezettségünket, a meglévő 18 óvodai csoport helyett a demográfiai helyzet miatt még további 6 csoportra lenne szükség 2010-ig, és ezt nem tudjuk teljesíteni. Nincs épületünk, a meglévők nagyon rossz állapotban vannak, a bölcsődét sikerült felújítani, de az óvodákat nem. Ahhoz, hogy ezt a feladatunkat teljesíteni tudjuk, ezért méltányos áron átadtuk ezt az épületet az egyháznak, azzal a feltétellel, hogy a benne működő pedagógiai szakszolgálat működhet ott tovább, ingyen, tehát bérleti díj nélkül, illetve négy csoportos óvodát kell indítaniuk 2010-re. Most indulnak két csoporttal, a következő évre négy csoporttal kell nekik működni. Úgyhogy így valamelyest besegítenek az önkormányzati feladat ellátásba.

Még a pótlólagos forrásteremtési és a megtakarítási szándékok dominanciája mellett is megjelennek azonban más, *tartalmi megfontolások* is. Egy település életének számos olyan mozzanata, a szolgáltatásoknak számos olyan részterülete van, amelyik nehezen egyeztethető össze az önkormányzati intézmények hierarchikus struktúrájával, bürokratikus merevségével és az alkalmazott köztisztviselők mentalitásával. Ezeken a területeken a civilek jóval hatékonyabbak lehetnek. Tipikusan ilyen terület a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítése, a közművelődés vagy a gyermek-, ifjúság- és családvédelem. Nem véletlen, hogy az ilyen típusú munkában különösen sok a civil szereplő, és az átlagnál sokkal gyakoribb az állami fenntartású intézmények non-profitra alakítása, illetve a feladatok „kiszervezése”.

A nemzetiségi feladatok ellátására az [egyesületi fenntartású] ... Kultúra Házával talán 3-4 éve van megállapodásunk.

Több olyan más struktúrában működtetett intézmény van még, amire közművelődési megállapodása van a városnak, ilyen a ... Kulturális Egyesület. A megállapodása évente kerül megújításra. ... A megállapodás eléggé általános: *kultúra gazdagítása*. Ami speciálisan hozzájuk kötődik, az egy *makett kiállítás*, valamint az, hogy *művészeti csoportokat befogadnak*. ... A városnak azért is fontos, mert kötődnek hozzájuk közösségek, például egy *alternatív színház, zenés szórakoztató programjaik* vannak, központi helyen vannak, és felkérésre közreműködnek más dolgokban is.... Ehhez hasonló örökség a ... [szakszervezeti] *Művelődési Ház és Könyvtár* támogatása is.

A non-profit szervezetek közszolgáltatásokba való bevonása az önkormányzatoknak arra is alkalmat teremt, hogy *a kellemetlen, botrányokkal fenyegető ügyektől és a nehezen kezelhető, deviáns magtartású ügyfelektől „távolabb kerüljenek”*.

A családsegítés területén úgy gondoltuk, hogy vannak olyan városrészek, ahol a civil szervezetek hatékonyabban tudnak fellépni. Az egyik a ..., ami egy kisváros lélekszámú városrész, ott meghagytuk a ... Egyesületet, és más feladatokra is kötöttünk velük ellátási szerződést. Aztán van egy másik *hátrányos helyzetű lakótelepünk*, ahol a ... Egyesülettel kötöttünk szintén családsegítésre szerződést. ... Vannak még a városban *roma telepek*, amiket eddig még nem sikerült felszámolni, kifejezetten velük foglalkozik a ... Egyesület, tehát nekik szerveznek programokat.

A nemzetközi szakirodalomban a közfeladat-átadás racionalitásának igazolására használt legfontosabb érvek, a *magasabb minőségre* és a *változatosabb*, az igényekhez jobban igazodó, *személyre szabottabb szolgáltatásokra* való hivatkozások interjúinkban alig-alig fordulnak elő. Érdekes módon civil interjúalanyaink éppoly kevésbé emlegetik a szervezeteik által kínált szolgáltatások minőségi sajátosságait, mint ahogyan a kormányzati szektor képviselőitől kapott válaszokban is csak kivételesen és mintegy mellékesen merülnek fel ezek a szempontok.

Nyilván a megtakarítás, az volt az első szempont, hogy a feladat-ellátás megmaradjon, de szerintem most magasabb szinten van ellátva.

[Kérdező: Olcsóbb az önkormányzatnak, hogy van civilben is családsegítője?] Most, hogy csökkent a támogatás, lehet. De *nem azért szerződünk ki, hogy olcsóbb legyen, hanem hogy színesítsék a palettát.*

Az önkormányzat kötelező feladatként ellátja, csinálja [az idősgondozást], de nálunk kirándulni hordjuk a klienseket, rendezvényre, névnapjukon köszöntjük őket, anyák napi rendezvényt tartottunk, nőnapi rendezvényt, karácsonyt, mi készítjük az ajándékokat.

Valószínűnek tűnik, hogy a megoldásra váró problémák súlya és a hozzájuk rendelhető források szűkösége nem csak az önkormányzati vezetőket nyomasztja, hanem civil partnereikre is hat. Amikor a közfeladatok ellátása már az elemi szinten is komoly anyagi nehézségekbe ütközik, akkor az illetékes kormányzati szereplők gondolkodását a kiszerezési döntések előkészítése során is ezek a nehézségek határozzák meg. A non-profit szervezetek vezetői ezt természetesen érzékelik, és érvrendszerükben alkalmazkodnak is hozzá. Nem csoda tehát, hogy minőségi szolgáltatásaik, kreativitásuk vagy az új iránti fokozott érzékenységük, – más országokban komoly pozitívumként számon tartott – *innovációs szerepük* (McDonald, 2007) helyett ők is sokkal inkább forrásteremtési potenciáljukat hangsúlyozzák.

A szintén a non-profit szolgáltatók erősségei között számon tartott *rugalmasabb és hatékonyabb gazdálkodást* interjúalanyaink többnyire ugyancsak a pótlólagos forrásteremtéssel összefüggésben említik. Mindazonáltal itt felmerül egy új szempont is, mégpedig a *személyes érdekelttségé*. E tekintetben az önkormányzati tisztviselők erős önkritikát is megfogalmaznak. Úgy látják, hogy a non-profit szervezetek a költségvetési intézményeknél sokkal alkalmasabbak egy hatékony felelősségi és érdekelttségi rendszer kialakítására.

Amit ők saját maguk hozzátesznek, azt saját belátásuk szerint használják, ha bérfejlesztésre, akkor arra, vagy programok szervezésére, vagy eszközök beszerzésére, ebbe már nem szól bele az önkormányzat. Mi a szerződésben garantált összeget átadjuk, az azon felül szerzett forrásokat úgy és arra használják fel, amire szeretnék.

Hogy itt az önkormányzaton belül eszközöket szerezzenek be, sokkal nehezebb volt. Inkább nem csinálták. Így [önálló alapítványként] most van valamennyi keretük, és megveszik maguknak azokat az eszközöket, amiket eddig közösen használtak, és *közösen nem vigyáztak rá*, és közösen nem csináltatták meg

Összefoglalva: a non-profit szervezetek közszolgáltató szerepének erősítését Magyarországon elsősorban az a várakozás motiválja, hogy együttműködésük révén

- olyan, főleg pályázati forrásokhoz is hozzá lehet jutni, amelyek egyébként elérhetetlenek lennének;
- olyan szakmai feladatok is megoldhatók, amelyek ellátására a – természetüknél fogva jóval nehezkesebb és bürokratikusabb – állami intézmények nem alkalmasak;
- olyan fejlesztések is megvalósíthatók, amelyekre az önkormányzati költségvetésben nincs fedezet.

5.3.3. A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek gazdasági súlya

A jogi szabályozás bizonytalanságából és a közfeladatok definiálatlanságából az következik, hogy *a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek körét sem lehet pontosan kijelölni*. Bár a

Központi Statisztikai Hivatal 58 ezer magyar non-profit szervezetre vonatkozó adatbázisa⁵⁴ információkban rendkívül gazdag, elemzési céljaink megvalósításához mégis elkerülhetetlen volt, hogy bizonyos leegyszerűsítéseket alkalmazzunk. *Közfeladatot ellátónak azokat a tényleges szolgáltatási teljesítményeket felmutató, nem támogatásosztásra specializálódott non-profit szervezeteket tekintettük, amelyek*

- a központi vagy az önkormányzati költségvetésből *normatív (fejkvótás) támogatást kapnak és/vagy*
- *alaptevékenységi körben végzett szolgáltatásaik ellenértékéeként állami forrásokból díjbevételekre tesznek szert.*

A közszolgáltató non-profit szervezetek így meghatározott⁵⁵ köre viszonylag szűk, a teljes non-profit szektornak nem egészen 7 százalékát teszi ki (**5.1. sz. ábra és Jenei - Kuti, 2009, Melléklet M1. tábla**). Ugyanakkor az ide tartozó 3943 szervezet mondhatja magáénak a szektorba áramló teljes bevétel közel egyharmadát, a fizetett alkalmazottak több mint felét és az önkéntes segítők mintegy 11 százalékát.

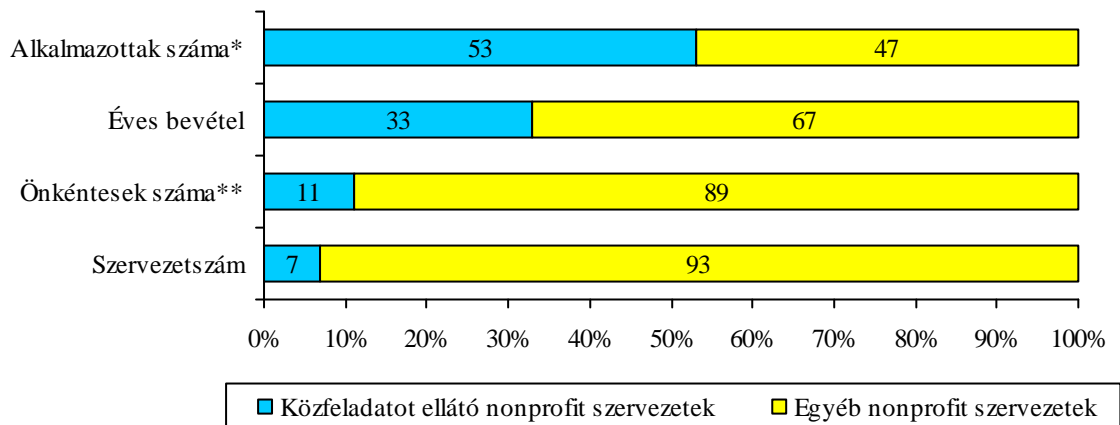
A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek által előállított hozzáadott érték (**5.1. sz. táblázat**) a 140 milliárd Ft-ot közelíti, a bruttó kibocsátás pedig hajszál híján eléri a 300 milliárd Ft-ot.⁵⁶ Ez azt jelenti, hogy e szervezetek GDP-hez való hozzájárulása jócskán 1 százalék alatt marad, s nemzetgazdasági súlyuk ilyen értelemben nem nagy. Mindazonáltal jelentőségük még gazdasági szempontból sem lebecsülendő, mert – mind a versenyképesség, mind a társadalmi közérzet szempontjából igen fontos – ágazatokban az átlagosnál lényegesen nagyobb szerepet játszanak. E szervezetek adják az oktatási ágazat teljes GDP-jének mintegy másfél, az egészségügyi és szociális ágazat bruttó hozzáadott értékének pedig 4 és fél százalékát.

⁵⁴ Ezúton is köszönjük, hogy az anonimizált adatbázist a Központi Statisztikai Hivatal másodelemzésre átadta az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének, s ezzel lehetővé tette a közszolgáltató és a gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek jellemzőinek és gazdasági teljesítményeinek empirikus vizsgálatát.

⁵⁵ A felsorolt leválogatási kritériumok érvényesítésének és a leválogatás tényleges menetének részletesebb leírását a Jenei – Kuti (2009) tanulmány mellékletében szereplő Módszertani megjegyzések tartalmazzák.

⁵⁶ A bruttó kibocsátás értékét az SNA (System of National Accounts) definíciója alapján (KSH, 2007), költségszinten határoztuk meg. A bruttó hozzáadott értékbe a fizetett munkavállalók által létrehozott új érték és az amortizáció mellett az önkéntes segítők munkáját (a teljes munkaidősre átszámított önkéntesek száma alapján becsült megtakarított bérköltség a hozzá tartozó bérközterhekkel együtt) is beleszámítottuk.

A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek szektoron belüli súlya, 2006



Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.

* Teljes munkaidősre átszámított foglalkoztatottak száma. (A részmunkaidős foglalkoztatottak szorzója 0,5, a nem főállásúaké 0,1.)

** Az önkéntes munka időtartama alapján teljes munkaidős (napi 8 órás) foglalkoztatottakra átszámított létszám.

5.1. sz. táblázat

A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek nemzetgazdasági teljesítménye, 2006

Megnevezés	Összeg, millió Ft
A fizetett foglalkoztatottak által létrehozott hozzáadott érték	117 746,9
Az önkéntes segítők által létrehozott hozzáadott érték	5 997,6
Amortizáció	15 479,3
<i>Teljes bruttó hozzáadott érték</i>	<i>139 223,8</i>
<i>Folyó termelőfelhasználás</i>	<i>160 521,6</i>
<i>Összes kibocsátás</i>	<i>299 745,4</i>

Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.

Feltűnően alacsony, nem egészen 6 milliárd Ft az *önkéntes segítők* által létrehozott hozzáadott értéket. A nemzetközi összehasonlító kutatások eredményei (Salamon et al., 1999) is azt mutatják, hogy az önkéntes munka értéke Magyarországon messze az átlagos mögött marad, de a közfeladatokat ellátó non-profit szervezetek esetében az elmaradás mégis elgondolkodtató. Ezek a szervezetek ugyanis szolgáltatásaik során igen sok emberrel kerülnek – szinte automatikusan – napi kapcsolatba. Mi sem lenne kézenfekvőbb, mint hogy ügyfeleiket és azok családját, baráti, ismeretségi körét bevonják a munkájukba. Interjúinkból ugyanakkor az is kiderül, hogy az önkéntes munkában rejlő lehetőségek kihasználása a vezető menedzserek gondolkodásának legfeljebb a perifériáján jelenik meg.

Előfordult már önkéntes jelentkező, de igazából nem tudtuk őket megtartani. ...

[Az önkéntesek verbuválása] itt úgy működik, hogy mindenkinek van egy *baráti köre*, nekem is. Nekik szoktunk szólni, és akkor jönnek segíteni.

A hozzáadott érték az **5.1. sz. táblázatban** szereplő mutatói a tőlünk telhető legpontosabb becslések, azonban el kell ismernünk, hogy a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek (csakúgy, mint a teljes non-profit szektor) nemzetgazdasági teljesítményének adatai *szisztematikusan alábecslést* tartalmaznak. Ennek az alábecslésnek a bruttó hozzáadott érték két összetevője, a felhasznált *élőmunka költsége* és az *amortizáció* esetében más és más az oka: (1) Mivel a munkavállalók „hivatalos”, szabályos alkalmazását igen magas társadalombiztosítási járulékok terhelik, ezek megfizetését elkerülendő, a non-profit szervezetek körében rendkívüli mértékben elterjedt az úgynevezett „szerződéses” foglalkoztatás.⁵⁷ Ez a „költségkímélő” megoldás a gazdasági teljesítmény becslése során azzal a következménnyel jár, hogy a szolgáltatásként megvásárolt élőmunka költsége nem növeli a non-profit szektorban előállított hozzáadott értéket, hanem csak a folyó termelő-felhasználás mutatójában jelenik meg. (2) A bruttó hozzáadott érték másik összetevője, a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek által használt állóeszközök amortizációja szintén csak részlegesen épül be a statisztikai adatok segítségével előállítható mutatószámokba. Mint arról a későbbiekben még részletesebben is ejtünk majd szót, ezek a szervezetek igen mostoha infrastrukturális feltételek között dolgoznak; működésüket gyakran ingyenesen használt vagy kedvezményes áron, illetve sajátos feltételekkel bérelt állóeszközök teszik lehetővé. Az ingyenesen használt állóeszközökre természetesen nem lehet értékcsökkenési leírást elszámolni. A viszonylag alacsony amortizációs mutató tehát pontosan tükrözi ugyan a közfeladatokat ellátó non-profit szervezetek gyenge infrastrukturális ellátottságát, de a tényleges állóeszköz-használat költségeinek csak egy töredékét foglalja magában, s így a bruttó hozzáadott érték részben még a bruttó kibocsátás becslését is lefelé torzítja. Az (1) és (2) feltevéseink alapján elmondottakból az is következik, hogy a bruttó kibocsátás mérőszáma minden valószínűség szerint kisebb becslési hibát tartalmaz, mint a hozzáadott érték mutatója. Éppen ezért tanulmányunk következő, a közfeladatokat ellátó non-profit szervezetek legfontosabb jellegzetességeit bemutató fejezetében az előbbit használjuk majd a gazdasági teljesítmény jellemzésére.

5.3.4. A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek jellemzői

A statisztikai adatok (**5.2. sz. táblázat** és *Jenei - Kuti, 2009, Melléklet M2-M4. táblák*) azt mutatják, hogy igen laza a kapcsolat a közfeladat-ellátásba bekapcsolódó non-profit szervezetek száma és a tényleges szolgáltatási teljesítmény között. Bár a közhasznú társasági (kht)⁵⁸ formában működő szolgáltatók az összes érintett szervezetnek egy hatodát sem teszik ki, mégis ezeknek köszönhető a bruttó kibocsátás kétharmada. És megfordítva: a közszolgáltatásokba a legnagyobb számban bekapcsolódó egyesületek teljesítménye meglepően csekély, arányuk mindössze egy hatod körüli. Az alapítványok e tekintetben valahol a félúton vannak: kibocsátásuk nem arányos ugyan a számukkal, de a szakadék nem olyan nagy, mint a tagsági viszonyon alapuló szervezetek esetében.

E jelenség egyik magyarázata az, hogy a különböző törvényekben kevésbé átgondoltan és igen lazán definiált közfeladatok között – mint a korábbiakban már kimutattuk – sok olyan tevékenység⁵⁹ jelenik meg, amelynek a megszervezése nem igényel komoly szolgáltatási

⁵⁷ Ez egyébként a gazdaság piaci szektorában is gyakori, sőt, még a kormányzati szektorban is előfordul. A nonprofit szektor helyzete csak annyiban speciális, hogy itt – a kisebb szervezetméretek és az alacsonyabb intézményesültség miatt – ritkábbak az ellenőrzések, és kisebb a lelepleződés veszélye.

⁵⁸ A társasági törvény 2005-ös módosítása kötelezővé tette a közhasznú társaságok átalakulását, de erre viszonylag hosszú határidőt adott, amely csak 2009 nyarán járt le. Ezzel magyarázható, hogy a 2006-os KSH-adatokban a nonprofit gazdasági társaságok még nem jelentek meg.

⁵⁹ Erről a tevékenységi szerkezet bemutatása során még ebben a fejezetben részletesen is lesz szó.

kapacitást. Ugyanakkor fontos szerepet játszhat a civil (és nem ritkán a piaci) szereplőknek az a nem titkolt törekvése is, hogy a rendelkezésre álló szervezeti formák nyújtotta összes lehetőséget kihasználják.

Miért hoztuk létre az egyesületet? Én egy szórakozó helyet üzemeltettem, és ott volt sok kulturális program, és ahhoz, hogy pályázni tudjunk, mert pályáznunk kellett vagy kellett volna, hiszen annak ellenére, hogy for-profitként volt a működtetés, de valójában non-profit volt a tevékenység, ehhez *kellett az, hogy legyen egy civil szervezet a tarsolyunkban.* ... ez volt valójában a cél, mert akkor is csináltunk nagyon sok koncertet, táncházat, irodalmi esteket, és ahhoz, hogy ezt tudjuk csinálni, vagy legalábbis pályázati és egyéb forrásokat be tudjunk vonni, kellett ez, mert egy kft. nem tud pályázni.

5.2. sz. táblázat

A közfeladatot ellátó nonprofit szervezetek számának és gazdasági teljesítményének megoszlása különböző szervezeti jellemzők szerint , (%) 2006

Szervezeti jellemzők	Szervezetszám	Kibocsátás*
Szervezeti forma		
Alapítvány, közalapítvány	25,4	15,8
Egyesület, érdekképviselő, egyéb társadalmi szervezet	58,6	17,1
Közhasznú társaság, nonprofit intézmény	16,0	67,1
Összesen	100,0	100,0
Közhasznúsági státusz		
Kiemelkedően közhasznú	15,9	49,0
Közhasznú	50,0	36,8
Közhasznúsági bejegyzéssel nem rendelkezik	34,1	14,2
Összesen	100,0	100,0
Főtevékenység jellege		
„Klasszikus” jóléti szolgáltatások	28,5	36,9
Identitásteremtés, kultúra, kommunikáció	14,2	12,0
Sport, rekreáció, közösségi szabadidős tevékenység	26,9	7,8
Helyi közösséghez kapcsolódó tevékenység	10,0	21,1
Gazdaságfejlesztés, fenntarthatóság biztosítása, kutatás	9,5	18,7
Gazdasági, politikai érdekképviselő, jogvédelem	10,9	3,5
Összesen	100,0	100,0

Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.

* Az önkéntes munka becsült értékével együtt.

A tapasztalatok szerint az adományok gyűjtésére, fogadására, adott esetben továbbítására az alapítványi forma a legalkalmasabb. Ugyanakkor a civil társadalom fejlesztését célul kitűző pályázatokon sokszor az egyesületek indulhatnak nagyobb eséllyel, hiszen létrehozásukhoz semmiféle alapító tőkére nincs szükség. A szolgáltatási és vállalkozási tevékenységek menedzselése viszont – bizonyos mérethatár fölött – már sokkal inkább illik egy társasági

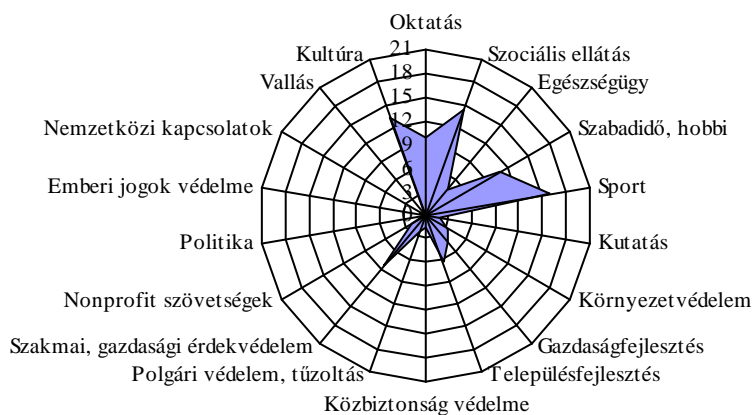
formában működő non-profit szervezet, mint akár egy alapítvány, akár egy tagsági viszonyon alapuló civil szervezet profiljába. Mindezeket végiggondolva, számos non-profit szervezet vezetői döntenek úgy, hogy *a különböző jogi formák kínálta előnyök kombinálása* érdekében egész „szervezetbokrot” hoznak létre. Fontos hangsúlyozni, hogy ezekben az esetekben általában semmi törvényellenes nem történik, a szereplők a jogszabályok és adórendeletek nyújtotta legális lehetőségeket próbálják meg kihasználni.

Ugyanezzel függ össze, hogy a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek között viszonylag magas, több mint egyharmad a közhasznúsági bejegyzéssel nem rendelkező szervezetek aránya – igaz, a bruttó kibocsátáshoz mindössze 14 százalékban járulnak hozzá. A közhasznú társaságok kiemelkedően nagy gazdasági súlya különösen fontossá teszi azt a – jelenlegi információk alapján még megválaszolhatatlan – kérdést, hogy a közeljövőben milyen átalakulási folyamatok mennek végbe. A fejlődésnek olyan pontjához érkeztünk tehát, amely akár fordulópontnak is bizonyulhat. Nagyjából biztosra vehető, hogy a közfeladatokat ellátó non-profit szervezetek tevékenység⁶⁰ szerinti összetétele a közeljövőben nem fog érzékelhetően változni. Az **5.2. sz. ábra** világosan mutatja, a szervezetszám és a szolgáltatási teljesítmények alapján mért tevékenységi szerkezet markánsan különbözik egymástól. A figyelmesebb vizsgálat ugyanakkor arra is lehetőséget ad, hogy a hasonlóságok és különbségek alapján meghatározzuk a tevékenységi csoportok néhány típusát:

5.2. sz. ábra

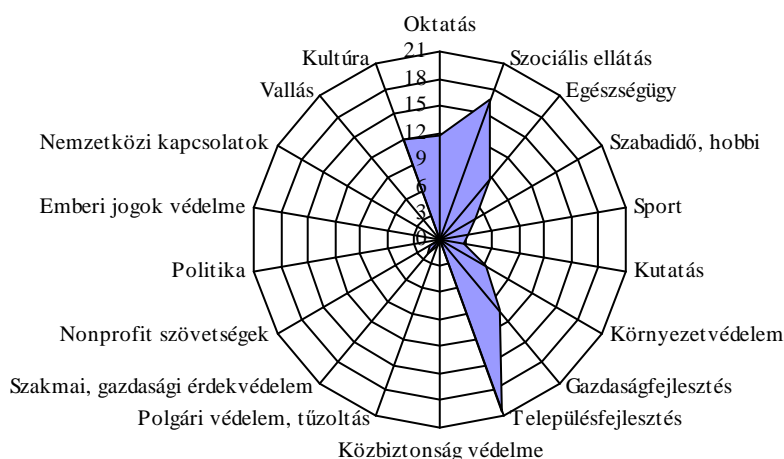
A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek számának és gazdasági teljesítményének megoszlása tevékenységi területek szerint, 2006

5.2.a) A szervezetszám megoszlása, (%)



⁶⁰ A tevékenységi besorolást a Központi Statisztikai Hivatal a nonprofit szervezetek főtevékenysége alapján végzi, így az összetétel vizsgálatánál mi is csak abból indulhatunk ki. Természetesen tisztában vagyunk vele, hogy a szervezetek egy része olyan közfeladatot vállal át, amely nem illik bele a főprofiljába, de ezt – empirikus információk híján – az elemzésben nem tudjuk figyelembe venni.

5.2.b) A kibocsátás* megoszlása, (%)



Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.
Az önkéntes munka becsült értékével együtt

1. típus: a „klasszikus” jóléti szolgáltatások (szociális ellátás, oktatás, egészségügy) és a kultúra területén működő non-profit szervezeteknek mind számuk, mind pedig bruttó kibocsátásuk alapján tekintélyes súlyuk van; együttesen a közfeladatot átvállaló non-profit szervezetek közel felét teszik ki. Szolgáltatási teljesítményük nagyjából a számukkal arányos, a szociális célú szervezetek esetében annál valamivel magasabb.
2. típus: a sport, rekreáció és a közösségi szabadidős tevékenységek szervezésére specializálódott non-profit szervezetek, valamint a szakmai, gazdasági érdekképviseletek nagy számban kapcsolódnak be a közfeladat-ellátásba, de a kibocsátásuk elenyészően csekély.
3. típus: a településfejlesztési és a gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek a számarányuk alapján várhatóan sokkal nagyobb, nagyjából kétszer akkora szolgáltatási teljesítményt tudnak felmutatni.

Az 1. típusba tartozó szervezetek rendkívül sokféle közfeladat ellátására vállalkoznak. Ezek között éppúgy megtaláljuk a tehetséggondozást és művészeti képzést, mint a mentális sérültek oktatását; a viszonylag hálás feladatnak számító idősellátást, valamint a leghátrányosabb helyzetű rétegek szociális gondozását; a drogmegelőzést, a szenvedélybetegek ellátását; a reprezentatív kulturális intézmények működtetését, illetve a közművelődés és a szociális gondoskodás határterületén elhelyezkedő felzárkóztatási feladatokat, prevenciók célú programokat. Az interjúinkból válogatott alábbi szemelvények alapján – ha teljes áttekintést nem is kapunk – képet lehet alkotni ennek a munkának rendkívüli változatosságáról.

Kétévente néptánc fesztivál van a páratlan években, és páros években megcsinálunk egy népzenei fesztivált.

A közalapítvány ... intézménye egy közoktatási intézmény, alapfokú művészeti oktatást is végez, de emellett közművelődési feladatokat is. Hát az ... a bezzeg intézmény a városban, erre érdemes áldozni, néptánc együttes, erre épülnek az oktatási tevékenységek is.

[A városban közhasznú társaság végzi] szinte a teljes hajléktalan ellátást, egyedül bentlakásos otthonuk nincs, de az utcai szociális munkát, a nappali melegedőt, éjjeli menedékhelyet, átmeneti szállást. ... Pályáztak a Hajléktalanokért Közalapítványhoz 24 órás egészségügyi szolgáltatás biztosítására, nyertek 17 milliót, és ezt a várossal kötött szerződés keretében az általunk biztosított ingatlanban fogják biztosítani.

A *családsegítés* volt az első, aztán folyamatosan bővült a *szenvedélybetegek, pszichiátriai betegek ellátásával*, közösségi, nappali ellátások.

Az *idősellátásban*, az alapellátásban van civil.

A [támogató szolgálatot] az ... Egyesület működteti, egy helyi *napközije van itt fogyatékos fiataloknak*. Az önkormányzat adott nekik épületet, ingyen használatra, éves bérlettel, *korai fejlesztés* is van, pici babáknak, illetve 15 fiatal *rehabilitációs foglalkoztatását* is végzik. Ezen túl működtetnek két támogató szolgálatot; az egyiket 80 elláttal, a másikat 30-cal.

A 2. típusba tartozó non-profit szervezetek esetében a konkrét tevékenységek interjúrésztelken alapuló áttekintése magyarázatot adhat arra az ellentmondásra, amely az ide tartozó szervezetek nagy száma és viszonylag csekély szolgáltatási teljesítménye között feszül. Önmagában sem a sport, sem a rekreáció, sem a jog- és érdekvédelem nem tartozik a közfeladatok körébe, ezért azok a szervezetek, amelyek főtevékenységük alapján ezeket a csoportokat alkotják csak valamilyen speciális célra (például az egészséges életmód terjesztése, a kényszervállalkozók segítése) vagy célcsoportra (például veszélyeztetett fiatalok, tartós munkanélküliek) hivatkozva juthatnak normatív támogatáshoz és állami megrendelésekhez. Ilyen jellegű programjaik a teljes tevékenységen belül akár periférikusak is lehetnek; sok más, önkéntességre alapozott, nem támogatott vagy pályázati forrásokból finanszírozott programmal egészülhetnek ki; adott esetben nem is feltétlenül illeszkednek szorosan az alaptevékenységhez. Így aztán érthető, ha a nagyságrendjük sem akkora, mint azoknál a non-profit szervezeteknél, ahol a közfeladatok ellátását főtevékenységként végzik.

Van egy programunk, ami évek óta fut, nyolcadikos gyerekek bevonásával valósítottuk meg eddig. Hármasképp van a rendezvénynek. Az egyik a nyolcadik osztályos gyerekeket *segíteni a pályaválasztásban*, a másik az *egészséges életmódra nevelés*, és a sport szeretetének hangsúlyozása, vannak különböző sportvetélkedők, a harmadik pedig a különböző ifjúsági szervezetek megismerése, merthogy ez egy olyan komplex rendezvény, ahová más ifjúsággal foglalkozó szervezeteket is meg szoktunk hívni.

A *közmunka program* megszervezésében részt vesznek a cigány civil szervezetek.

A 3. típusba tartozó gazdaság- és településfejlesztési célú non-profit szervezetek átlagosnál jóval nagyobb bruttó kibocsátásának kézenfekvő a magyarázata. A vállalkozásfejlesztésnek, a munkahelyteremtésnek és az infrastrukturális fejlesztésnek, illetve az ilyen programok megvalósítására létrejött szervezetek működtetésének magas az élőmunka- és eszközigénye, így a gazdasági teljesítmény indikátorai is magasabb értékeket mutatnak. Ez még akkor is igaz, ha interjúalanyaink beszámolóiból látszik, hogy a vállalt feladatok ebben a csoportban is meglehetősen változatosak.

Az alaptevékenység finanszírozás, elsősorban *mikrohitel* programoknak a kibocsátása, akkor vállalkozóknak teljes körű *tanácsadás, oktatás, képzés*, és van egy nagy projektünk, Magyarország harmadik legnagyobb mezőgazdasági vására, van külön egy *vásárcentrumunk*.

A *Kht-t* a [megyei] Vállalkozásfejlesztési Alapítvány, a Területfejlesztési Tanács és a Megyei Önkormányzat hozta létre, azért, hogy *a megyében legyen egy olyan tanácsadó szervezet*, aki a vállalkozásfejlesztéssel kapcsolatos információkat tud biztosítani mikro-, kis- és középvállalkozásoknak, aztán ez a kör kibővült önkormányzatokra és non-profitokra.

Mi mindennel próbálkozunk, az az igazság. ... Volt olyan is, hogy mi *foglalkoztattunk*, volt olyan is, hogy a konzorciumi partner, vállalkozás vállalta a foglalkoztatást, volt olyan, hogy csak *képzés és segítő szolgáltatás, nyílt munkaerő-piacon elhelyezés*. Volt olyan is, hogy képzés, és utána köszönik szépen, nem kértek belőlünk többet. Volt olyan, hogy csak vállalkozók pályázhattak képzésekre, volt 6 vagy 7 kisvállalkozónk, kettő közepes nyert. Kompletten *tanfolyamok megszervezése, lebonyolítása*, amit tudtunk mi csináltunk, amit nem, arra partnert kértünk fel.

Abban sincs semmi meglepő, hogy az országos és nemzetközi hatókörű szervezetek (5.3. sz. táblázat, és Jenei - Kuti, 2009, Melléklet M5–M7. táblák) a közfeladatot átvállaló non-profit szervezeteknek nem egészen egyötödét teszik ki, a bruttó kibocsátáshoz mégis közel 50 százalékban járulnak hozzá. Azon viszont már érdemes elgondolkodni, hogy a kistérségi, megyei és regionális szinten működő szervezetek e tekintetben miért hasonlítanak inkább a helyi szervezetekhez, miért nem tudnak élni a szélesebb hatókörben rejlő nagyobb lehetőségekkel.

A decentralizációs törekvések és a szubszidiaritás ellenére is meglehetősen nagy a non-profit közfeladat-ellátás területi koncentrációja. Az ezzel kapcsolatos szolgáltatási teljesítmények több mint fele a fővárosi székhelyű, 60 százaléka a Közép-Magyarországi Régióban működő szervezetekhez kötődik. Bár ez a jelenség tökéletesen illeszkedik az ország minden téren érzékelhető, igen erős Budapest-központúságához, rendjén valónak – a közfeladatok tartalmi jellegzetességeit és a mögöttük rejlő társadalmi-gazdasági problémákat figyelembe véve – aligha tarthatjuk.

5.3. sz. táblázat

A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek számának és gazdasági teljesítményének megoszlása területi jellemzők szerint, (%) 2006

Szervezeti jellemzők	Szervezetszám	Kibocsátás
Hatókör		
Település, településrész, helyi intézmény	36,0	19,2
Kistérség, megye, régió	38,6	26,3
Országos és nemzetközi	19,8	48,7
Nem meghatározható	5,6	5,8
Összesen	100,0	100,0
A székhelytelepülés típusa		
Főváros	22,1	51,0
Megyeszékhely	25,4	20,8
Többi város	29,0	19,5
Község	23,5	8,7
Összesen	100,0	100,0
Országgrész		
Kelet-Magyarország	37,5	23,6
Közép-Magyarország	31,3	60,4
Nyugat-Magyarország	31,2	16,0
Összesen	100,0	100,0

Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.

* Az önkéntes munka becsült értékével együtt.

Mint a fentiekben már láttuk, a közfeladatok ellátására vállalkozó nonprofit szervezetek szolgáltatásainak igen nagy része kapcsolódik a szociális problémák kezeléséhez, a gazdasági elmaradottság és a munkanélküliség redukálásához, valamint az oktatási és a közművelődési tevékenységekhez. A szociális problémák vidéken (ezen belül is főleg Kelet-Magyarországon) lényegesen súlyosabbak, mint a fővárosban és a központi régióban. Ugyanez fokozottan érvényes, ha a gazdasági fejlettséget, a munkalehetőségeket vagy a települések infrastrukturális ellátottságát vesszük figyelembe. Egyedül az oktatás és a kultúra az a terület, ahol elfogadhatónak látszik egy olyan érvelés, mely szerint Budapesten számos országos és nemzetközi hatókörű (például felsőoktatási, idegen nyelvű oktatást biztosító, országos fesztiválok szervező, nemzetközi kulturális kapcsolatokat ápoló stb.) non-profit szervezet működik. Ezek nem csak a fővárosi igényeket elégítik ki, vonzáskörzetük sokkal szélesebb. Tevékenységük magas színvonalú ellátása sokszor nemzeti érdekeket szolgál, indokolt tehát a kiemelt finanszírozásuk. Ugyanez a gondolatmenet a közfeladat-ellátás többi területén semmiképp nem látszik megalapozottnak.

5.3.5. A szolgáltató non-profit szervezetek finanszírozása

A bevételi szerkezet (5.4. sz. táblázat és Jenei - Kuti, 2009 melléklet M8–M14. táblák) adatai – tüzetesebb vizsgálat nélkül is – világosan mutatják, hogy az olcsóbb megoldásokat kereső állami szervezetek nem kalkuláltak rosszul, amikor a közfeladatok egy részének ellátását a non-profit szolgáltatókra bízta. A közvetlenül a feladatok átadásához kötődő állami támogatások az összes bevételnek nem egészen egyharmadát teszik ki. A hiányzó összeget a közszolgáltatásokba bekapcsolódó non-profit szervezetek maguk teremtik elő. Igaz, az általuk megszerzett *pótlólagos bevételnek körülbelül fele szintén állami* (nagyobb részt központi költségvetési, kisebb részben önkormányzati) forrásokból származik, és csak a másik fele érkezik magánforrásokból. *Összességében* tehát azt mondhatjuk, hogy a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek tevékenységének költségeit az állam – különböző elosztási konstrukciók közvetítésével – *körülbelül kétharmad részben fedezi*, de szerződésben rögzített garanciája csak az egyharmados állami finanszírozásnak van. Ráadásul még ezen az egyharmadon belül is a kisebbik részt teszi ki a közfeladat-ellátás törvényben rögzített normatívák szerinti fejkvótás támogatása (Jenei - Kuti, 2009, Melléklet M8. tábla). A nagyobbik részt azok az alaptevékenységhez kötődő ár-, díj- és értékesítési bevételek alkotják, amelyek a non-profit szolgáltatások „megrendelőjeként”, „vásárlójaként” fellépő állami, önkormányzati szervezetektől származnak, amelyek tehát szükségképpen bizonytalanabbak és esetlegesebbek, hiszen többé-kevésbé függenek a megrendelő anyagi helyzetétől, fizetőképességétől.

Érthető tehát, hogy a non-profit szervezetek – ha csak tehetik – ragaszkodnak a fejkvótás támogatáshoz, s megszerzése érdekében még arra is hajlandóak, hogy tevékenységi szerkezetüket ennek a célnak alárendelve alakítsák ki.

[Kérdő: Az alapítványnak is van támogató szolgálata és az általa létrehozott kht-nak (utóbb non-profit kft-nek) is. Miért van ez így külön?] *A normatíva miatt*, mert kellett, hogy a kht-nak is legyen olyan egysége már a megalakulásakor, ami önfenntartó, hogy tudjunk pályázni. *Az, hogy állami normatívával működtetnek valamit, az nagyobb biztonságot jelent.* Az egyéb tevékenységek nem annyira biztosak.

Elkezdtünk gondolkodni, hogy a napközi otthon, lakóotthon normatívájából nem lehet kijönni, a támogató szolgálaté csökken. Ezek kényszerítették bennünket arra, hogy *úgy próbáljuk meg működtetni az egységeinket, mintha egy puzzle lenne*, kiadjon egy nagy közöset, egy fenntartó hálót. Ezért kapcsoltuk össze a napközi foglalkoztatást a beszállító támogató szolgálattal, mindegyik kap egy normatívát, ez összeadódik. Ezt még támogatott foglalkoztatással tudjuk majd kiegészíteni.

Ugyanakkor a civil szervezetek vezetői tudják a legjobban, s keservesen fel is panaszozzák, hogy a normatívák rendkívül alacsonyok, megközelítőleg sem fedezik a közszolgáltatások költségeit.

Most jelenleg ott tartunk, hogy 50 ezer forint marad a normatívából, ha kifizetem a dolgozókat, a bérleti díjakat, meg a kocsik bérleti díját. Tehát ebben *nincs benne rezsi költség, anyagköltség, benzinköltség, semmi.*

Olyan 30 %-tól 60-70 %-ig *a normatívát ki kell hogy egészítse* bármely oktatási intézmény.

Konkrétan meg tudom neked mondani a tavalyi mérleget: *80 millió forint volt az állami normatíva, és 20 millió forintot mi tettünk hozzá.*

5.4. sz. táblázat

A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek bevételei források szerint, 2006

Bevételi forrás	A bevétel	
	összege, millió Ft	megoszlása, (%)
A közszolgáltatások közvetlen állami finanszírozása normatív támogatások és kiszereződés, vásárlás útján	94 620,8	32,0
A közszolgáltatásokhoz közvetlenül nem kapcsolódó központi költségvetési támogatás	83 210,5	28,1
A közszolgáltatásokhoz közvetlenül nem kapcsolódó önkormányzati támogatás	18 577,5	6,3
Belföldi magántámogatások	10 178,4	3,4
Külföldi támogatások	9 533,1	3,2
Alaptevékenység értékesítési és tagdíj-bevétele	37 684,4	12,8
Alaptevékenységen kívüli gazdálkodási bevétel	39 892,3	13,5
Hitelfelvétel	2 155,7	0,7
Összesen	295 852,7	100,0

Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.

Interjúalanyaink tapasztalataikra alapozva, a maguk nyelvén lényegében ugyanazt a problémát fogalmazzák meg, mint a finanszírozási kérdések avatott szakemberei is: „Az előírt, törvényekben rögzített feladatokhoz nem rendelődik megfelelő központi forrásból származó pénzeszköz. A hazai önkormányzati rendszerben ez szükségszerű kockázat, hiszen az alkotmányos státusz és az ezt leképező forrásszabályozás logikája szerint az állami hozzájárulások nem fedezik a kötelező feladatok összes költségét.” (Vigvári, 2009. 10–11. old.). A hiányzó összegek előteremtésének egyik lehetséges (bár korántsem minden non-profit szervezet számára járható) útja az úgynevezett *kiegészítő normatívák* megszerzése. Ezekhez akkor lehet hozzájutni, ha az adott szervezet az alapfeladat ellátását speciális körülmények között végzi, és/vagy speciális bánásmódot igénylő ügyfélkört szolgál ki. A kiegészítő normatívákat interjúalanyaink a hozzájuk kötődő igen nehéz, sokszor hálátlan és kétségkívül magas költségigényű feladatok ellenére is vonzóknak találják.

Sikerült a *kistérségi* támogatást megkapnunk, tehát együttműködünk a kistérséggel. Onnan kapunk *kiegészítő normatívát*, igaz, hogy nem annyi, mintha az önkormányzat támogató szolgálata lenne, mert ők kapnának 3 milliót, mi másfél milliót, de kapunk.

Az oktatási megállapodásos pályázatunk talán az egyik legjelentősebb pályázatunk a minisztériumiak közül. Ezt az Oktatási Minisztériummal kötöttük, ... *kiegészítő normatívát* jelent a hátrányos helyzetű gyerekekkel való munkálatok finanszírozására. A tavalyi évben adtuk be újból, amit újból megnyertünk, nem csak mi, hanem tudomásom szerint zömében azok az intézmények, elsősorban nem állami, nem önkormányzati fenntartású intézmények, akik hasonló gyermekanyaggal dolgoznak (természetesen képbe jönnek még a sajátos nevelési igényű gyermekek is). Ez egy nagyon jó dolog, talán *e nélkül nem is tudnánk létezni*.

A normatív támogatást az értékeli fel, hogy ha egyszer sikerült megszerezni, akkor erre az összegre a továbbiakban számítani lehet, s bármennyire is kevés, a rendszeres átutalás az általános bizonytalanság közepette mégis a biztonságot, a gazdálkodás (sokszor egyetlen) stabil pontját jelenti. Csak ezzel tudjuk megmagyarázni, hogy interjúalanyaink kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak a normatív finanszírozásnak, miközben alap- és vállalkozási tevékenységeik piaci bevételeit annak ellenére periférikusnak ítélik, hogy azok összege (*Jenei – Kuti, 2009, Melléklet M8, M13 és M14-es táblák*) együttesen meghaladja a fejkvótás támogatásokat.

[Kérdező: Térítési díjából mekkora bevétel származik?] Minimális, nagyon minimális, ugye meg van szabva, hogy a térítési díj a jövedelemnek hány százaléka lehet, ugye itt szociálisan hátrányos helyzetű családokról van szó...

A szociális *rászorultaknak ingyen kell a gondozást adni*, ők a súlyosan fogyatékosak. Olyan szabályzatunk van, hogy kettő óra ingyenes, kettő órán felül pedig 200 forint térítési díjat kell fizetni. ... Tudunk olyan szolgáltatást nyújtani, ami megfizethető. Ez a 200 forint óránként [nem sok], ha mondjuk ablakot kell tisztítani, a bejárónő 3 ezer forintért megy.

Pályázatírás, menedzselés, ami egy fix havi jövedelmet jelent, nyilván nem fedezi a teljes működési költséget, annyit nem lehet elkérni, de legalább egy fix bevétel; és még a szakképzés, vagy külön-külön a résztvevő fizet, vagy pedig a szervezet, aki küldi. A munkaügyi központ, ha munkanélküli, vagy a vállalkozás, ha ő küldi.

[Kérdező: A tanácsadásért kérnek díjat, ebből keletkezik bevétel?] Á, ez mindig is ingyenes volt, *nem is jönnének többet*, ha elkérnénk mondjuk 30 ezer Ft-ot, pedig munka van vele, tehetnénk, úgy, mint az ügyvédek, megkezdett órák után...

A non-profit szolgáltatók egy része az ár- és díjbevételek növelésére törekszik, de piaci esélyeiket nem látják túlságosan ígéretesnek. Úgy ítélik meg, hogy szolgáltatásaik iránt csekély a fizetőképes kereslet. Ugyanakkor azért fel-felbukkan a gondolat, hogy bővíteni lehetne a szolgáltatásokért fizetők körét, hiszen a szóban forgó tevékenységek piaci megfelelőinek és a hozzájuk kézenfekvően kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásoknak számos olyan fogyasztója lehet, aki nem számít rászorulóknak, s képes, esetleg hajlandó is a piaci árakat megfizetni. Mint a következő interjúrészletekből látszik, az alaptevékenységgel összefüggő díjbevételek növelésének nem csak belső, a szervezetek küldetésével és a civil vezetők attitűdjével magyarázható akadályai vannak, hanem külsők is.

Az, hogy alacsonyküszöbűnek kell lenni, az természetes. Kimondva nincs, hogy akkor itt inntól kezdve minden *ingyenes*, egyébként is azt mondjuk, hogy azt úgy szokták hívni, hogy szocializmus, de így alakítottuk ki, szerintem a két és fél év alatt egy koncertünk volt, ami belépődíjas volt, de az is 300 Ft. ... Bár hozzáteszem, rendezvényszervezőként alapvetően azt gondolom, hogy az ingyenes rendezvény megöli a rendezvényszervezést. Azt látom viszont, hogy a *pályázatkezelők azt jobban szeretik*.

Minden szolgáltatás ingyenes maradt. Egészen más bevételeket kellett ahhoz megcélozni, hogy ez így tudjon maradni. Ezekhez nem szabad nyúlni, egyébként is, az *Európai Ifjúsági Chartában* van egy ilyen, hogy az ifjúsági információs szolgáltatásoknak ingyeneseknek kell lenni ahhoz, hogy benne maradjunk ebben a szövetségben.

Okkal vagy ok nélkül, nem tudhatjuk⁶¹, de a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek vezetőinek számottevő része úgy gondolja, hogy a támogatások megszerzése érdekében fenntartandó szervezeti imázsba „nem fér bele” az aktív piaci tevékenység. Úgy élik meg, hogy alapszolgáltatásaikat a rászorulóknak szinte kötelező térítés nélkül vagy legalábbis nagyon kedvezményes áron adniuk; ez a feltétele annak, hogy a klasszikus jótékony csatornáin vagy a pályázati rendszereken keresztül adományokhoz, támogatásokhoz jussanak. Bár az alaptevékenység nem állami forrásokból származó ár-, díj- és értékesítési bevételei meghaladják a 34 milliárd Ft-ot (*Jenei – Kuti, 2009, Melléklet M13. tábla*), vagyis a szolgáltatások igénybe vevői (esetleg hozzátartozói) egyáltalán nem elhanyagolható mértékben járulnak hozzá a közfeladatot átvállaló non-profit szervezetek finanszírozásához, ezeket a befizetéseket a szervezetek vezetői mégis periférikusnak érzik. Hasonló jelenség figyelhető meg az alaptevékenységen kívüli, vállalkozási, befektetési bevételek esetében is, amelyek összege a 40 milliárd Ft-hoz közelít (*i.m., Melléklet M14. tábla*). Ennek ellenére az interjúkból az derül ki, hogy legritkább esetben van szó valóban nagy volumenű vállalkozásokról.

Hétvégén *vállalunk szállításokat*, majorette csoportokat, iskoláscsoportokat. Pesti utakat *vállalunk, kirándulásokat*, így lehet fennmaradni, hogyha pluszokat is be tudunk vállalni.

Egy budapesti céggel kötöttem szerződést, illetve megkerestem rendezvényszervezőket, és *jutalékért árusítjuk* a jegyeket. Ez a dolog nagyon jól működik, mivel központi helyen vagyunk a városban, és szívesebben jönnek ide, például a színház előadásaira is szívesebben veszik meg itt a jegyet.

Vállalkozási tevékenységből, nyomtatás, faxolás, spirálozás, hőkötés, projektor, laptop bérbeadás.

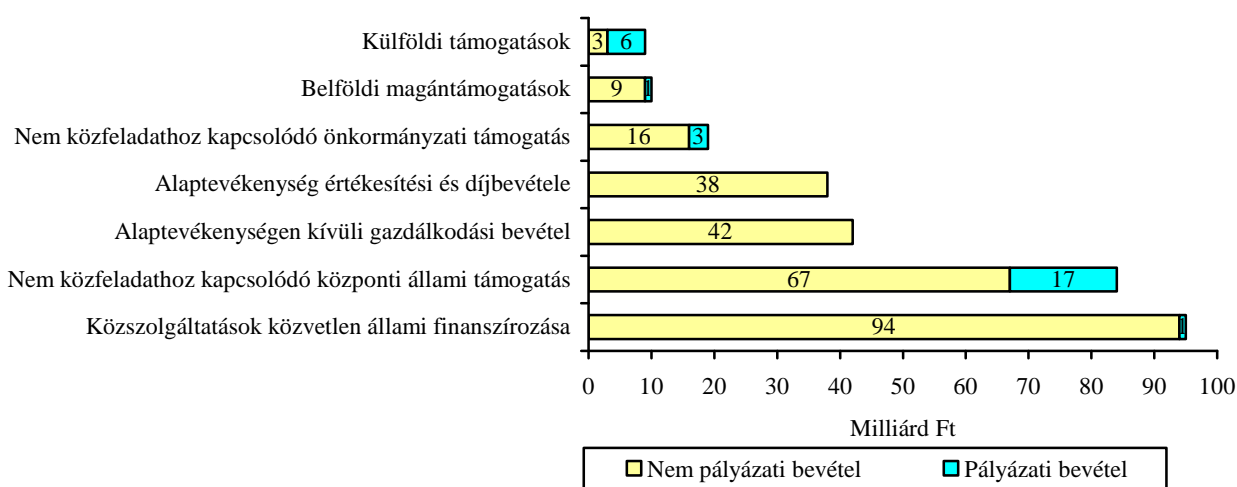
Újsághordó cégeknek kellett újságokat kihordani, összekötöttük a kettőt. Sok emberhez kimentünk, *kihordtunk újságokat és szórólapokat*.

A felsorolt példák hivatalosan vállalkozási tevékenységnek számítanak ugyan, de alig jelentenek többet a rendelkezésre álló eszközök, kapacitások, esetleg helyzeti előnyök kihasználását biztosító kiegészítő „pénzkeresetnél”.⁶² Nem csoda tehát, hogy a non-profit szervezetek menedzserei is ekként kezelik, s a szervezet tevékenysége szempontjából jelentéktelennek tekintik őket. Annál meglepőbb viszont, hogy milyen nagy jelentőséget tulajdonítanak egy összegét tekintve sokkal jelentéktelenebb **(5.3. sz. ábra és Jenei – Kuti, 2009, Melléklet M15. tábla)** bevételi forrásnak, nevezetesen a pályázatoknak.

⁶¹ Voltaképp érdemes lenne szisztematikusan, a tartalomelemzés eszköztárát is felhasználva megvizsgálni a pályázati kiírásokat. Egy ilyen kutatás kimutathatná, hogy az állami és a magánszférába tartozó pályázatok milyen tényleges követelményeket támasztanak, s a kiírások szövegéből – az explicit megfogalmazásokon túl – milyen értékrendre, várakozásokra, preferenciákra lehet következtetni.

⁶² Bármilyen meglepő is, e tekintetben a közfeladatot ellátó nonprofit szervezetek egyáltalán nem látszanak különbözni a többi, jóval kevésbé szolgáltatás-orientált és sokkal kevésbé intézményesült civil szervezettől (Vajda, 1999).

A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek pályázati és nem pályázati bevételei források szerint, 2006



Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások

Az adatokból látszik, hogy a pályázatokon nyert 26 és fél milliárd Ft a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek összbevételének még egytizedét sem éri el. Aránya csak néhány bevételtípus esetében számottevő, s ezek többségükben nem tartoznak a legfontosabb finanszírozási források közé. Miért merül akkor fel újra meg újra a pályázat az önkormányzati szakemberekkel és a civil vezetőkkel folytatott beszélgetésekben? Miért kapnak kitüntetett szerepet a pályázatok a szervezetek bevételszerzési stratégiájában? Ezekre a kérdésekre nem adható egyszerű válasz, a magyarázat valószínűleg több elemből tevődik össze. Közülük az *első* alighanem a *kényszer*. Számos non-profit szervezet úgy éli meg, hogy más típusú támogatásokra nincs esélye, tevékenysége kizárólag pályázati úton finanszírozható. Ahogy egyik interjúalanyunk igen plasztikusan megfogalmazza:

Mögöttünk nem áll önkormányzat. Van az alapítvány, ami mögött kifejezetten a pályázati lehetőségek állnak. Van itt 2-3 önkormányzati iskola, és ha a normatíva kevés, akkor az önkormányzat valahonnan szorít valaminek a terhére. Nekünk ilyen lehetőségünk nincs, csak az, amit az igazgató úr mond: *pályázni, pályázni, pályázni.*

A *másik* a pályázatoknak az a rendkívül vonzó sajátossága, hogy rajtuk keresztül az *új ötletek*, az *innovatív programok* megvalósításához is támogatást lehet kapni. Tekintve, hogy az önkormányzatok rendszerint a kötelező közfeladatok ellátását sem tudják teljes egészében finanszírozni, tőlük e tekintetben sok támogatást nem lehet várni. A közfeladatok definiálatlansága (például közművelődés, ifjúsági feladatok) miatt gyakori, hogy az együttműködő civilek szakmai elképzelései sokkal ambiciózusabbak annál, hogy önkormányzati támogatásból megvalósíthatók lennének. Amennyiben a civil vezetők kellőképpen dinamikusak, és sikerül a pályázás fortélyait elsajátítaniuk, akkor ez a forrás az egyes szervezetek szintjén összehasonlíthatatlanul nagyobb jelentőségre tehet szert, mint a közfeladatok ellátásába bevont non-profit szervezetek teljes körében.

Feladat-ellátási szerződésünk van a Városházával, de ... addig amíg nekünk a Városháza ad x összeget, addig mi *hozzáteszünk 3x összegű pályázati pénzt.* ... Először a rádiót is megcsináltuk, és utána mentünk el különböző pályázati helyekre, és már most ki tudom azt jelenteni, hogy ezt a pénzt mi vissza tudtuk hozni, termelni különböző pályázati forrásokból. Most nyertük a negyedik pályázatot a rádióra. ORTT rezi pályázat, Fiatalok Lendületben programban, hogy bevonjuk az európai

önkénteseket, meg a határöntúliakat, arra megint csak kaptunk. A Külügyminisztériummal van egy szerződésünk Európai Uniói kommunikációra, egyébként is benne volt a műsorszolgáltatásunkban, hogy ilyen európai dolgokkal foglalkozunk. Az antennát meg a műsorszolgáltatási alaptól pályáztuk.

Végül, a pályázati mechanizmusokat – az egyéb újraelosztási eljárásokhoz képest – azok a non-profit szervezetek is előnyösnek találhatják, amelyeknek gyenge a társadalmi beágyazottsága, és nincs kiterjedt kapcsolatrendszere. A pályázatok lényegesen személytelenebbek, mint a magánadományozói vagy az állami, önkormányzati támogatási döntések. Egyfajta speciális szakértelem birtokában (esetleg pályázati cégek bevonásával) azok a szervezetek is eséllyel pályázhatnak, amelyeknek arra nincs kapacitásuk, hogy a lehetséges (lakossági, vállalati és kormányzati) támogatóikat személyre szóló megkeresésekkel nyerjék meg ügyüknek. A lakossági és vállalati adományok, valamint az 1%-os bevételek meglehetősen alacsony értékei (Jenei – Kuti, 2009, Melléklet M9. és M11. tábla), illetve az interjúalanyainktól hallottak egyaránt arra engednek következtetni, hogy ezek a kapacitások nagyon szerény mértékűek.

Csak rendezvényekhez kapcsolódóan, például most az egyikhez 27 különböző szponzor kapcsolódik. De inkább természetben, mint pénzben segítenek.

Újságban, médiában reklámoztuk, egymás között kliensekkel tájékoztatót tartottunk, bemutatót tartottunk. Meg van határozva, hogy mire költjük: gyerekek nyári táboroztatására. ... Huszon párezer forint volt [az 1%-os támogatás], de tavaly volt az első évünk. ... Mivel ilyen kicsi az összeg, nem igazán [éri meg foglalkozni vele], de ez egy feladat, és ami már működik, azt nem szabad hagyni.

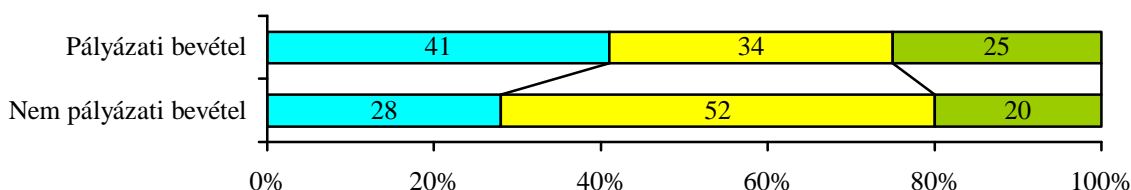
Itt a munkalehetőségek is nagyon szűkösek, a mi gyerekeink zömének munkanélküli a szülője, a környezetünkben pedig általában szinte mindenhol van már valamilyen alapítvány iskolában, óvodában, akikhez [az 1%-ot] adják, és az is nagyon fontos. A mi dolgozóink 90%-a azért ide adja, de volt már az ország más részéről is elvélve egy-két adományozó. Három éve volt egy olyan adományozó, aki ide utalta, mert olvasott rólunk, és úgy gondolta, hogy ez egy jó dolog. Nem azt tapasztaljuk, hogy az országban ez olyan fontos lenne az átlagpolgárnak, aki nincs érintve ...; akik ezt nem ismerik, azoktól nem is várható el ez a dolog.

Az idézetekből nem csak az látszik, hogy a közfeladatokat ellátó non-profit szervezetek vezetői aligha rendelkeznek az adományszerzéshez szükséges speciális szakértelemmel, hanem úgy tűnik, egész attitűdjük és működési környezetük is inkább a személytelenebb, és így az esélyegyenlőtlenségek csökkentésére alkalmasabb pályázati mechanizmusok felé orientálja őket. Az 5.4. sz. ábra egyértelműen igazolja, hogy a civil vezetők nem tévednek, amikor a pályázatokban esélyt látnak arra, hogy szervezeteik hátrányos finanszírozási helyzetét enyhítsék, és olyan forrásokhoz is hozzáférjenek, amelyek közvetlen kapcsolataik révén nem érhetők el.

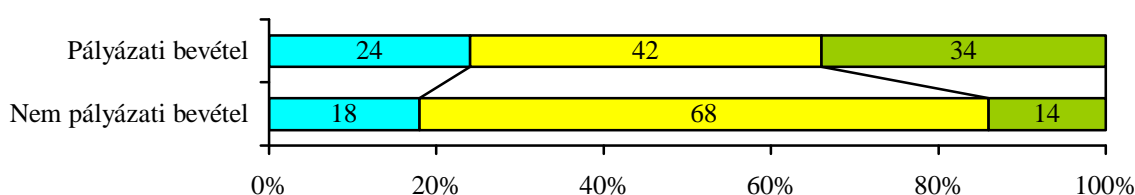
5.4. sz. ábra

A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek pályázati és nem pályázati bevételeinek területi megoszlása, 2006

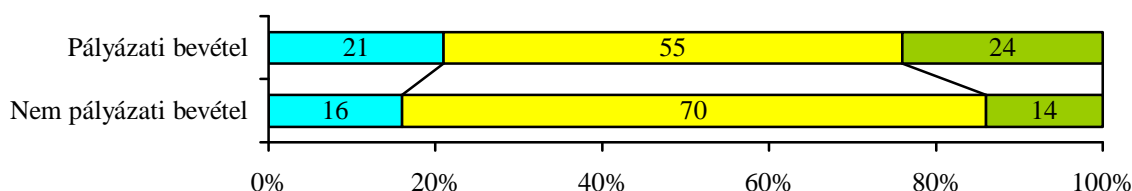
5.4.a) Közfeladatokhoz kötődő közvetlen állami támogatások (normatívák, kiszereződés, vásárlás)



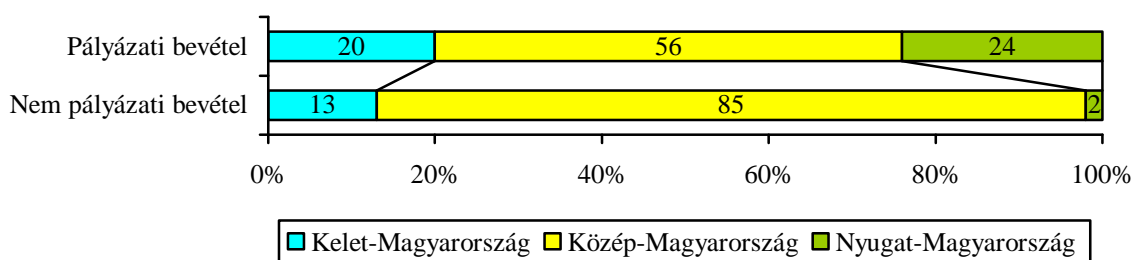
5.4.b) Közfeladatokhoz közvetlenül nem kötődő állami támogatások



Belföldi magántámogatások



5.4.c) Külföldi támogatások



Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások

A pályázati mechanizmusok nem szüntetik meg a területi koncentrációt, de jóval egyenletesebb elosztást eredményeznek, mint akár az állami, akár a magántámogatások egyedi döntéseken alapuló odaítélése. Közvetítésükkel olyan non-profit szervezetek is támogatáshoz juthatnak, amelyeknek a potenciális adományozói köre nem számottevő. Ugyanakkor valószínűleg az is igaz, hogy a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek vezetői alapvetően olyanok közül kerülnek ki, akik sokkal inkább otthon érzik magukat a segítő, mint a kérelmező szerepkörében. Abban, ahogy az intenzívebb támogatásszerzési tevékenység gondolatát elhárítják, valószínűleg az is benne van, hogy valójában nem szeretnek kérni. Ezt társadalmi és szakmai (szociális munkási, pedagógusi, művelődésszervezői stb.) háttérük, szocializációjuk jórészt érthetővé teszi, de ettől még tény marad, hogy az adományok és az önkéntes munka nagyobb volumenű felhasználásában rejlő lehetőségek kihasználásához másféle attitűdre lenne szükség. Az önkéntesek és az adományozók bevonása korántsem csak anyagi kérdés, hanem a közszolgáltatásokba bekapcsolódó civil szervezetek társadalmi legitimációjához, a helyi közösségbe való beágyazódásához is nélkülözhetetlen. A probléma megoldásának kézenfekvő módja lehetne, ha a non-profit szervezetek olyan munkatársakat alkalmaznának, akik mind szakképzettségüket, mind személyes tulajdonságaikat tekintve alkalmasak a professzionális adományszerző munkára és a szervezetek közösségi kapcsolatainak ápolására. Ilyen szándékoknak az interjúinkban egyelőre nem sok nyomát látjuk. Ahol felmerül a képzett szakemberek alkalmazásának szükségessége, ott is elsősorban a pályázatírói, projektmenedzseri, pénzügyi szakértelemre tartanának igényt.

Profi pályázatírók kellene, akik naprakészen látják a jogszabályokat, és nyomon követik, mert azt nem csak meg kell írni, hanem végre is kell hajtani, el is kell vele számolni.

Minden helyre *profi szakembereket* kell keresnünk. Igaz, hogy a zöme befektetést is fog igényelni, gondolok a pályázatírókra vagy a pénzügyi szakemberre, vagy közigazgatási területen kell kiépítenünk a kapcsolatrendszer, amiért ha fizetni kell, akkor fizetni kell.

Olyan *team*, ami kifejezetten pályázatokkal foglalkozik, még nem megengedhető anyagilag, de van egy helyettesem, akit én vettem föl, és neki feladata, hogy folyamatosan nézze a pályázatokat, és be is tud segíteni.

Interjúalanyaink szemlátomást kevésbé érzékelik, hogy az erősen pályázatközpontú finanszírozási stratégia veszélyekkel, a szervezeti identitás elvesztésével, az eredeti küldetés elhomályosulásával, a tényleges társadalmi igényektől való elszakadással is járhat. Ennek néhány riasztó példája interjúinkban is megjelenik.

Tulajdonképpen az ifjúság segítése volt a cél, közben jött ez a hátrányos helyzetűekkel, munkanélküliek, nők munkaerő-piaci reintegrációja. ... *Az adott pályázatok mindig meghatározzák*, hogy milyen korosztály, volt például PHARE-os pályázatunk, ami kifejezetten 18-25 év közöttieknek szólt. Akkor az, ami most fut, OFÁ-s, megváltozott munkaképességűeknek szóló programunk, ott a korosztály például nem volt behatárolva.

Van most egy roma program; csak egyet kéne analizálni, nem lehet in medias res kiemelni. Romák, irány a tanterem! Akkor ott valamiféle eszméletlen hülye programot, amit valahol valakik kitalálnak, és meg lehet nézni, hogy kik írták alá a jelenléti ívet, jön az ellenőr és megnézi... Ja, persze, és akkor csinálunk jelenléti ívet, de azért ezt nem gondolja komolyan, hogy ennek akkora nagy eredménye van? ... Ezek ilyen epizódok. *Megnyertük, ledaráljuk, lejelentjük, pont.*

Interjúalanyunk nyilvánvalóan komolyan gondolja, hogy a „megnyertük, ledaráljuk, lejelentjük” folyamat végére az elkészült beszámolóval valóban pontot lehet tenni. Ez azonban valószínűleg nem igaz. Minden olyan projektnek magatartás-torzító hatása lehet, amelyet nem a küldetés jegyében, hanem kizárólag pénzszerzési céllal, a kiírt pályázatok kínálta lehetőségek kihasználása érdekében valósítanak meg; így a szervezet egyre távolabb sodródhat az eredeti elképzeléseitől. Idővel szélesebb körökben is jellemzővé válhat, hogy a vezető – ahogy egyik interjúalanyunk óvatlanul kifejezésre juttatta – már tehernek, szükséges rossznak érzi mindazt, amit a szakirodalom a non-profit szervezetek legfőbb erényeként említ.

Kicsit ez nehézkes, nem viselkedhetek menedzserként, [az alapítványnak] küldetése, filozófiája van, kuratóriuma.

Ezért tartjuk rendkívül aggályosnak a közfeladatokat ellátó non-profit szervezetek krónikus alulfinanszírozottságát és mindazokat az egyéb, működési biztonságukat veszélyeztető körülményeket, amelyek miatt legtöbbjük kiszolgáltatottnak és veszélyeztetettnak érzi magát. Ez a szolgáltatói kör ugyanis akkor tud legeredményesebben bekapcsolódni a társadalmi problémák kezelésébe, ha – a kötelező szakszerűség mellett – a civilségéből eredő potenciális előnyöket is érvényesítheti. Ehhez pedig biztonságra, a szektorok közötti együttműködés játékszabályainak rögzítésére, az állami, önkormányzati partnerek kiszámítható magatartására van szükség.

5.3.6. A szolgáltató non-profit szervezetek működési körülményei

A non-profit szervezetek működési körülményei sajnos nem csak pénzügyileg, de más tekintetben sem felelnek meg a fenti követelményeknek. Az érintettek általános közérzetét mi sem jellemzi jobban, mint a következő idézet:

Veszélyek mindig vannak, régen is volt, és *most sem vagyunk teljes biztonságban, nem is lehetünk, sosem voltunk, sosem leszünk*. Az, hogy a karosszékben hátradőlve üldögéljünk, és meg legyünk elégedve magunkkal, az kizárt dolog, hogy bármikor is elő fog fordulni.

Ez a filozofikus beletörődés azonban korántsem jellemző azokban az esetekben, amikor interjúalanyaink a szervezetekre leselkedő konkrét veszélyekről beszélnek. Különösen sok a keserűség és az indulat a politikai szereplők zsákmányszerző magatartással szemben. Ezek a szereplők sűrűn megsértik a követelményt, mely szerint „az állami szektor és a magánszféra együttműködésében nem szabad teret engedni annak, hogy az állami megrendeléseket (például kiszervezést, PPP programokat) politikai szempontok alapján kapják a kedvezményezettek, hanem kizárólag szakmai, gazdaságossági, azaz teljesítmény-szempontokat kell figyelembe venni, illetve ezeket maximálisan érvényesíteni.” (Báger – Kovács, 2007. 74–75. old.)

A politika igenis bele akart szólni.

Azt szeretik tudni a képviselők, hogy a civilek milyen irányultságúak. ... Van egy szociális ügyekért felelős alpolgármester, és akkor ő szokta kérni, hogy nézzünk utána a szervezetnek.

Sok megyében előfordult, hogy *ha a színek változtak, akkor az [alapítványi] ügyvezetők mentek*. Elég gyakran előfordult ilyen. A másik része, hogy *ha az ügyvezetők mentek, akkor mentek a dolgozók is*, mert az ügyvezető is a saját embereit próbálta beemelni bizonyos helyekbe.

Alapvetően *a város vezetésének megváltozásával változott az Alapítvány kuratóriumának az összetétele*, és nem minden esetben a szakmaiság volt a döntő abban, hogy ki került a vezetőségbe. ... Amikor 2003 végén 2004 elején volt a váltás, akkor az egyik tulajdonosunk illetve az a partner, aki az egyik legbiztosabb bevételünket nyújtotta, az abban a pillanatban hátat fordított a Kht-nak.

Ezért szervezte ki annak idején az akkori főnök az alapítványi feladatokat, hogy mentsük meg, ami szakmailag menthető, attól, hogy *az állandó politikai változások prédájává váljon*.

Minden *önkormányzati választás után a kuratóriumi elnök lemond*, az új grémium jelöl egy másikat.

Az intenzív politikai beleszólás a non-profit szervezetek függetlenségét veszélyezteti, s ezzel rontja az esélyét annak, hogy a civilségükből fakadó előnyöket kihasználják. Ennél nagyobb azonban az a kár, amelyet a politikai ciklus-váltások idéznek elő a szervezetek vezetésében és alkalmazottaik körében (Feiock - Jang, 2007). A kívülről kikényszerített változások mindannyiszor visszavetik a szervezetek működését, csökkentik a teljesítményt, gyakran átmeneti finanszírozási válságokat is okoznak. A stabil vezetést és a munkahelyek biztonságát veszélyeztető politikai beavatkozások annál is inkább károsak, mert a non-profit szervezetek működésének a szükséges élőlátás - fizetett foglalkoztatás keretében történő biztosítása - a leggyengébb pontja. Bármilyen nagy legyen is a civil elkötelezettség, a bizonytalan, rosszul (és sokszor csak félig-meddig legálisan) fizetett állások a jó színvonalú, magasan képzett munkavállalók számára hosszabb távon aligha vonzóak. Ahhoz, hogy az ilyen munkaerőt legalább a közfeladatok ellátására vállalkozó non-profit szervezetek megszerezhessék és meg is tudják tartani, mindenképpen biztonságos, pénzügyileg is jól megalapozott működésre lenne szükség.

A működési költségek, s ezen belül a szervezet fenntartásához szükséges munkaerőköltségek alulfinanszírozottsága a non-profit szektor régi gondja. Az enyhítés érdekében eddig megtett lépések között a legjelentősebb a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) 2003-as létrehozása volt (Bódi - Jung - Lakrovits, 2003). Ennek az alapnak a nagyobbik része kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy belőle a civil szervezetek⁶³ pályázati úton működési támogatáshoz

⁶³ A közfeladat-ellátásban kitüntetett szerepet játszó közhasznú társaságok az NCA-hoz egyáltalán nem pályázhatnak.

juthassanak. Adataink (*Jenei - Kuti, 2009, Melléklet M9. tábla*) és interjúink azonban egybehangzóan azt mutatják, hogy az NCA-forrásokból megszerzett összegek a biztonságos működéshez szükséges szintnél nagyságrenddel kisebbek. A szervezetek rákényszerülnek arra, hogy új pénzügyi forrásokat keressenek, még akkor is, ha azokból szintén csak a szükséges összeg töredékét kaphatják meg.

Működési költségekre az NCA-ból kapunk támogatást, vannak az ESZA Kht-nak pályázatai, próbálunk új munkahelyeket is teremteni.

Annyi probléma van talán ebben az egész rendszerben, hogy *a működésre nem fektet olyan hangsúlyt a pályázati kiíró*, a programokra igen, de ezek inkább tárgyi eszközökben nyilvánulnak meg és nem a személyi juttatásokban, mert hisz aki dolgozik vele, azt valahogy honorálnunk kellene, de honnan, hogyha a normatíva maga a működésre sem elegendő. Nehéz ezt beépíteni egy pályázatba.

A működési költségek előteremtése és a humán infrastruktúra problémái mellett a technikai infrastruktúra biztosítása is igen komoly kihívást jelent. A civil kezdeményezés nyomán létrejövő non-profit intézmények többnyire a nulláról indulnak, így a lehető legritkábban kielégítő az infrastrukturális ellátottságuk. Alapítóik között gyakrabban találkozunk kísérletező kedvű, elkötelezett szakemberekkel és az ellátottak (például egészségkárosodottak, tanulási nehézségekkel küszködő vagy deviáns gyerekek stb.) hozzátartozóival, mint tőkeerős vállalkozókkal. Az indulás érdekében tett hősi erőfeszítésekre a sikerebbek így emlékeznek:

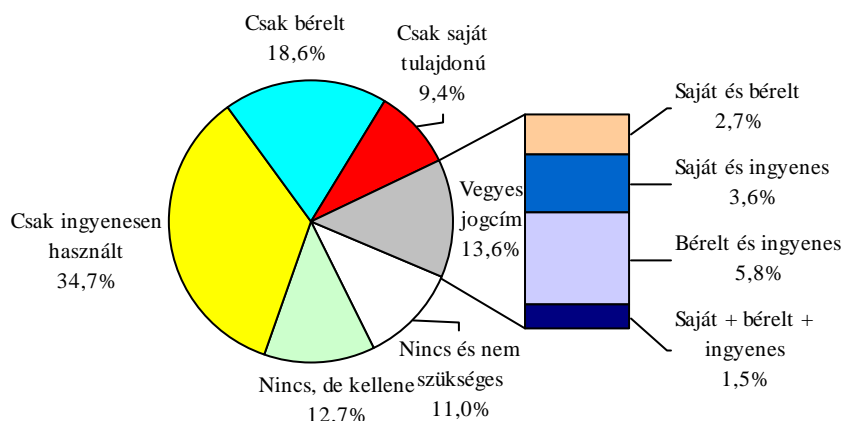
Az alapítvány elnökének volt egy Trabantja, ő járta az intézményeket, a hivatalos helyeket, próbálta felkutatni a pályázatokat, szokták is mesélni, hogy eleinte még kézzel írták a pályázatokat, mert *számítógép sem volt*. Aztán a Trabant szépen le lett cserélve egy Opelre. Aztán a *szülők*től kapták az *első irodájukat*, tehát szülői felajánlás volt, aztán az *önkormányzat ajánlott fel egyet használatra*, ez 2004 körül volt. Most ott tartunk, hogy a lakóotthonunk, ami a ... telepen van, az is önkormányzati, használatra kaptuk, és ugye van a *majorságunk*, ahol épül a második lakóotthonunk, ott volt először egy kis telek, aztán mindig kicsit nagyobb, aztán *pályázatokból és egyéb források segítségével most már több, mint 4 hektáros területnél tartunk*. Itt van egy erdei iskolaépület, amit szeretnénk tovább bővíteni, aztán van egy konyhánk 150 főre, ezt is szeretnénk bővíteni, lenne rá igény, tehát étkeztetést is fogunk biztosítani.

[Az új épület] a Művelődési Minisztérium, a Kisebbségi és Etnikai Hivatal, az együttműködő holland alapítványok, a Népjóléti Minisztérium támogatásával jött létre, más részről saját forrásból.

Először *vásároltak egy kis földet*, aztán még *egy kicsit*, de besegített az önkormányzat is, hogy amikor volt egy kis szabad terület, akkor odaadta nekünk. Szülők is hozzájárultak valamennyivel.

A rendkívüli elkötelezettségről és elszántságról, valamint nem csekély rátermettségről és imponáló energia-befektetésről tanúskodó interjúrészletek után különösen sokkolóan hatnak a száraz statisztikai tények (**5.5. sz. ábra** és *Jenei - Kuti, 2009, Melléklet M16. tábla*).

A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek ingatlan-ellátottsága, 2006



Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások

A magyar non-profit szektor gazdaságilag legjelentősebb szegmensét alkotó szervezetek alig több mint egyhatodának van saját tulajdonú ingatlana, közel egynegyedének pedig a használatában sincs semmilyen, a működését, elhelyezését szolgáló helyiség, ingatlan vagy ingatlanrész. A legjellemzőbb az ingatlan ingyenes használata (a szervezetek több mint egyharmada), de az is gyakori, hogy bérelt épületekben, helyiségekben működnek. Az ingyenes ingatlanhasználat az önkormányzatoktól kapott természetbeni támogatás egyik igen gyakori formájának.

Az önkormányzat is segíti a civil szervezeteket, akár anyagilag, akár eszközökben, akár helyiség biztosításban. Működtetünk egy civil házat, ahol a szervezetek ingyen szervezhetik a programjaikat, megtarthatják az üléseiket.

Az ingyenes használatba kapott ingatlan anyagilag igen előnyös, komoly költségektől kíméli meg a non-profit szervezeteket, a működési körülmények és a szolgáltatások minősége szempontjából azonban ritkán számít jó megoldásnak. Ingyenes átadásra ugyanis rendszerint azok az épületek kerülnek, amelyek az önkormányzat számára nélkülözhetőek, vagy esetleg kifejezetten nyűgnek számítanak, s nem olyanok, amelyek a szükséges szolgáltatás szempontjából ideálisak lennének.

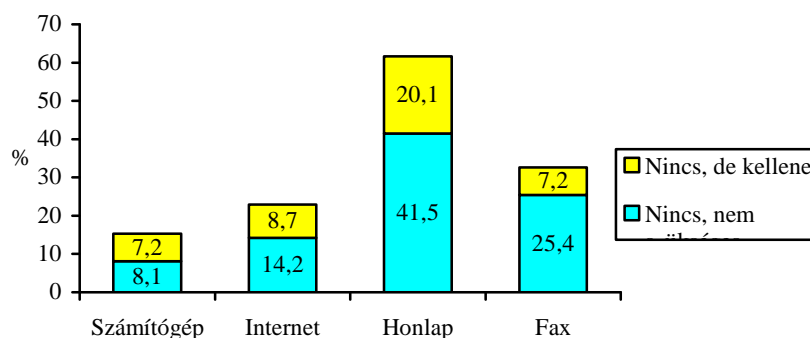
[A lakóotthont] úgy kell elképzelni, mint egy családi házat, ami teljesen akadálymentes. ... Így kell elképzelni, de a meglévő lakóotthonunk sajnos *nem így néz ki, pénzhiány miatt*. Az önkormányzattól kaptunk egy üres iskolaépületet, ezt alakítottuk át, kialakítottunk benne szobákat.

Ez egy régi *laktanya* volt, 94-ben kezdte el följújtani az ... Alapítvány támogatással, meg a helyi közösség támogatásával

Több helyen volt ilyen, ahol a város azt mondta, hogy itt van ez a volt *laktanya* épület, és nem tud vele mit kezdeni, akkor akár tulajdonba, akár hosszú távú használatra [átadja].

Bár más okokból, de nagyjából ugyanez érvényes a bérelt ingatlanokra is. A szociális, oktatási, kulturális feladatok ellátása rendszerint speciális infrastruktúrát, a konkrét szolgáltatási formák és az ellátottak sajátosságainak megfelelően kialakított tereket és felszereltséget igényel. Ritka település az, ahol a bérelhető ingatlanok piacán a követelményeknek megfelelőt lehet találni, s talán még ritkább az olyan non-profit szervezet, amelyik megengedheti magának, hogy a céljainak teljesen megfelelő méretű és minőségű épületet, helyiségeket béreljen.

Modern kommunikációs eszközökkel nem rendelkező szervezetek aránya a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek között, 2006



Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások

Az **5.6. sz. ábra** (és Jenei - Kuti, 2009, a *Melléklet M17–M18. táblák*) adataiból kiderül, hogy a XXI. század elején a közfeladatokat átvállaló non-profit szervezetek 15 százaléka nem használ számítógépet, és közel egynegyede nincs berendezkedve az elektronikus levelezésre.⁶⁴ A non-profit szervezetek több mint 40 százaléka érzi fölöslegesnek, hogy a szervezetről az interneten információkat közöljenek, saját honlapon számoljanak be tevékenységeikről és gazdálkodásukról.⁶⁵ További 20 százalékuuk szükségesnek találná ugyan a honlap működtetését, de ennél tovább egyelőre nem jutott. A közfeladatot ellátó non-profit szervezetek működési körülményeit leíró fejezet lezárásaként álljon itt az interjúkból még egy idézet:

[Kérdező: Fejlesztésekre jut a költségvetésből, vagy csak az üzemeltetésre?] Nem, csak a *lyukak tömködésére és a fenntartásra*. De ez is nagyon szűkösen.

A közszolgáltató non-profit szervezetek az állandó szűkösség közepette, rendkívül bizonytalan, gyorsan változó környezetben, hosszabb távon senkitől el nem várható erőfeszítések árán teszik a dolgukat. Helyzetükön a maguk erejéből egész bizonyosan nem tudnak változtatni. Nagyon fontos tehát, hogy állami partnereiktől mennyi segítséget, milyen együttműködési készséget várhatnak.

5.3.7. A kormányzati/önkormányzati és a non-profit szervezetek közötti szerződéses kapcsolatok tapasztalatai

Bizonyos szolgáltatások (például oktatás, hajléktalan-ellátás, idősek, egészségkárosodottak intézményes ellátása stb.) esetében az ilyen tevékenységet végző non-profit szervezetek –

⁶⁴ A KSH kérdése nem a szervezetek saját tulajdonában vagy kizárólagos használatában álló eszközökre vonatkozott. A kérdés és a hozzá rendelt válaszlehetőségek szó szerint így hangzottak: „Rendelkezésre állnak-e, illetve hozzáférhetőek-e a szervezet számára az alábbi *kommunikációs eszközök?* – Igen, saját tulajdonában; Igen, ingyenes vagy szívességi használatban; Nem, de szükség lenne rá; Nem, nincs szükség rá.” Vagyis a kérdésre mindazok a szervezetek igennel válaszolhattak, amelyek az önkormányzat, a helyi civil ház, a tagjaik vagy a támogatóik jóvoltából hozzáférnek a modern kommunikációs eszközökhöz. A felmérés eredményei ennek fényében különösen lesújtóak.

⁶⁵ A tevékenységükről és gazdálkodásukról szóló beszámoló nyilvánosságra hozatalára törvényben is kötelezett, kiemelkedően közhasznú nonprofit szervezeteknek 31 százaléka nyilatkozott úgy, hogy nincs honlapja, és nincs is szüksége rá. További 17 százalékuuk szintén nem működtet honlapot, de legalább úgy érzi, hogy szükséges lenne.

amennyiben a költségvetési törvényben lefektetett szakmai és adminisztratív követelményeknek megfelelnek – közvetlenül jogosulttá válnak támogatásra, ez azonban nem jelenti azt, hogy automatikusan megkapnák a támogatást. Sokszor hosszú procedúrák, nehéz tárgyalások során kell bizonyítaniuk, hogy a feltételként megszabott valamennyi működési, törvényességi és szakmai követelménynek megfelelnek. Gyakran találják szemben magukat a versenytársak lobbizási tevékenységével, s még gyakrabban az anyagi nehézségekkel küzdő önkormányzatokkal. Ez utóbbiaknak rendszerint a „saját” oktatási és szociális intézményeik finanszírozása is gondokat okoz, így korántsem tartják mindig elfogadhatónak, hogy a településen élő ellátottakra jutó fejkvótát a non-profit szolgáltatóknak engedjék át. A szakirodalomban fellelhető és az interjúink során összegyűjtött tapasztalatok egyaránt azt mutatják, hogy a közfeladatok átvállalását többnyire a non-profit szervezetek kezdeményezik.

Vannak érdeklődők minden évben, *főleg új feladatokkal bombáztak bennünket*, meg is vizsgáltuk ezeket, de nem kívántunk szerződést kötni. Ha úgy látjuk, hogy valami le van fedve, akkor nem vállaljuk a felelősséget, hogy egy új szervezettel kössünk szerződést, akinek talán nincs is referenciája.

Általában *a civil szervezetek szoktak jelentkezni*, hogy melyek azok a feladatok, amelyeket szívesen felvállalnának. Akkor megnézzük, hogy mire van igény az önkormányzat részéről. Az igényt pedig a jogszabály határozza meg, hogy melyek a kötelezően ellátandó feladatok, amelyeket még nem látunk el, és akkor egyeztetünk, hogy milyen támogatás ellenében látnák ezt el.

Inkább a civilek jönnek, hogy ezt kigondolták, mit szólna hozzá az önkormányzat, hogy illeszthető, hogy finanszírozható.

Jellemzőbb az, hogy a civil, de volt már arra példa, hogy mi [az önkormányzat].

Külföldi minta alapján, Írországból, rengeteg országban működik ehhez hasonló projekt. Volt egy úriember, külföldi, érintett szülő, aki *látta ezt külföldön, és kijárta a minisztériumban*, hogy erre írjanak ki pályázatot nálunk is. Így jött az első pályázatunk.

A kormányzati oldalról induló kezdeményezés ritkább. Indokolhatja valamilyen anyagi (leginkább takarékosági) megfontolás, de befolyásolhatják külső minták, a szakmai kapcsolatok során megismert sikertörténetek is.

A polgármester úr részéről [vetődött fel az ötlet]. Az önkormányzat anyagi helyzete nem túl rózsás, ... és valahol egy kicsit stabilizálni kellett a kiadásokat, és a bevételeket közelíteni egymáshoz. Meg kellett találni a helyeket, ahol ezt el lehet érni, úgy, hogy ne sérüljön a feladat-ellátás. És ez egy ilyen lehetőség volt, hogy tulajdonképpen ugyanazt a feladatot ugyanazok a szakemberek egy kicsit rugalmasabb formában tudják megoldani. Tehát végül is *gazdasági oldalról vetődött ez föl*, és ez a megoldás született.

„B” verzió volt, hogy önálló non-profit gazdasági társaságot hoznak létre, ami egyébként megvolt már *modellként*, Pécsen működik hasonló, ugyanígy működtetik az ifjúsági információs irodát. A minta az megvolt, egy konferencián hallottam róluk.

A szerződéses partner kiválasztása jellemzően egyedi mérlegelés alapján, gyakran az informális és a szakmai kapcsolatok közvetítésével történik. Ez még akkor is igaz, ha az önkormányzat keres civil partnert valamely állami feladat ellátásához. A nyílt pályáztatásra alig-alig van példa. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy önkormányzati interjúalanyaink egy része a pályázati mechanizmusok mellőzése miatt szükségét érezte némi magyarázatnak és mentegetőzésnek.

Nyilván ez inkább *emberi, szakmai kapcsolatokon alapul*. Például, akik az ... Egyesületnél vagy az ... Alapítványnál dolgoznak szociális munkásként, vezetőként, ők szociális szakemberek, nyilván az egyetlen szerzettük a végzettségüket, ismerjük egymást. .. Tehát vannak ilyen személyes kapcsolatok, szakmai alapú személyes kapcsolatok. [A civil vezetők] közös gondolkodás alapján *jönnek, jelentkeznek, elmondják, mit szeretnének*, és nagyon érdekes, hogy azok a szervezetek találják

meg a számításukat, akik valamilyen stratégiához tudnak igazodni, akik gyorsan tudnak reagálni bizonyos kihívásokra.

Először ennek az alapítványnak ajánlottuk fel a lehetőséget, és mivel ők igent mondtak, úgy gondoltuk, hogy úgy méltányos a dolgozókkal, hogy nem eresztjük őket szélnék. Illetve a városban nem működött olyan szervezet, akinek fel lehetett volna ajánlani, tehát ugyanezen az ellátási területen működött volna. És mivel igent mondtak hamar az alapítvány tagjai, illetve dolgozói, nem is kerestünk, tehát *nem volt meghirdetve*.

Mivel komplett és intézményi fenntartásról volt szó, amibe sokan képesek belebukni, intézményi ellátottokról gondoskodni, mondjuk úgy, *nem sokan voltak, akiket meg lehetett volna hívni a pályázatra*.

Nincs pályázati rendszer erre kitalálva, lehet érdemes lenne, csak azt kellene megfogalmazni, mire.

A szóba jöhető civil partnerek pályázat útján történő versenyeztetésére tehát többnyire nem kerül sor. Ilyen körülmények között természetes, hogy a közfeladatok átadásához kapcsolódó forrásbiztosítás mértéke sem előre rögzített szabályok szerint, hanem egy sajátos alkufolyamat eredményeként alakul ki. Interjúalanyaink ugyan udvariasan fogalmazznak, de az elmondottakból nyilvánvaló, hogy a normatív támogatások megszerzésére törekvő non-profit szervezetek ebben a folyamatban inkább kérelmezőként, folyamodóként, mint törvényben szabályozott jogaikat érvényesítő partnerként lépnek fel (Kinyik - Vitál, 2005).

Ez mindig ilyen *alkudozás, egyezkedés kérdése*, hogy mi az, amit ők [a szerződéses civil partnerek] szeretnének, mi az, amit a város tud teljesíteni.

Kértünk tőlük ajánlatot, hogy mennyiért tudnák folytatni ezt a tevékenységet, mennyi szakemberrel, milyen területen, és természetesen az önkormányzat szakemberei is elvégezték azokat a számításokat, hogy mennyiből működtethető, és mennyi megtakarítással érné meg ez a váltás, merthogy az átszervezés az mindenképpen költséges. *A két ajánlat összevetése* után született meg az, amit végül is elfogadott mind a két fél. Tehát nem egy kényszerítés volt, hogy ha ennyiért hajlandóak vagytok, akkor csináljátok, hanem mindenki elmondta, az alapítvány a kérését, az önkormányzat az ajánlatát. Ez nem egy diktátum volt az önkormányzat részéről.

Az eddigiekből azt a következtetést kell levonnunk, hogy a közszolgáltatások piacán egyelőre csak igen mérsékelt verseny alakulhatott ki. A differenciált normatívák nem kedveznek a civil szervezeteknek. Ráadásul az önkormányzatok nagy része szigorú „kapuórként” működik, s a piacra csak azokat a non-profit szervezeteket engedi be, amelyek az állami intézmények pozícióit nem veszélyeztetik, ha viszonylag olcsón vállalják a különösen nehéz feladatok ellátását. Így látja ezt számos interjúalanyunk is.

Az egyház megkapja a kiegészítő normatívát, és ő sok helyen ingyen szállít e miatt. ... Nagyon hátrányos helyzetben vannak a civilek, mert év közben nem kérhetnek forrást, előző évben meg kell igényelni a kincstártól a befogadást, hogy én a következő évtől szeretném indítani [a szolgáltatást]. ... Se az egyháznak, se a kistérségnek nem kell ilyet csinálni. Ellenőrzés szempontjából bennünket szigorúan ellenőriznek és elszámoltatnak, ezzel szemben az egyházat és az önkormányzatot nem így. Még óraszámot sem és klienslétszámot sem kell nekik biztosítani. Nagy a feszültség.

Mi képből voltunk, és azt mondtuk, hogy *amíg van saját intézményünk, addig azt kötelesek a lakosok igénybe venni, ha ők nem tudják ellátni, akkor jöhetnek a civilek* meg a többiek. Volt, aki jött itt igényekkel, mi először megnyilatkoztattuk a saját intézményünket, hogy el tudja-e látni azt a feladatot, amit beajánlottak kívülről, ha azt mondja, igen, akkor nem fogadjuk el az ajánlatot. Tehát az, hogy itt mindenki jöjjön, és *leszedjék az állami normatívát, azt nem*. Ha maguknak szerveznek bármit, az ő ügyük. De ha intézményes keretek között akar, akkor azt mondjuk, hogy nem

Azt gondolom, hogy ez az *önkormányzat felelőssége, hogy ne csináljon árut az emberekből, ne induljon el marakodás*, hogy egyik elveszi a másiktól. Hanem inkább biztonságos szolgáltatást kell nyújtani, és le van fedve, ha három le tudja fedni, akkor nem kell már beengedni. Én úgy gondolom, hogy fontosabb az, hogy az ellátotti kör biztonságban legyen, mint hogy itt marakodjanak a koncon, a piacon. Erre vigyázunk azért, hogy ne legyen árucikk az ember, a fogyatékos ember.

[A többi civil szervezet] ha reálisan nézem, miben lehet versenytárs? Abban, hogy éppen ki működteti a kvázi ikonként kezelt [ifjúsági kulturális központot]? Ebben lehetünk x évenként vetélytársak.

Ugyanakkor az interjúk során annak is láttuk jeleit, hogy a közszolgáltatások piacán vagy annak speciális szegmenseiben kialakulóban van valamiféle verseny. Igaz, ezt a szereplők zöme korántsem tartja természetesnek, s olyan is van közöttük, aki kifejezetten negatívan értékeli. Ami a *piaci stratégiájukat* illeti, három különböző megközelítés csíráit sikerült felfedeznünk. A non-profit szolgáltatók első csoportja az *alacsony árakra*, a második a *magas minőségre* építve igyekszik versenyelőnyhöz jutni. A harmadik megközelítésben a *piacmegosztás* szándéka sejlik fel. Az árversenyben gondolkodó non-profit szervezetek arra töreksenek, hogy külső források bevonásával, a számukra talán könnyebben elérhető pályázati támogatások segítségével igen alacsonyan tartsák szolgáltatásaik díjait.

A térítési díjak terén is mi voltunk sokáig a *legolcsóbbak*, és folyamatosan próbáljuk úgy alakítani, hogy azok tudják igénybe venni, akik erre tényleg rászorulnak.

Vannak olyan szereplők, például internet kávéházak, amelyekkel van *némi verseny*, de mégis azt mondom, hogy inkább ide jönnek a fiatalok, és nem kérünk érte pénzt, mert a piacon olyan árak vannak, amik alá már nem lehet menni.

A versenyelőnyt a minőségi szolgáltatásaiktól remélő szervezetek esetében úgy tűnik, hogy a magas minőség elérését – legalábbis egy részüknél – a szervezeti kiválóság mellett más is segítheti. A szociális területen, az idősek és az egészségkárosodottak ellátásában a személyre szóló törődés, a bizalom, az állandóság és az összeszokottság olyan fontos tényező, hogy ennek a bizalmi tőkének a megteremtésével és megőrzésével stabil piaci pozíciókat lehet kiépíteni.

[Az ügyfelek] az évek folyamán rájöttek arra, hogy *bennünk meg lehet bízni*, és éppen ezért nem lenne szabad változtatni. Volt, aki azt mondta, hajlandó a háromszoros árat is megfizetni, csak öt ez a sofőr szállítsa, ez az autó és ez a személyi segítő.

Legfontosabb az *ár*, de ... ha meg vannak elégedve, olyan klienskörünk van, hogy hiába keresik meg egyházak meg önkormányzat, azt mondják, hogy meg vannak elégedve velünk, és nem számít az 50-60 forint különbség. Nem vagyunk megijedve senkitől sem, mert a tapasztalatok azt mutatják, hogy jól végezzük a munkánkat, és *elégedettek a kliensek*.

Végül természetesen az a stratégia is életképes lehet, amely a verseny helyett az együttműködésre helyezi a hangsúlyt. Amíg nincs túlságosan sok szereplő, és nem szűkülnek be túlzottan a finanszírozási források, addig valószínűleg nem lehetetlen olyan munkamegosztást kialakítani, amely lehetővé teszi, hogy kisebb-nagyobb áldozatok árán a szolgáltatók mindegyike a piacon maradhasson.

Jól ismerjük a *versenytársakat*. Az alapítástól fogva alapvető célunk, hogy akivel csak lehet, *együttműködjünk*. Nem feltétlenül kell egymást kímélni a piacon, hanem meg kell találni azokat a tevékenységeket, amiből a két szervezet sokkal erősebb lehet, mint az összes többi együttvéve. ... Biztos, hogy kell sokat engedni, biztos, hogy kell kompromisszumot kötni, de hosszú távon még mindig jobban megérte eddig, meg szerintem a jövőben is így lesz, hogyha az ember az együttműködésre törekszik.

A közfeladatok ellátásának állami finanszírozása önmagában is, a korlátozott verseny körülményei között azonban különösen fontossá teszi a nem állami szolgáltatók elszámoltathatóságát (Farkas - Molnár, 2005), a közpénzek felhasználásának monitorozását és a közszolgáltatások minőségének garanciáit. A kiszereződések és a non-profit feladat-ellátás állami ellenőrzésének helyzetéről interjúink alapján igen differenciált, s bizonyos elemeiben némileg ellentmondásos kép rajzolódik ki. Az alapdilemmát az egyik önkormányzati

interjúalanyunk, ha nem is kifejezetten irodalmi nyelven, de igen világosan exponálja:

Teljes önállóság és a beleszólás kizárása, viszont teljes fenntartási költségek a város részéről, ez a kettő így húzós együtt, pláne akkor, ha a városé a vagyon.

A legkomolyabb nehézséget az okozza, hogy a közfeladatot átvállaló non-profit szervezetek többségükben nem egyszerűen szolgáltatók, hanem civil identitással is rendelkező, önállóságukra és a civil szabadságjogokra kényesen ügyelő szerveződések. Közszolgáltató szerepükre hivatkozva igényt tartanak az állami finanszírozásra, ugyanakkor civilként nagyon zokon veszik, ha a hatóságok ellenőrizni próbálják őket. Nehezen tudják elfogadni, hogy az állami szervek viszont felelősséggel tartoznak az adóforintok hatékony elköltéséért, s így részükről kötelességmulasztás lenne, ha nem törekednének az állami támogatások felhasználásának monitorozására. Ráadásul – többnyire okkal – úgy élik meg, hogy az állami hozzájárulás csak töredékét fedezi az általuk végzett munka költségeinek, tehát tevékenységük részletekbe menő ellenőrzését sem lehet jogosnak tekinteni.

Azt is nehezményezték, amikor azt vettük bele a szerződésbe, hogy az önkormányzat az átvállalt közművelődési feladatok minőségét érvényes szakértői engedéllyel rendelkező szakemberrel vizsgálathatja. Ezt most vettük bele a szerződésekbe, azért is, mert egy átmeneti kategóriában, ahol közalapítvánnyal láttatjuk el a feladatokat, fontos volt, de nagyon rossz néven vették a civilek.

Civil szervezeteknek évente kell *szakmai és pénzügyi beszámolót* készíteni. ... Pénzügyi beszámolót is kell, ezt az ellenőrzési osztályunk kapja meg, de ezen túlmenően minden szervezetnél, aminek az önkormányzat 1 millió forintnál több támogatást nyújt, *személyes helyszíni ellenőrzésre* is sor kerül. ... Ezen kívül *a közigazgatási hivatal is ellenőriz*, hiszen a működési engedélyeket is ők adják ki, ennek az eredményét megküldik nekünk. *A rendezvényekre*, amiket a civil szervezetek szerveznek, *mindig igyekszünk elmenni*.

Évente négy ellenőrzésünk van. Van a módszertani, az önkormányzat, a közegészségügyi meg a munkaügyi ellenőrzés, a munkafelügyelő, APEH ellenőrzés. ... *Annyira részletes ellenőrzésen megyünk keresztül, hogy azt egy önkormányzat el nem tudja képzelni, vagy egy egyház.* Ha azt mondom, hogy 8 ember jött két szolgálatot nézni, és két napba telt, akkor ezzel mindent elmondok. ... Megnézik, hogy megvan-e a harminc kliens, megvan-e a fogyatékosági papírja, a szerződés alá van-e írva, hogy van ledátumozva. Megnézik, hogy a gondozási óra, a 2300 megvan-e egy szolgálatnak. A gondozónőnek csak azt az órát számolhatjuk el, ami a kliens kísérése. Megnézik, hogy abban az időben ott volt-e a gondozónő, mennyi időt fordított rá, aztán hogy a nyilvántartásban az szerepel-e, aki a gondozási naplóban, a menetlevélben szerepel. Részletesen minden papírt egyesével megnéznék.

Érdekes módon, nemcsak a civil szervezetek részéről, hanem az önkormányzati oldalon is megfogalmazódnak olyan vélemények, melyek szerint a szoros ellenőrzés fölösleges. Indoklásként itt is megjelenik a hivatkozás az államilag finanszírozottnál jóval tágabb tevékenységi körre és a végzett munka társadalmi hasznosságára.

Nem látjuk indokát [a szorosabb ellenőrzésnek], amit mi kérünk, azt megteszik. Viszik a hátukon a saját ügyeiket, dolgoznak, szerveznek, kapcsolatokat építenek, a város profitál a tevékenységükből.

A teljes tevékenységüket nem ismerjük; a munkájuk minden részletéről nincs tudomásunk. Nincsenek olyan kötelezettségeik, mint az [önkormányzati fenntartású] intézményeinknek.

Jóval gyakoribb azonban ennél egy másik érv, mely szerint a többi civil szervezet és az ellátottak által biztosított társadalmi kontroll mintegy kiváltja, feleslegessé teszi az állami ellenőrzést, alkalmas arra, hogy a „jelzőrendszer” szerepét betöltse.

Nyilván nem egy szoros ellenőrzésről van szó, hiszen beszámolót készítenek, amiket a bizottság, közgyűlés megtárgyalja, elfogadja, stb. Ha nem jól működne, akkor szerintem másik civil szervezet is felhívna a figyelmünket, hogy gond van.

Csak az *ügyfelek visszajelzéseiből* [van információja az önkormányzatnak a civil szolgáltatások minőségéről], de ők meg nem szokták visszajelezni, hogy köszönjük, elégedettek vagyunk, inkább a panaszok, de az se jellemző.

Az az igazság, hogy *a napi kapcsolatot én elvesztettem velük*. ... Úgy gondolom abból a beszámolóból, amit tavaly év végén olvashattunk, hogy megbirkóztak a feladattal, és megérették, vagy megértették ennek a váltásnak a szükségességét, és az előnyeit ki is használják. Ha nem jól végeznék a munkájukat, akkor az ügyfelek úgyis itt állnak meg, tehát panaszkodni ide jönnek, mondjuk nem foglalkoznak, nem törődnek velük, vagy a gondozott nem kapja meg azt az ellátást, amire szüksége van. Ilyen *panaszok nincsenek*, és én úgy gondolom, hogy *ez annak a jele, hogy minden a saját medrében zajlik, és ellátják rendesen a feladatokat*.

Az önkormányzati ellenőrzések tehát inkább csak kivételképpen bizonyulnak részletesnek és szigorúnak. Ha akadnak is ezzel kapcsolatban feszültségek és súrlódások, azok eltörpülnek a finanszírozással kapcsolatos konfliktusok mellett. Az önkormányzati/civil együttműködés messze legneuralgikusabb pontja a megítélt támogatások és a normatívák átutalása.

Volt egyszer, amikor hitelt kellett volna felvenni, mert *3 hónapig nem kaptunk normatívát*, és a dolgozónak ki kellett adni a bérét akkor is. ... Az első hónapokat meg tudtam finanszírozni, a harmadikat nem, de *mivel civilek voltunk, bank sem adott nekünk hitelt*, adott volna az önkormányzatnak, egyháznak, bárkinek, de nekünk nem, hiába azokkal a paraméterekkel rendelkezünk, mint ők.

Személyi kölcsönt [kellett felvenni], illetve volt rá példa, hogy egy-két hónapig *nem tudott a Kht bért sem fizetni*, pontosan azért, mert beragadtak a támogatások, és pont egy olyan holt idő volt a többi szolgáltatás esetében is. És akkor jött az, hogy a családtagok megértették, elfogadták, nem vágták rá a főnökre az ajtót, hanem amikor rendeződött a helyzet, akkor fizettünk.

Nagyon sok pályázatunk van folyamatosan, nagyon sok kifizetést jelent, ehhez hozzá jön a *Városházától, de ők a legrosszabb fizetők az összes közül*.

A fenti idézetek csupán illusztrációi azoknak az igen súlyos anomáliáknak, amelyek az állami támogatások pénzügyi lebonyolítását jellemzik, és folyamatosan mérgezik a civil és az állami szereplők kapcsolatát. Ezek a visszasságok sajnos szinte minden állami megrendelés, pályázati és támogatási rendszer esetében fellelhetők (Nizák, 2004), de különösen súlyos problémát jelentenek a közszolgáltatásokat nyújtó non-profit szervezeteknél. A probléma megoldása elemi feltétele annak, hogy a civil szervezetek az általuk átvállalt közfeladatokat az elvárható színvonalon lássák el, de – mint a következő fejezetben látni fogjuk – annak is, hogy a gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai programok végrehajtásában az állami és önkormányzati szervezetek hasznos partnerei legyenek, s ezzel ne csak közvetve, hanem közvetlenül is hozzájáruljanak a magyar gazdaság versenyképességének javításához.

5.4. A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő non-profit szervezetek tevékenysége

Ebben az alfejezetben arról nyújtunk áttekintést, hogy a gazdasági programok lebonyolításához, a gazdaságfejlesztési feladatok ellátásához kapcsolódó, illetve abban részt vevő non-profit szervezeteknek a tevékenységét mi jellemzi. Vizsgálataink középpontjában a gazdaságfejlesztési programok és a foglalkoztatáspolitikai területen dolgozó civil szervezetek állnak.

5.4.1. A gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai szerepvállalás

A gazdaságfejlesztést sem a szakmai, sem a szélesebb közvélemény nem tekinti a non-profit szektor tevékenységi körébe illő feladatnak. Olyannyira nem, hogy a gazdasági problémák

kezelését és a vállalkozások támogatását a non-profit törvény⁶⁶ nem sorolja a közhasznú státusra jogosító tevékenységek közé. (Kivételnek csak egy speciális részterület, a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek képzésének, foglalkoztatásának elősegítése számít, és ez adókedvezményeket is élvez.) Ennek ellenére a közvetlen gazdasági célok és a non-profit szervezeti formák összekapcsolódása a rendszerváltozás éveiben és az azt követő időszakban egyre gyakoribbá vált. A gazdasági struktúra átalakításával járó munkanélküliség várható társadalmi következményeit a civilek már a rendszerváltás évében jelezték. Az általuk adott elemzés szerint a munkavégzés „sokkal komplexebb jelentéssel bír, mintsem hogy egyszerűen csak a jövedelemszerzés módjának tekinthetnénk. A munka az emberi létezés organikus eleme, a tanulás terepe, az ismeretek és tapasztalatok forrása, az életmód egyik alapvető tartópillére, a társadalmi megbecsülés, az identitás és az identifikáció forrása. Mindezek a társadalmi élmények, amelyekhez az emberek a munkavégzés révén jutnak hozzá, a modern társadalmakban a bér munka rendszerében érhetőek el. Aki tehát munkanélkülivé válik, az elveszíti a társadalmi létezés egyik alapvető terepét, és a tartós munkanélküliség hallatlan mértékű és irreverzibilis károkat okoz mind a közvetlenül érintett személyeknek, mind a társadalom egészének.” (Bánfalvy, 1990, 27. old.) Ennek a nagyon világos problémaértelmezésnek és számos kiváló szociálpolitikai szakember áldozatos munkájának köszönhető, hogy a civil szervezetek a munkanélküliség újbóli megjelenésére differenciált módokon, nagyfokú tudatossággal reagáltak. Bármilyen bizonytalan volt is kezdetben a finanszírozásuk, bármennyi belső szervezeti gonddal küszködtek is, a foglalkoztatási célú alapítványok és egyesületek igyekeztek komplex megközelítéseket alkalmazni. Tevékenységükben – ha nem is mindig azonos súllyal, s nem is feltétlenül egy szervezeten belül – egyaránt jelen volt

- a társadalmi integrációs és rehabilitációs célú foglalkoztatás;
- a tartós munkanélküliek, strukturális okokból munkanélkülivé váltak visszasegítése a munkaerőpiacon;
- a munkanélküliek és családjaik lelki gondozása, mentorálása;
- a foglalkoztatáspolitikai befolyásolása, monitorozása, az esélyegyenlőségi elvek számonkérése;
- az innovatív megoldások keresése, kikísérletezése, elterjesztése.

Ez a tág horizontú, konstruktív megközelítés a kormányzat számára is igen hamar nyilvánvalóvá tette, hogy érdemes együttműködni a non-profit szervezetekkel (Bagó, 1992). Már 1992 júniusában létrejött az OFA (Országos Foglalkoztatási Alapítvány, utóbb Közalapítvány), amelynek küldetésnyilatkozatában első helyen a munkaerőpiac nem állami szerveződéseinek támogatása szerepel, és amely máig is a foglalkoztatási célú civil szervezetek költségvetési támogatásának egyik legfontosabb szereplője. Ugyanebben az időszakban született meg az a kormányzati döntés is, amely a vállalkozások segítésének, a pénzügyi támogatások, mikrohitel elosztásának és a vállalkozói kultúra fejlesztésének egyik legfontosabb központi intézményét alapítványi formában hozta létre, majd rövidesen a vállalkozásfejlesztési alapítványok megyei hálózatát is kialakította. A vállalkozásfejlesztési alapítványok mikrohiteladásban vállalt szerepének jelentőségét elsősorban az adta, hogy döntéseik során nem csak a piaci logikát vették figyelembe (Vajda, 1999), s ilyen értelemben alternatívát jelentettek a banki gyakorlattal szemben. Az állam által létrehozott alapítványok mellett a kilencvenes évek elején – a társadalmi-gazdasági átalakulás számtalan nehézségére reagálva – a magánszemélyek és a

⁶⁶ 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről.

vállalatok is sorra hozták létre a gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezeteket. Nagy számban jöttek létre a munkanélküliek egyesületei, főképp azzal a céllal, hogy tagjaiknak a munkaerőpiacra való visszajutásban, valamint a válságos élethelyzetek átvészelésében segítsenek, de közülük néhány az aktív munkahelyteremtéssel is megpróbálkozott. A gazdasági szereplők főleg a gazdasági átalakulási folyamatok segítésére hoztak létre alapítványokat és egyesületeket. A non-profit szervezeti formát elsősorban fejlesztési programok, beruházások megvalósításához, új módszerek és technológiák bevezetéséhez, szakmai, ágazati céljaik eléréséhez használták fel, s rendszerint meg is szabadultak tőle, amikor a kezdeti nehézségeken túljutottak. A privatizáció időszakában sok vállalat hozott létre alapítványt azzal a szándékkal is, hogy ezen a közvetett módon, alapítványi támogatások útján segítse vezetőit és alkalmazottait a vállalkozóvá válásban. Gyakran választották az egyesületi formát a külgazdasági kapcsolatok ápolásához és a piacra jutást, információcserét szolgáló együttműködés kialakításához is. Országszerte alakultak például a tervezett világhiállítás ígérte előnyök kihasználását célzó egyesületek, alapítványok.

A megoldásra váró problémák súlyossága és az átalakulási folyamat bonyolultsága miatt ezek a kísérletek gyakran fulladtak kudarcba, az e területen működő non-profit szervezetek még az átlagosnál is sebezhetőbbnek bizonyultak. A szektor egészéhez viszonyítva számuk lassabban nőtt (Kuti, 2003). Ugyanakkor megfigyelhető egyfajta szelekciós és „érési” folyamat is. Azok a gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek, amelyek a rendszerváltást követő évtized viharait túlélték, mostanra valamelyest megszilárdították pozícióikat, s a szervezeti fejlettségnek is magasabb fokára léptek. Képesé váltak arra, hogy tágabb gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai összefüggésekben lássák saját törekvéseiket. Ugyanebbe az irányba hatott a nemzetközi tapasztalatok – szintén a non-profit szervezetek által szorgalmazott – megismerése (Frey, 2001) és a nemzetközi együttműködések kiépítése.

Igyekszünk, folyamatosan járjuk a külföldet, kapcsolatban vagyunk hálózatokkal, hasonló szervezetekkel, eljutunk konferenciákra, találkozókra, és *informálisan nagyon sok információhoz lehet jutni*, leginkább a kávészünetekben. Így tudunk partnereket is keresni, most például van egy francia, egy spanyol és egy ír partnerünk is.

Megjelentek a külföldi tapasztalatokra alapozó, nemzetközi trendekbe illeszkedő projektek; a külföldi minták adaptációja és itthoni ötletek nyomán egyaránt számos innovatív program indult. Ezek nem mind bizonyultak ugyan sikeresnek és fenntarthatónak, de alkalmasak voltak az elméleti elképzelések és a gyakorlat szembesítésére, a különböző megközelítések és alternatív megoldási javaslatok tesztelésére. Az így felhalmozott tapasztalatok és a tanulási folyamatban kialakított viselkedési minták nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a non-profit szervezetek nyitottan reagáljanak a magyar gazdaság- és foglalkoztatáspolitikában, illetve az Európai Unió stratégiájában bekövetkezett kisebb-nagyobb változásokra, hangsúlyeltolódásokra. Az utóbbi évtizedben valamennyi szereplő hajlott rá, hogy a gazdasági problémák megoldását és a foglalkoztatást kohéziós, társadalmi integrációs kérdésként (is) kezelje, s ezáltal – kimondva vagy hallgatólagosan – elismerje a civil szerepvállalás nélkülözhetetlenségét. Ez az elismerés a gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek pénzügyi adataiban és a Nemzeti Fejlesztési Terv pályázataiban elért civil sikerekben is tükröződik.

5.4.2. A gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek tevékenységi jellemzői

Az utolsó elérhető statisztikai adatok (**5.5. sz. táblázat** és *Jenei – Kuti, 2009, Melléklet M19. tábla*) szerint a gazdaságfejlesztésre szakosodott szervezetek száma 2006-ban mindössze 1288, non-profit szektoron belüli aránya 2,2 százalék volt, mégis ezen a területen realizálódott a szektor teljes bruttó kibocsátásának egytizede, mintegy 92 milliárd Ft.

Ez a gazdasági teljesítmény nem teljes egészében adódik hozzá az előző fejezetben ismertetett értékekhez, mert a közfeladatot ellátó és a gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek köre részbeni átfedésben van egymással. Például a foglalkoztatási problémák kezelésébe és a vállalkozásfejlesztést célzó programokba bekapcsolódó non-profit szervezetek mintegy 13 százaléka végez olyan tevékenységeket (képzés, átképzés, közmunka szervezése stb.), amelyek ellátását az állami szereplők közfeladatnak tekintik, s ennek megfelelően támogatásban részesítik. Amikor tehát ebben a fejezetben a gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetekre vonatkozó statisztikai információkat elemezzük, tisztában kell lennünk azzal, hogy *ebbe a* körbe számos olyan szervezet is beletartozik, amelynek az adatai a közfeladatot ellátó non-profit szervezetek jellemzésére használt táblákban és ábrákban is megjelentek.⁶⁷ Jellemzően ilyenek azok a szakmai, gazdasági érdekképviselések, amelyek képzéssel, átképzéssel, tanácsadással segítik a vállalkozókat és a munkanélkülieket, vagy azok a szociális szolgáltatók, amelyek foglalkoztatást szerveznek.

Működik nálunk a *szociális intézményen belüli foglalkoztatás*, ott 41 fő van a támogatott foglalkoztatás programunkban, amelyben a nyílt munkaerő-piacra próbáljuk kivezetni az embereket, és van az akkreditáció, a szervezet ugyanis akkreditált, mint védett foglalkoztató, ami azt jelenti, hogy megváltozott munkaképességeket foglalkoztathatunk.

Szeretnénk beindítani a *szociális foglalkoztatást* jövőre. ... A munka *rehabilitáció és a fejlesztő, felkészítő*. Gipszképeket öntünk, hűtőmágnest készítünk, papírvirágokat készítünk, emellett gyertyaöntést szeretnénk, ajándéktárgyak készítése.

5.5. sz. táblázat

A gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek nemzetgazdasági teljesítménye, 2006

Megnevezés	Összeg (millió Ft)
A fizetett foglalkoztatottak által létrehozott hozzáadott érték	30 627,0
Az önkéntes segítők által létrehozott hozzáadott érték	568,6
Amortizáció	4 176,9
Teljes bruttó hozzáadott érték	35 372,5
Folyó termelőfelhasználás	56 943,4
Összes kibocsátás	92 315,9

Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.

Természetesen jobb lenne, ha vizsgálatunk ez utóbbiakra is kiterjedhetne, de a rendelkezésünkre álló statisztikai adatok ezt nem teszik lehetővé. Bele kell tehát törődnünk, míg a közfeladatot ellátó és a gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek köre közötti átfedésből adódó halmozódást az összteljesítmény becsléséhez⁶⁸ könnyedén ki tudjuk szűrni, a magyar non-profit szektor foglalkoztatás- és gazdaságfejlesztési szerepét viszont az adatok alapján valamelyest alábecsüljük.

⁶⁷ Ugyanakkor az is igaz, hogy a KSH főtevékenység szerinti besorolása szükségképpen más csoportokban tart számon jó néhány olyan szervezetet, amelynek nem a gazdaságfejlesztés a főprofilja, de e körbe sorolható projektjei is vannak.

⁶⁸ A közfeladatot ellátó és a gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek bruttó kibocsátásának – a halmozódásokat már nem tartalmazó – értéke 362 milliárd Ft.

A gazdaságfejlesztési célok elérését a non-profit szervezetek igen sok különböző tevékenységgel szolgálják (Jenei - Kuti, 2009, Melléklet M20. tábla). Nagy súllyal vannak jelen a gazdasági szereplők széles körű összefogását igénylő tevékenységeket (például iparjogvédelem, tartalékgazdálkodás, garanciabiztosítás stb.) végző szervezetek, valamint a lényegesen szűkebb vállalkozói rétegek kezdeményezésére létrejött gépkörök, növény- és állatbiztosító egyesületek. Viszonylag kicsi az alapítványoknak az a csoportja, amely vállalkozásfejlesztési céljait (főleg pénzbeli) támogatások és mikrohitel útján kívánja elérni. Ebben a körben az állami alapítású vállalkozásfejlesztési alapítványok dominálnak. Esetükben a hatékony működést a hosszú évek óta zajló (részben politikai háttérű) belső harcok komolyan akadályozzák.

Addig, amíg az MVA ellátta a központi szerepet, nem volt gond. Még amikor a hálózat fejlesztése zajlott, be voltak vonva angol szakértők, és ők tettek javaslatot a *hálózatossodásra*, mert nem volt a közös fellépésre más szervezeti forma. Az MVA végül is nem csatlakozott be a hálózatba, a konzorciumba. ... *A hálózatnak egyszerűen gyenge a lobbizási képessége*, vannak erősebb hálózatok. A szakmai tudás nagy, de az alapítványi rendszer ennek nem felel meg, a helyi kuratóriumok gátolhatják a hálózati összefogást. Sok központi programon buktunk el, mert a helyi kuratórium nem támogatta, emiatt többen kiestek a hálózatból.

Mindazonáltal a vállalkozásfejlesztési alapítványok által kihelyezett összegek (2006-ban 4,9 milliárd Ft) jelentősek. Amennyiben interjúalanyainknak hinni lehet, mikrohitelzési gyakorlatuk lényegesen sokrétűbb és jóval inkább „ügyfélbarát”, mint a bankoké.

[A bankok] egyre inkább jönnek lefelé, a kisvállalkozók felé, emiatt lehetnek konkurencia. Állami garancia kéne, hogy a teljesen kezdő vállalkozásokat hogyan kéne hitelezni, mert a bankok nem fogják azt csinálni, amit mi. Ők viszik a házat, jó, a legvégén mi is, de addig azért *mentoráljuk, meg segítjük a kisvállalkozót*, amit viszont a bankok nem csinálnak.

A gazdaságfejlesztő non-profit szervezetek jellegzetes csoportját alkotják a vállalkozások fejlődését segítő inkubátorházak, ipari parkok, vállalkozói központok, számviteli, adminisztrációs és pályázatírási szolgáltatásokat nyújtó szervezetek, valamint az információs, oktatási és rendezvényszervezési tevékenységekre szakosodott alapítványok és egyesületek. Az e körbe tartozó szervezetek jelentős része azzal a céllal jött létre, hogy tanácsadással, konzultációs lehetőségekkel, oktatással, szakképzéssel, valamint a piacra jutás sokoldalú támogatásával és szervezésével segítse az új (nagy részben kényszer-) vállalkozói réteg megerősödését, a vállalkozói kultúra kialakulását és a piacgazdaság fejlődését. Szintén fontos céljuk a partneri viszonyok fejlesztése, a kiállítások, vásárok megszervezése, az ágazati szintű információs rendszerek, dokumentumtárak kialakítása, valamint a nemzetközi kapcsolatrendszer bővítése.

Ez *általános vállalkozásfejlesztési tanácsadás*, kezdve attól, hogy valaki bejön, és hogyan kellene neki vállalkozói igazolványt kiváltani, egészen akár a jogig.

A két legfontosabb dolog, amit csináltunk, az a ... *tanácsadás vállalkozások részére*, és a *felhőntoktatást* fölvtettük a tevékenységbe. Akkreditálták a céget, és így a munkaerő-piacról kiszorultaknak nyújtottunk a munkaügyi központtal együttműködve képzéseket, átképzéseket, továbbképzéseket.

Új célt tűztünk ki magunk elé: ... egy *innovációs bázis* létrehozása technológiai centrummal.

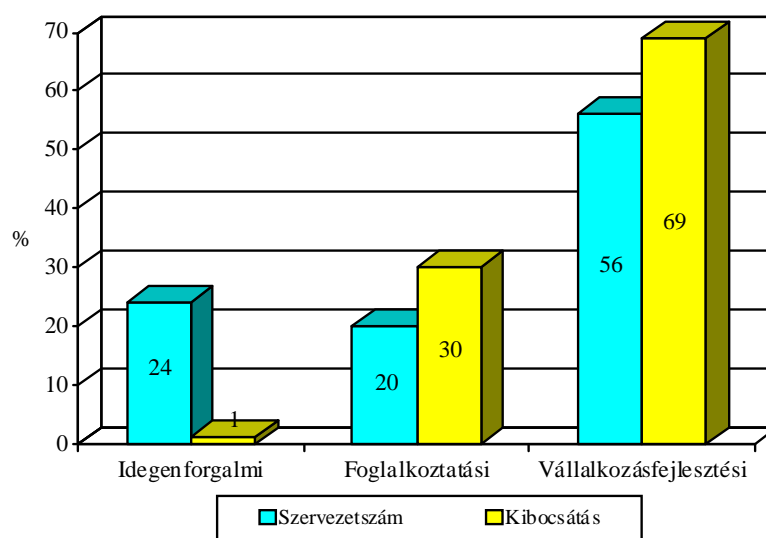
Népes csoportot alkotnak az idegenforgalom és a turizmus fejlesztését középpontba állító, többnyire a községekben és a kisebb városokban működő egyesületek (5.7. sz. ábra), de anyagi erejük rendkívül csekély. Ugyanakkor a tevékenységük nagyon innovatív, igen látványos. Terveik és elképzeléseik nem mindig alkalmazkodnak a lehetőségekhez, amatőr lelkesedésük – mint egyik interjúalanyuk alább idézett, jóindulatúnak nemigen nevezhető kommentárja mutatja – a szakemberekből esetenként ingerültséget vált ki.

Vidéken *faluszépítő, turisztikai egyesületek, termelő és értékesítési szövetkezetek, egészséges életmód, művészet pártolás, ifjúság*, ezek nagyon *nem értenek hozzá*. Ez az egyik legnagyobb bajuk, olyan tiszta szeműek, rózsaszín elképzeléseik vannak. Volt egy ilyen ötlet egy vidékfejlesztési programban, vidékfejlesztési stratégia kialakítása LEADER programban; csináljunk lófürdőt, csillogó szemmel... meg ilyen ötletek, jönnek a turisták, a lovak meg fürdenek. Ez nagyon jó, együtt vagyunk, meg vannak ötletek, de *nem vállalkozásfejlesztés*.

A kritika azonban igazságtalan. Ha sok is a Münchenhausen-i próbálkozás, az erőfeszítéseiket többnyire egy-egy településre, kistérségre, régióra koncentráló idegenforgalmi egyesületek programjai gyakran indítanak el pozitív folyamatokat. A hasonló vonzerővel nem rendelkező régiók falusi turizmust és ökoturizmust népszerűsítő egyesületei részben a háborítatlan természet, részben az emberközeli, nem „iparszerű” vendéglátás ígéretével kívánják elérni. Csak nyomokban fordulnak viszont elő olyan kezdeményezések, amelyek az Európai Unióban, s azon belül is főleg Franciaországban jól bevált „szociális turizmus” (Archambault, 1996) gondolatára épülnének. A gyengébb fizetőképességű, de nagyszámú látogató igényeire alapozott fejlesztési elképzelések egyelőre nem nyertek teret.

5.7. sz. ábra

A gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek számának és bruttó kibocsátásának megoszlása tevékenységtípus szerint, 2006



Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.

Sokkal erősebb hatást gyakorolnak az uniós tapasztalatok a foglalkoztatási helyzet javításáért dolgozó non-profit szervezetekre. A munkanélküliség kezelésére és az új (a szakirodalomban atipikusnak nevezett) foglalkoztatási formák bevezetésére vállalkozó non-profit szervezetek közös jellemzője az átlag feletti pályázati aktivitás, a kormányzati szervezetekkel kötött szerződések nagy száma és a viszonylag gyakori – rendszerint a munkaügyi központokon keresztül érkező – állami támogatás. Ez utóbbi azzal függ össze, hogy a munkanélküliség enyhítésében a szervezetek jelentős része nem szorítkozik a közvetett módszerek felhasználására, hanem maga is alkalmaz a munkaerőpiacról kiszorult embereket. A cél ilyenkor éppúgy lehet a megváltozott munkaképességűek védett munkahelyeinek fenntartása és bővítése, mint a közmunkaprogramok megszervezése vagy a rehabilitációs és tranzitfoglalkoztatás, a munkaerőpiacra való visszajutás segítése.

Egyes kiemelt célcsoportok részére munkaerő-piaci programok tervezésétől a megvalósításáig. Ez azt jelenti, hogy *toborzás, képzés, segítő szolgáltatások* megszervezése, és el lehetett menni a

foglalkoztatásig. Például nálunk is vannak olyan emberek, akik ilyen munkaerő-piaci programból kerültek ki, sőt, a Kht alapítása is munkaerő-piaci program volt.

A hagyományos foglalkoztatási formák mellett – ha lassan is – megjelennek az információs technológiához kötődő új megoldások, a távmunka különböző változatai is. Számos civil szervezet végez munkaerő-közvetítést, s ehhez kapcsolódva vagy ettől függetlenül továbbképzési, átképzési, tanácsadási szolgáltatásokat is nyújt. A munkanélküliek és családtagjaik mentális gondozását, közösségi tevékenységének szervezését főleg maguk az érintettek és az őket segítő szakemberek (néha a korábbi munkáltatók) által létrehozott egyesületek és alapítványok tekintik feladatuknak.

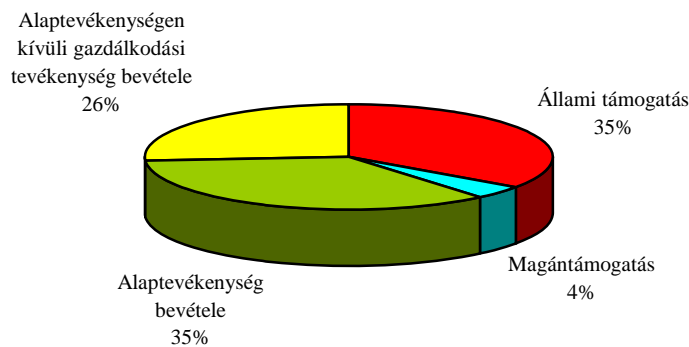
A gazdasági célokat különböző konkrét tevékenységeken keresztül szolgáló non-profit szervezetek legfontosabb csoportjainak fenti áttekintése önmagában is igazolni látszik azt a hipotézisünket, mely szerint *a civil szféra számottevő és igen sokrétű szerepet játszik a gazdaságfejlesztésben.* Mindezekben a tevékenységeken túl, van olyan funkciója is a civil szervezeteknek, mint a társadalmi akarat érvényesítése, a társadalmi beleszólás csatornáinak megteremtése, a civil érdekek képviselése. Az érdekképviselési funkció betöltéséhez az egyes szervezetek szintjén nem feltétlenül szükséges gazdasági erő, de a civil szféra képviselőinek tárgyalási pozíciói hosszabb távon semmiképp se függetlenek a „hátszáguk” állapotától. Ahhoz, hogy a kormányzati és a vállalati szektor komoly partnernek tekintse őket, feltétlenül széles, gazdaságilag is számottevő bázisra van szükségük.

5.4.3. A gazdaságfejlesztési és foglalkoztatási célú non-profit szervezetek gazdálkodása

A gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek 2006-ban 98 milliárd Ft-ból gazdálkodtak. Bevételi szerkezetük (**5.8. sz. ábra**) 2001-hez képest⁶⁹ szinte semmit nem változott, ami főleg azért érdemel említést, mert közben lezajlottak az első Nemzeti Fejlesztési Terv pályázatai, amelyek – többek között – a non-profit szervezetek számára is új forrásokat nyitottak meg. Az a tény, hogy a finanszírozás belső arányai alig módosultak, arra utal, hogy a többi forrásból is sikerült pótlólagos finanszírozáshoz jutni.

⁶⁹ A 2001-es évre vonatkozóan a Központi Statisztikai Hivatal – a standard nonprofit felvétel kiegészítéseként – részletes kérdőívet küldött a gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezeteknek. Az erre kapott válaszokat összegző kiadvány (Kuti, 2003) részletes elemzést ad e szervezetszoport évtized eleji működési feltételeiről, finanszírozási és tevékenységi jellemzőiről.

A gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek bevételi szerkezete, 2006

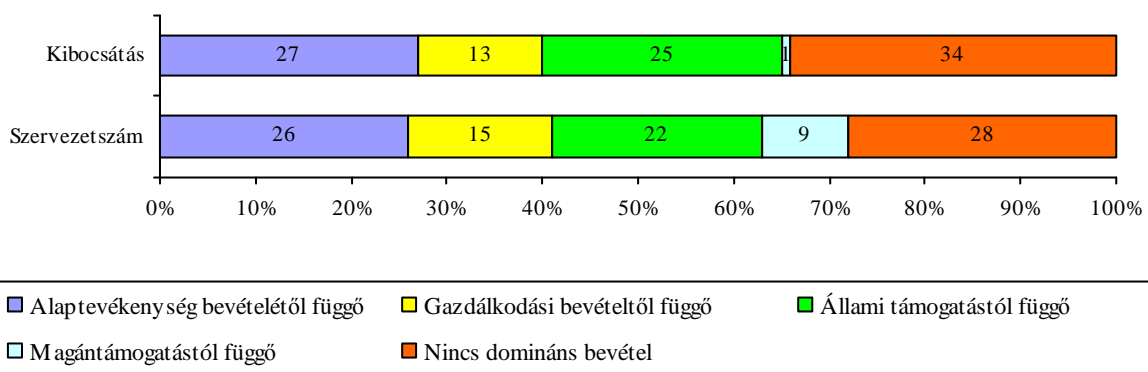


Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.

A gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek bevételeik több mint 60 százalékát a piacon szerezték meg. Ezen belül a nagyobbik részt az alaptevékenység keretében előállított termékek és szolgáltatások értékesítése adta, a kisebbiket pedig az alaptevékenységen kívüli, jórészt vállalkozási tevékenység révén generált bevételek jelentették. A bevételeknek mintegy egyharmada származott állami támogatásból. A magántámogatások aránya (az e kategóriában számba vett külföldi eredetű, tehát az uniós forrásokat is magukban foglaló támogatásokkal együtt) mindössze 4 százalék volt.

A non-profit szervezetek közel háromnegyedének kiegyensúlyozatlan⁷⁰ volt a bevételi szerkezete, működőképessége döntően egyfajta bevételtől függött. A gazdaságfejlesztés területén működő non-profit szervezetek gazdasági teljesítményének alig több mint egyharmada kötődött olyan szereplőkhöz, amelyek működésükhöz több különböző forrásból, viszonylag kiegyenlített eloszlásban szerezték meg az anyagi fedezetet (5.9. sz. ábra).

A gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek számának és bruttó kibocsátásának megoszlása finanszírozási jellemzők szerint, 2006



Forrás: A KSH 2006-os non-profit adatbázisa – Saját számítások.

⁷⁰ Egyetlen bevételi forrástól függőnek tekintettük azokat a szervezeteket, amelyek éves jövedelmének több mint kétharmada azonos típusú bevételekből származott.

Az ilyen egyoldalú függés természetesen meglehetősen kiszolgáltatottsággal jár, s ennek a ténynek a mai helyzetben, az általános gazdasági válság körülményei között különösen súlyos következményei lehetnek. Ez a probléma és a fenntartható fejlődés igénye a non-profit szervezeteket már korábban is arra indította, hogy szervezeten törekedjenek (Osváth, 2008) az Európai Unió forrásainak felhasználásának befolyásolására, megpróbálják elérni, hogy a prioritások között a non-profit szektor megerősítése is megjelenjen, a támogatások a civil szervezetek számára is hozzáférhetővé váljanak. Ezek a törekvések az új helyzetben még inkább indokoltnak tűnnek.

5.4.4. Civil részvétel az Európai Unió támogatásával zajló operatív programokban

A NFT II. előkészítése során a civil szereplők Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért néven munkacsoportot hoztak létre (Nizák, 2005). Ennek tagjai részt vettek az egyeztető tárgyalásokon, hírlevelet, állásfoglalásokat, sajtóközleményeket jelentettek meg, konzultációkat rendeztek, és honlapjuk segítségével is gondoskodtak az előkészítési folyamat nyilvánosságáról. Számos jel mutatta a regionális civil egyeztető fórumok (Osváth, 2005) szerepének növekedését, erősödését is.

A civil társadalom fejlesztése önálló prioritásként nem került be az Új Magyarország Fejlesztési Tervbe (ÚMFT), de a civil szempontok szinte minden programterületen megjelennek. Biztosítottak látszik, hogy a non-profit szervezetek eséllyel pályázzanak az operatív programok keretében a támogatásokra, és a monitorozásban is komoly szerepet kapjanak. Gyakorlati tapasztalatok az ÚMFT megvalósításáról egyelőre még nem állnak rendelkezésre, de az első Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) keretében lezajlott operatív programokról készült feldolgozás (Kuti, 2007) alapján megállapítható, hogy a non-profit szervezetek a támogatások megszerzéséért folytatott versenyben határozottan sikeresek voltak. A 2006 áprilisáig kiosztott 644 milliárd Ft-nak pontosan feléért a non-profit szervezetek is versenybe indulhattak.⁷¹ További 84 milliárd Ft a klasszikus civil szervezetek számára ugyan nem, de a preferált szolgáltatási területeken működő közhasznú társaságok számára hozzáférhető volt. A teljes összegnek alig több mint egyharmadát osztották szét olyan pályázatokon, amelyek a non-profit szervezeteket eleve kizárták a jogosultak köréből. A nonprofit szervezeteknek az összes támogatás 10 százalékát, a számukra is nyitott pályázatok útján elosztott összeg 16 és fél százalékát, összesen 66 és fél milliárd Ft-ot sikerült elnyerniük. Támogatott programjaik között igen sok olyan projekt (a hátrányos helyzetű rétegek társadalmi beilleszkedésének és munkaerőpiacra való be- vagy visszajuttatásának segítése, a szakképzés, felnőttképzés fejlesztése, a beruházási tanácsadás, a vállalkozói kultúra fejlesztése, a szélessávú távközlési infrastruktúra bővítése, a kistérségek turisztikai vonzerejének növelése) szerepelt, amelynek közvetett vagy közvetlen gazdaságfejlesztési hatása is van (5.6. táblázat).

Foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési céljaikra a civil szervezetek a vizsgált időszakban összesen 40 és fél milliárd Ft-nyi támogatást kaptak. Ez az összeg 603 projekt között oszlott meg. Bár az egy projektre eső támogatás ezen a területen az átlagosnál⁷² valamivel alacsonyabb volt, az operatív programokból a non-profit szervezetek mércéje szerint⁷³ még

⁷¹ Az adatok forrásaival és feldolgozásával kapcsolatos információkat a Jenei – Kuti (2009) tanulmány mellékletében szereplő módszertani megjegyzések tartalmazzák.

⁷² Ha az átlagot a nonprofit szervezetek valamennyi nyertes pályázatát figyelembe véve számítjuk ki, akkor az egy projektre jutó támogatás összege meghaladja a 80 millió Ft-ot.

⁷³ A 2006-os KSH adatok szerint a civil szervezetek több mint negyötöde 5 millió Ft-nál alacsonyabb összegből gazdálkodott. Az 50 millió Ft feletti jövedelemmel rendelkezők száma a 2500-at sem érte el.

így is magas, esetenként igen magas összegeket lehetett nyerni. Ugyanakkor az egy foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési célú pályázatra jutó 67 millió Ft-os átlag mögött erőteljes szóródás és meglehetősen magas koncentráció rejlett.

5.6. sz. táblázat

Az operatív programok pályázatainak nyertes non-profit projektek száma és a támogatás összege projekt típusok szerint, 2003–2006

A projektek típusa	A projektek		Az elnyert támogatás	
	száma	Megoszlása (%)	összege, mFt	Megoszlása (%)
Foglalkoztatási célú	312	38,4	17 088,1	25,7
Egyéb gazdaságfejlesztési célú	291	35,8	23 444,1	35,3
Nem gazdaságfejlesztési	209	25,8	25 924,0	39,0
Összesen	812	100,0	66 456,2	100,0

Forrás: NFH-adatok alapján végzett saját számítások

A viszonylag magas támogatási összegek már önmagukban is mutatják, hogy az operatív programok által működtetett pályázati rendszerek alapvetően a fejlett, erősen intézményesült non-profit szervezeteknek kedveznek. A 40–100 milliós nagyságrendű programok megtervezéséhez és végrehajtásához nyilvánvalóan többre van szükség civil kurázsínál. Amit Rózsás és Vigvári (2005) az önkormányzatok támogatásfelszívási kapacitásáról leírtak, az a non-profit szektorra is érvényes. Az uniós támogatások megszerzésére és hatékony felhasználására csak azok a szervezetek alkalmasak, amelyek

- elegendő gazdasági erővel rendelkeznek a pályázati kiírások többsége által megkövetelt „önrész” előteremtéséhez;
- képesek a stratégiai gondolkodásra, megvannak a tapasztalataik és szakismereteik a középtávú tervek, programok elkészítéséhez;
- szervezetileg fejlettek, belső felépítésük, nyilvántartási, elszámolási, ellenőrzési, minőségbiztosítási rendszerük alkalmas a támogatások fogadására, hatékony, jól dokumentált, átlátható felhasználására, valamint a támogatási programot lezáró korrekt tartalmi és pénzügyi beszámoló elkészítésére.

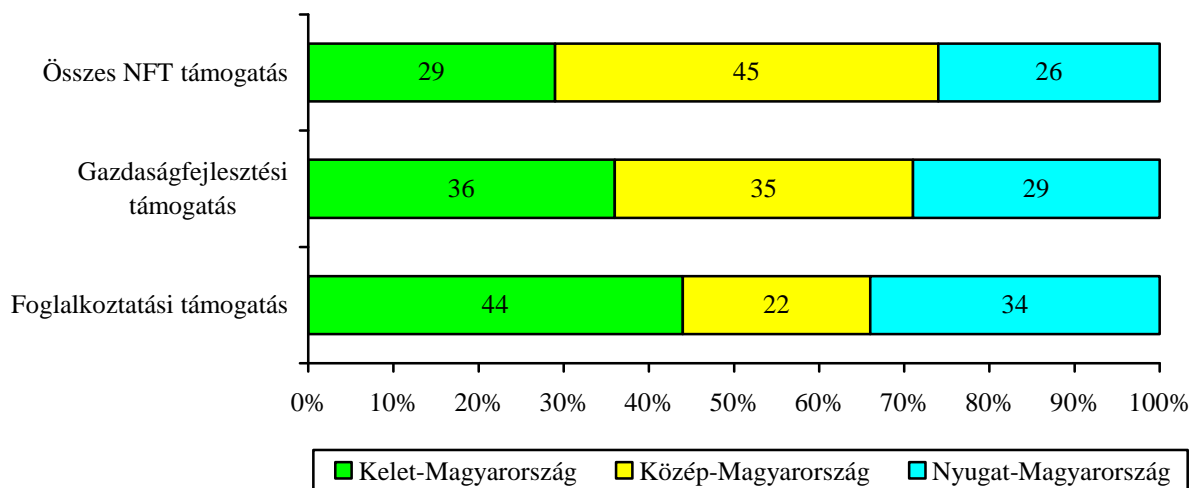
Mint az előző fejezetekből is kiderült, kevés ilyen szervezet működik. Bár a közfeladatok átvállalása számos non-profit szolgáltatót elindított az intézményesülés útján (Bíró, 2005; Kinyik – Vitál, 2005), s az elszámoltathatóság kérdései is egyre inkább az érdeklődés homlokterébe kerülnek (Farkas – Molnár, 2005), a fentiekben felsorolt feltételek egyelőre inkább csak kivételképpen teljesülnek.

Elképzelhető viszont, hogy számos szervezet – bár komoly nehézségek árán – éppen ezeknek az uniós támogatásoknak a révén erősödött meg, és a jövőben alkalmassá válik a következő pályázati fordulóknak elérhető összegek megszerzésére, illetve hatékony felhasználására. Ugyanakkor azzal a veszéllyel is számolni kell, hogy a szokatlanul nagy összegű támogatások fogadására nem teljesen felkészült szervezetek egy része nem tudja áthidalni a menet közben adódó válsághelyzeteket és belebukik a vállalt programokba. Akárhogyan is, az uniós támogatások kitörési pontot jelenthetnek – s talán nem is csak a kedvezményezettek szűk

köre, hanem a környezetük, partnereik és az általuk ellátottak számára is. Ezért tulajdonítunk különösen nagy jelentőséget a támogatások területi megoszlásának (5.10. sz. ábra).

5.10. sz. ábra

A non-profit szervezetek operatív programokból nyert támogatásának területi megoszlása, 2003–2006



Forrás: NFH-adatok alapján végzett saját számítások

A regionális megoszlások azt mutatják, hogy az operatív programokból nyert támogatások általában is, de a foglalkoztatási célúak teljesen egyértelműen a területi kiegyenlítésért segítettek. Az uniós támogatásokhoz a vidéki Magyarország (s azon belül elsősorban a keleti országrészek) civil szervezetei sokkal magasabb arányban jutottak hozzá, mint akár a kül-, akár a belföldi pályázati pénzekhez. A fővárosi non-profit szféra kiváltságos helyzete lényegében megszűnt, az uniós forrásokból való részesedése – ha figyelembe vesszük, hogy az országos hatókörű szervezetek többsége Budapesten működik, de tevékenysége korántsem csak a székhelytelepülést szolgálja – nem tekinthető indokolatlanul magasnak. Mindenképpen figyelemre méltó, hogy az operatív programok pályázatain „spontán” módon majdnem ugyanolyan (ezen belül a foglalkoztatási területen még kedvezőbb) regionális megoszlás jött létre, mint amelyet a Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa az esélyegyenlőségi és méltányossági szempontok mentén tudatosan alakított ki.

Az operatív programokból támogatott gazdaságfejlesztési projektek tényleges tartalmáról rendszerezett, statisztikai feldolgozásra alkalmas, hivatalos adatok nem kerültek nyilvánosságra. Amit a magunk szerény eszközeivel megtehetünk, annyi volt, hogy a civil szervezetek nyertes pályázatait a nevek⁷⁴ és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal kiadványaiban fellelhető háttér-információk (NFH, 2006) alapján tipizáltuk (5.7. sz. táblázat).

A foglalkoztatási projektek legnagyobb csoportját az a több mint száz, összesen 6,6 milliárd Ft-os költségvetéssel dolgozó projekt alkotta, amelynek keretében a civil szervezetek komplex szolgáltatásokkal segítettek a hátrányos helyzetűek munkába állását, illetve a tartósan munkanélküliek munkaerőpiacra való visszajutását. A hátrányos helyzet itt egyaránt jelenthetett rossz egészségi állapotot, alacsony képzettséget, szegénységet, hajléktalanságot,

⁷⁴ Sajnos a nyilvánosságra hozott adatok közül a projekt neve számos esetben hiányzott, máskor pedig az elnevezés nem volt eléggé informatív, így 51 foglalkoztatási és humán erőforrás-fejlesztési projekt alcsoportokba sorolásától el kellett tekintenünk.

lakóhelyi, etnikai szegregáltságot vagy ezek bármilyen kombinációját. A munkanélküliek is sok különböző rétegből (idősek, kisgyermekes nők, pályakezdő fiatalok, a strukturális munkanélküliség áldozatai stb.) kerültek ki. A tényleges célcsoport pontos megjelölése a pályázat címében ritkán szerepelt ⁷⁵, leginkább csak akkor, ha az adott kört a pályázati kiírás (pl. a nők munkaerőpiacra való visszatérésének ösztönzését szolgáló program) pontosan behatárolta.

5.7. sz. táblázat

Az operatív programok pályázatainak nyertes gazdaságfejlesztési célú non-profit projektek száma és a támogatás összege a projektek jellege szerint, 2003–2006

A projektek jellege	Projektek száma (db)	Támogatás összege (Millió Ft)
Munkába állást segítő komplex szolgáltatás	116	6 601,6
Képzési, átképzési program	46	1 969,2
Foglalkoztatási program	33	2 658,0
Foglalkoztatást segítő hálózat fejlesztése	66	3 780,8
Nem azonosítható	51	2 078,5
Foglalkoztatási projektek együtt	312	17 088,1
Tanácsadás, képzés	186	11 022,0
Vállalkozói együttműködés, információcsere	43	2 632,0
Gazdasági infrastruktúra fejlesztése	33	8 625,1
Alkalmazott kutatás technológiai fejlesztés	29	1 165,0
Egyéb gazdaságfejlesztési projektek együtt	291	23 444,1
Mindösszesen	603	40 532,2

Forrás: NFH-adatok alapján végzett saját számítások

A komplex szolgáltatások rendszerint magukban foglalták a munkavállalásra való szakmai és lelki felkészítés különböző elemeit (képzés, mentálhigiénés tréning, terápiás beszélgetések, személyiségfejlesztés, életvezetési problémák kezelése stb.), a munkahely keresésben történő közreműködést, a munkahelyi szocializáció nyomon követését és segítségét, s egyes esetekben a tranzitfoglalkoztatást, sőt, védett munkahelyek létrehozását és működtetését is. Céljük az esetek nagy részében a rászorultak társadalmi (re)integrációja volt, s maga a foglalkoztatás inkább ennek eszközeként jelent meg.

Bejönnek ide a *csökkent munkaképességűek*, a kollegák felméri az állapotukat, és próbálnak megfelelő munkahelyeket felkutatni számukra. Ha találtak munkahelyet, akkor továbbra is *segítünk*, például be kell tanítani az útvonalat, hogy jut el a munkahelyére, hogy fog kommunikálni. Amikor már önállóan megy a közlekedés, munkavégzés, akkor jön a *leválás*, aztán az *utógondozás*. Van egy leányzó, akit két év után sikerült elhelyezni 4 órában, most jött egy lehetősége máshol 6 órában, de annyira jól érzi magát, hogy inkább a mostani munkahelyén marad.

⁷⁵ Különösen meglepő volt, hogy többnyire még a roma szervezetek és a fogyatékkal élők egyesületei által beadott pályázatok sem utaltak a tagsági, érintetti kör és a célcsoport egybeesésére.

Viszonylag kis számban fordultak elő az olyan projektek, amelyeknek a foglalkoztatás és a munkahelyteremtés volt az elsődleges célja. E projektek döntő részét olyan non-profit szervezetek (jelentős részben közhasznú társaságok) pályázták meg, amelyek főtevékenységként regionális és gazdaságfejlesztéssel foglalkoztak. Az általuk létrehozott munkahelyek jellemzően a szolgáltatások, azon belül is főként a hagyományos és az alternatív, személyre szóló szociális, valamint a kommunális szolgáltatások kínálatát bővítették. Akadtak ugyanakkor a csúcstechnológia (digitális tartalomszolgáltatás, elektronikus munkahelyek), valamint a hagyományörzés (helyi kézműves-foglalkozások felélesztése) irányába tájékozódó kezdeményezések is.

A képzési projektek mind a döntően foglalkoztatási irányultságú, mind az alapvetően vállalkozásfejlesztési célú pályázatok között megjelentek. Az előbbiek jelentős részét az oktatás és a szociális ellátás területén működő non-profit szervezetek indították. A „tanulással a munkanélküliség ellen” típusú elnevezések a képzés tényleges tartalmára a legkritikább esetben utaltak. Csak feltételezhetjük tehát, hogy az oktatási szervezetek valószínűleg a saját kapacitásaikhoz, a szociális egyesületek a tagjaik adottságaihoz igazodó képzéseket kínáltak. Ugyanakkor a gazdaságfejlesztési szervezetek képzési programjai igen gyakran kapcsolódtak össze a vállalkozók számára szervezett tanácsadással.

A foglalkoztatás és a vállalkozásfejlesztés területén egyaránt magas költségvetésű programok szolgálták az infrastrukturális fejlesztéseket. Az **5.7. sz. táblázatban** a „foglalkoztatást segítő hálózat fejlesztése” összefoglaló néven említett csoportba igen különböző kezdeményezések tartoztak, a szociális segítők munkaerő-piaci ismeretekkel való felvértezésétől elkezdve, a helyi foglalkoztatási paktumok, kistérségi foglalkoztatási stratégiák kidolgozásán, együttműködési hálózatok kiépítésén keresztül, egészen a munkaerő-piaci szolgáltatások javítását célzó infrastruktúra- és szervezetfejlesztésig, valamint az EU kompatibilis foglalkoztatási centrumok létrehozásáig. A gazdasági infrastruktúra fejlesztése elsősorban informatikai beruházásokat és turisztikai célú rekonstrukciós, felújítási projekteket foglalt magában. A vállalkozók közötti információcserét és a piacra jutást szolgáló kommunikációs programokra, valamint a közvetlen gyakorlati átültetés lehetőségével kecsegtető alkalmazott kutatásokra szintén jelentős összegeket lehetett nyerni.

A nyertes non-profit szervezetek tehát esélyt kaptak arra, hogy az uniós források felhasználásával az adott terület megkerülhetetlen szereplőivé nőjék ki magukat, illetve megerősítsék korábban már megszerzett pozícióikat. Ennek az esélynek a megragadása azonban egyáltalán nem bizonyult könnyűnek. Az NFT pályázatainak lebonyolítása (bár abba közreműködőként számos non-profit szervezetet is bevontak) semmivel nem volt gördülékenyebb, mint az állami pályázatoké. Ugyanakkor az utóbbiakhoz képest – sokkal nagyobb összegekről lévén szó – a pályázók számára minden hiba fokozott kockázatokkal járt.

5.4.5. A pályázatok lebonyolításának gyakorlata

Az egyik leggyakrabban említett probléma a bonyolultság, a civil szervezetek számára idegen, bürokratikus szabályok tömkelege. A formai követelmények közé – az érintettek szerint – sok olyan elem is bekerült, amelyre a pályázatok érdemi elbírálásához nem feltétlenül volt szükség.

A pályázatok esetében ez egy nonszensz, hogy milyen mutatókat kérnek. Egy *indikátor táblázatba*, ha nem írom be, hogy hol lesz a vállalkozás, és hányan lesznek egy képzésen, akkor nem voltam hatékony.

A sokszor indokolatlanul szigorú feltételek jelentős „túlbiztosítást” tartalmaznak. Már a pályázati anyaghoz csatolni kell például olyan igazolásokat, melyek megléte valójában csak a szerződéskötéshez szükséges, nem is beszélve olyan dokumentumokról, amelyeket a pályázató a különböző hatósági információs rendszerekből elektronikus úton maga is lekérhetne. Ezeknek a problémáknak a szisztematikus végiggondolása és a racionális megoldások kialakítása⁷⁶ nagyban hozzájárulhatna, hogy a pályázati rendszerek közelebb kerüljenek eredeti céljaik eléréséhez, a pályázók pedig kevesebb utánajárássra kényszerüljenek, kevesebb értékes energiát fordítsanak az adminisztratív, és többet a tartalmi követelmények teljesítésére.

A tartalmi munka javításának szempontja átvezet egy másik problémakörhöz, a támogatások tervezhetőségének és időbeni ütemezésének kérdéséhez. A pályázati kiírások nem határozzák meg konkrétan a folyamat lebonyolításának időkereteit, szakaszolását. A kiíró nem vállal kötelezettséget a szerződéskötés és az utalás időpontjára. Ezek a folyamatok rendszerint igen hosszúra nyúlnak, súlyos problémákat, néha egyenesen csőd közeli helyzetet okozva ezzel a pályázóknak. Az érintettek különösen nehezményezik, hogy miközben őket magukat a határidők szigorú betartására kötelezik, a pályázatók oldalán megengedett (sőt, mindennapos gyakorlatnak számít) a döntési, jóváhagyási procedúra elhúzódása, az értesítés, a szerződéskötés csúszása és a késedelmes utalás. Az átutalásokra váró szervezetek kénytelenek áthidaló megoldásokat alkalmazni, magas kamatokra vesznek fel hiteleket, sokszor hónapszám nem tudják fizetni a munkatársaikat. Ennél is veszedelmesebb azonban, hogy esetenként a különböző célokra kapott összegek „átcsoportosítására”, szabálytalan, olykor törvénytelen manőverekre is rákényszerülnek.

*Az a probléma, hogy mindenre csúszik a támogatás. Például most a lakóotthonra, nem mondhatjuk az építetőnek, hogy nincs pénz, erre most *hitelt kellett felvenni*. De volt arra is példa, hogy *az alapítvány elnöke a saját lakására vett fel jelzáloghitelt*.*

Az alapító szokott kamatmentesen pénzt betenni.

*Az egyik szerencsénk, hogy a szakembereink egy része hosszú ideje dolgozik velünk, az ő esetükben lehetett *halasztani a kifizetést*. ... Volt *magánhitel* is, meg jelzálog alapú.*

Ezeknek a problémáknak nagy része viszonylag egyszerűen, a pályázatói folyamat jobb megszervezésével, a támogatási döntések és az utalások gyorsításával, rugalmasabbá tételével megoldható lenne. Sokkal nehezebben enyhíthető viszont az a feszültség, amely a civilek gondolkodásmódja, működési jellemzői és a pályázatók által támasztott követelmények között akkor is fennmarad, ha ezeket a követelményeket sikerül az ésszerű szintre redukálni. Mivel a pályázatóknak a rájuk bízott pénzek elosztása során felelős magatartást kell tanúsítaniuk, természetesen nem várható el tőlük, hogy felkészületlen, gyenge pályázatókat benyújtó, az elemi adminisztratív szabályok és pénzügyi fegyelem betartására képtelen szervezeteket támogassanak. Nem elegendő (bár feltétlenül szükséges) tehát egyszerűsíteni a pályázatók bürokratikus követelményeit és gördülékenyebbé, „civilbarátabbá” tenni a pályázatói eljárást, illetve a támogatások folyósítását. Maguknak a non-profit szervezeteknek is szép számmal vannak teendői. Elkerülhetetlen, hogy pénzügyeik kezelésében, forrásteremtési tevékenységükben az eddiginél lényegesen tudatosabbá és professzionálisabbá váljanak, s ennek részeként – többek között – pályázni is megtanuljanak. Kézikönyvekben, gyorstalpaló tanfolyamokban és pályázatói szolgáltatásokban ma már nincs hiány, de tudomásul kell vennünk, hogy a civil szférának igen sok olyan szervezete van, amelynek ennél többre, személyes útmutatásokra és gyakorlati tanácsokra, esetleg közvetlen segítségre lenne szüksége.

⁷⁶ Ez a folyamat az állami pályázatói rendszerek kapcsán (Nizák, 2004) már korábban elindult, de igen lassan halad.

A gazdaságfejlesztést és a gazdaság versenyképességének javítását szolgáló pályázatok alapvető céljai szempontjából is kulcsfontosságú, hogy kiépüljön egy olyan – a civil szereplők bevonásával működtetett – nyilvántartási és monitoring rendszer, amely folyamatosan alkalmat teremtene a hatások kimutatására, az eredményesség elemzésére. Ennek igen fontos funkciója lenne, hogy muníciót adjon a frissen kialakított pályázattal kapcsolatos folyamatos korrekciójához, s ezáltal ahhoz is, hogy ezek jobban működjenek, közmegelegedésre szolgálják – többek között – a non-profit szektor gazdaságfejlesztési szerepének erősödését is.

5.5. Stratégiai ajánlások a kormányzati intézmények és a civil társadalom közötti partneri viszony fejlesztéséhez

A stratégia kidolgozásánál célszerű abból kiindulni, hogy a magyar politikai rendszer olyan sajátosságokkal és deficitekkel (fogyatékoságokkal) rendelkezik, amelyek a gazdasági versenyképesség javítását és a civil szervezetek szerepének erősítését számos ponton korlátozzák. A kormányzati intézmények számára ezek a sajátosságok és deficitek egyfelől keretfeltételeket jelentenek, ugyanakkor a partneri kapcsolatok erősítése a civil szervezetekkel segíthet a holtpontról történő elmozdulásban – ezek közül néhányat magunk is felvázoltunk kutatási eredményeink ismertetésekor. Összegzésként két nézőpont alapján csoportosítjuk következtetéseinket: egy elvi szempontú paradigmaváltás elemeit összegző és egy gyakorlati javaslatokat tartalmazó résszel zárjuk tanulmányunkat.

5.5.1. Ajánlások egy paradigmaváltáshoz

Mindenekelőtt *paradigmaváltás szükséges* a kormányzati intézmények működésében. A közpolitikai folyamatok szereplői – főleg a politikusok és a köztisztviselők – eddig „dichotom” szemléletben közeledtek a társadalomhoz, alapvető különbséget téve két tényező, a magántőkét termelő magánvállalkozások és a köztőkét előállító kormányzat és annak közintézményei között. Ez a szemlélet azonban idejétmúlt. Releváns-e a paradigmaváltás szükségessége jelenleg Magyarországon? Válaszunk egyértelműen igen. Az elmúlt 18 évben a piactársadalmi mozzanatok kibontakozása és a civil társadalom megélénkülése és felszerveződése ellenére az állam maradt a középpontban. Vagyis nagyon is időszerű és szükséges a civil társadalom erősítése és erősödése, az állammal és a piaccal egyenrangú tényezővé történő fejlesztése, illetve fejlődése. *Ez a paradigmaváltás a következő ajánlásokban konkretizálható:*

1. Haladéktalanul meg kell kezdeni a fordulatot a hagyományos „government” működési módtól a „governance” működési mód felé. A „governance” közelítés a *közintézményi tevékenységet* olyan *többszereplős folyamatként értelmezi*, amely nemcsak a közintézményeket, hanem a magánvállalkozásokat és a civil szervezeteket (lobbi csoportok, közérdek érvényesítő csoportok stb.) is magában foglalja. A „governance” folyamatok eredményességét kettős közelítésben mérik. Az egyik mérce a hatékonyság, vagyis a „governance” output legitimitása, a másik mérce a társadalmi részvétel mértéke, vagyis az input legitimitáció. A gazdasági versenyképesség erősítésében tehát a hatékonyság növelése összefügg a társadalmi részvétellel.
2. Ezen a nyomvonalon – a hatékonyság és civil részvétel hiányosságai miatt – erősíteni kell a kormányzati intézmények, az EU adminisztratív irányelveinek megfelelő működését. Először: konzultatív eljárásokat kell intézményesíteni olyan „szociális partnerekkel”, mint a szakszervezetek, a munkáltatói szövetségek. Ez azonban nem

elég. A „szociális dialógust” közelíteni kellene a „civil dialógushoz”, amely a civil szervezetek teljes körű és intézményes részvételét jelentené a közpolitikai döntéshozatalban és a megvalósításban. Másodsor: a civil szervezetek szerepére vonatkozóan érvényesíteni szükséges az EU dokumentumok ajánlott orientációját.

3. A modern országokban kikerülhetetlen az *állam szabályozó és ellenőrző funkciójának erősítése*. A kormányzati intézmények szabályozási és ellenőrzési funkciójának erősítése akkor hat kedvezően a gazdasági versenyképességre, ha nyílt közintézményi működést fejlesztenek ki. A nyílt vagy nyitott közintézményi működés összekapcsolódik az EU konformitás érdekében (is) érvényesítendő három attribútummal (átláthatóság, hozzáférhetőség, válaszadási vagy reagálási képesség). A nyitottság követelménye számunkra azt jelenti, hogy az állampolgárok, a magánvállalkozások és a civil társadalom intézményei
 - igényelnek és megkapnak releváns és érthető információkat,
 - igényelhetnek szolgáltatásokat és végrehajthatnak ezzel kapcsolatos tranzakciókat,
 - lehetőségük nyílik a döntésekben való részvételre.
4. Az ellenőrzési funkciónál a hagyományos „ex post” ellenőrzést ki kell *kiegészíteni a „monitoring” típusú egyidejű ellenőrzéssel és az „ex ante” ellenőrzéssel is*. Az ellenőrző funkció hagyományos intézményei (pl. Állami Számvevőszék, Ombudsman, média, nemzetközi szervezetek, értékelő intézmények) egyre komplexebb ellenőrzést végeznek, elmozdulva a hagyományos ráfordítás/hozam szemlélettől az eredményességi szemlélet (outcome), a társadalmi következményeket értékelő-elemzése felé. Azonban a kormányzati intézményeknek figyelembe kell venniük, hogy a civil részvételt növelni kell a közintézményi tevékenység minden szintjén, mert a civil szervezetek az utóbbi évtizedben számos területen értelmes – lényegében amatőr lobbistákból – magas szintű, professzionális szervezetekké fejlődtek.
5. A kormányzati intézmények hozzáférhetőséget *állampolgári szerződésekkel* kell szélesíteni. Az EU tagországok több mint fele kötött állampolgári szerződéseket, amelyek kiterjednek a közintézmények nyitvatartási idejére, a válaszadás időtartamára, a szolgáltatásnyújtási szabályokra, az előzékenységre, a speciális igények figyelembevételére (például a fogyatékos rétegeknél). Az állampolgári szerződések tartalmazznak panaszmechanizmusokat is, lehetőséget biztosítva az állampolgároknak és a magánvállalkozásoknak ahhoz, hogy hozzámérhessék a szolgáltatások tényleges minőségét a közintézmények által vállalt szolgáltatási minőséghez. Ezt célszerű mintának tekinteni a magyar közintézményeknek is.
6. *Ajánlatos a társadalmi konzultációk szerepének növelése*. A társadalmi konzultációk szervezésével a parlamenti választások között, természetesen nem lehet helyettesíteni a hagyományos képviseleti demokráciát, valamint a választott parlamentek és kormányok meghatározó szerepét, inkább ki kell egészíteni azt, ezzel is hozzájárulva legitimitásuk erősítéséhez. Az *új információs-kommunikációs eszköztár* használatával ki kell terjeszteni a társadalmi konzultációk tematikáját és formáit, ügyelni kellene azonban arra, hogy az online formák nem helyettesíthetik a hagyományos konzultációs formákat.

5.5.2. Gyakorlatias javaslatok a non-profit szervezetek működési feltételeinek javítására

Mint a statisztikai adatok elemzéséből kiderült, a magyarországi non-profit szervezetek mára már jelentős közszolgáltató szerepre tettek szert, teljes bruttó kibocsátásuk a 300 milliárd Ft-ot közelíti. Az általuk vállalt közfeladatok ellátásához – a viszonylag alacsony szintű garantált költségvetési támogatás kiegészítéseképpen – számottevő egyéb forrásokat (pályázati támogatásokat, az igénybe vevőktől származó befizetéseket, lakossági hozzájárulásokat, vállalati támogatásokat) is mozgósítanak. Szolgáltatási teljesítményük körülbelül 30 százalékkal nagyobb, mint amekkorára az általuk különböző csatornákon megszerzett központi költségvetési és önkormányzati támogatások fedezetet teremtenek. A gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek esetében ez az arány még kedvezőbb: közel 100 milliárd Ft-os bevételüknek csupán egyharmada származik az állami költségvetésből. Ugyanakkor azonban azt sem hallgathatjuk el, hogy a közfeladatokat ellátó és a gazdaságfejlesztési célú non-profit szervezetek döntő többségét az alulfinanszírozottság, a gyenge infrastrukturális ellátottság, a pénzügyi stabilitás hiánya, a kiegyensúlyozatlan bevételi szerkezet és a pályázati bevételektől való függés jellemzi. Éppen ezért munkájuk hatékonysága alatta marad a potenciálisan elérhető színvonalnak. A hatékonysági problémák kialakulásában – a forráshiány mellett – a kormányzati partnerek nehézkessége, rövidtávú gondolkodása, a szerződéses fegyelem hiánya és a fizetési késedelmek is fontos szerepet játszanak. Kezelésükhöz ezért (a finanszírozási feltételek javításán túl) mentalitásbeli és szabályozási változtatásokra is szükség lenne. Ezzel kapcsolatos konkrét javaslataink a következők:

1. *Világos, áttekinthető, konzisztens és stabil szabályozási környezetet kell teremteni a közfeladatok ellátásához.* A közszolgáltatásokban való non-profit szerepvállalás jogi, szabályozási háttere jelenleg rendkívül bonyolult, a magyar jogrendből hiányzik a közfeladat törvényi meghatározása.
2. *Át kell alakítani a közfeladatok ellátásának finanszírozási rendszerét, garanciákat kell teremteni arra, hogy az állami feladatként elismert szolgáltatásokat nyújtó szervezetek szektor-semlegesen hozzájussanak azokhoz az összegekhez, amelyek valóban fedezik a – mennyiségi és minőségi szempontból egyaránt kielégítő színvonalú – feladatellátás költségeit.* Mivel a normatív támogatásokat és az önkormányzati költségvetés bevételi oldalát a legkritikább esetben igazítják hozzá az ellátásokkal kapcsolatos szakmai követelmények módosításaihoz, az önkormányzatok és a non-profit szervezetek közötti szolgáltatási együttműködést elsősorban az anyagi megfontolások (olcsóbb megoldások keresése, pótlólagos forrásbevonás szándéka), mi több, sokszor pénzügyi kényszerek és nem szakmai megfontolások motiválják. A krónikus alulfinanszírozottságon feltétlenül változtatni kell ahhoz, hogy a kormányzat hosszabb távon is megbízható szolgáltatóként számíthasson a közfeladatot átvállaló non-profit szervezetekre, s a civil szereplők bevonásának potenciális előnyeit (minőségi szolgáltatások, kreativitás, az új iránti fokozott érzékenység, innovációs szerep) a gyakorlatban is érvényesíteni tudják.
3. *A közfeladat-ellátás biztonsága és minőségi színvonalának emelése érdekében programot kellene kidolgozni a közszolgáltatásokat nyújtó non-profit szervezetek infrastrukturális ellátottságának javítására.* A szociális, oktatási, kulturális feladatok ellátása rendszerint speciális infrastruktúrát, a konkrét szolgáltatási formák és az ellátottak sajátosságainak megfelelően kialakított tereket és felszereltséget igényel. Ennek megteremtésére a közszolgáltató non-profit szervezetek – az állandó

szükség közepette – a maguk erejéből egész bizonyosan nem képesek. Érzékelhető javulást csak tudatos kormányzati erőfeszítések, körültekintően kidolgozott, világos prioritásrendszerrel dolgozó és átláthatóan végrehajtott fejlesztési/támogatási programok segítségével lehet elérni.

4. *Ki kell alakítani azokat a kormányzati viselkedési normákat, és ki kellene dolgozni azokat a kiválasztási mechanizmusokat, amelyek garantálják, hogy az állami feladatok kiszervezése során a szakmai, gazdasági, hatékonysági szempontok érvényesüljenek.*
5. *Általánosan elfogadott normává kell emelni a közfeladatot ellátó nem állami szolgáltatók elszámoltathatóságát; biztosítani kell a közpénzek felhasználásának monitorozását és a közszolgáltatások minőségének folyamatos ellenőrzését.* Ezen a területen az előrelépésnek komoly szemléleti akadályai is vannak. A szemléletváltás eléréséhez erőteljes kampányra lenne szükség.
6. *Számottevő egyszerűsítésekre, a bürokrácia csökkentésére lenne szükség a kormányzat és a non-profit szervezetek közötti kommunikációban, a hivatalos beszámolók készítésében, valamint a pályázatok lebonyolításában.* Ezeknek a problémáknak a szisztematikus végiggondolása és a racionális megoldások kialakítása nagyban hozzájárulhatna, hogy az állami és a civil szereplők közelebb kerüljenek egymáshoz, a non-profit szervezetek kevesebb utánajárással kényserüljenek, kevesebb értékes energiát fordítsanak az adminisztratív tevékenységekre, és többet a szakmai munkára.
7. *Meg kell szüntetni azokat az igen súlyos anomáliákat, amelyek az állami támogatások pénzügyi lebonyolítását jellemzik, és folyamatosan mérgezik a civil és az állami szereplők kapcsolatát.* A tervezhetőség és időbeni ütemezés problémái szinte minden állami megrendelés, pályázati és támogatási rendszer esetében felmerülnek, de különösen súlyos gondot jelentenek a közszolgáltatásokat nyújtó, tehát egyenletes, zökkenőmentes működésre kötelezett non-profit szervezeteknél.

A fenti problémák megoldása elemi feltétele annak, hogy a civil szervezetek az állami és önkormányzati szervezetek hasznos partnerei legyenek a közfeladatok ellátásában, a gazdaságfejlesztési, foglalkoztatáspolitikai programok végrehajtásában, s ezzel ne csak közvetve, hanem közvetlenül is hozzájáruljanak a magyar gazdaság versenyképességének javításához.

6. Báger Gusztáv – Pulay Gyula: Közpolitikai javaslatok

A magyar gazdaság versenyképessége a viszonylag szakképzett és alacsony bérszínvonalú munkaerőnek köszönhetően kedvezően alakult az évtized elejéig. Bér-versenyképességünk mérséklődését azonban nem kísérte a versenyképesség más tényezőinek arányos javulása. Ezért Magyarország pozíciója romlott a nemzetközi versenyképességi rangsorokban, és az üzleti szféra köreiből is egyre gyakrabban érkeztek jelzések, hogy gazdasági környezetük változása negatívan befolyásolja versenyképességüket.

Tekintve, hogy az Állami Számvevőszék Kutatóintézetének egyik legfontosabb kutatási területe a közpénzügyi rendszer hatékonysága, és tágabb értelemben a közszféra működésének eredményessége, fel kellett tennünk a kérdést, hogy az állam, illetve a közszféra egésze mennyire képes hozzájárulni a gazdasági szféra, és ezen keresztül az ország versenyképességének javításához. A Budapesti Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutató Központjával közösen folytatott multidiszciplináris kutatásaink segítettek választ adni erre a kérdésre. A közszféra és a versenyszféra versenyképessége között feltárt összefüggéseket a jelenlegi és a 2007-ben közzétett kiadvány⁷⁷ tanulmányai részletesen ismertetik. Zárótanulmányunkban azt összegezzük, hogy az ötéves kutatási program milyen átfogó tanulságokkal szolgál a közpolitikák továbbfejlesztése szempontjából. A kutatás elsősorban a helyzet feltárására összpontosított, így az egyes tanulmányok csak következtetéseket fogalmaznak meg, cselekvési irányokat jelölnek ki a közpolitikák továbbfejlesztése számára. Az Intézetünkben folytatott egyéb kutatások⁷⁸ azonban lehetővé teszik, hogy egyes szakpolitikákat illetően konkrétabb javaslatokat is tegyünk. Erre különösen felbátorít az, hogy az e tanulmánykötetben ismertetett, a vállalati és a civil szféra helyzetét elemző kutatások eredményei egybecsengnek a korábbi, makroszintű problémákat feltáró kutatásaink megállapításaival.

Az első és talán legfontosabb tanulság, hogy a témakör többoldalú és kutatás-módszertani szempontból sokféle – nemzetközi versenyképességi rangsorok összehasonlító értékelése, kérdőíves felmérések vállalatoknál, önkormányzatoknál, civil szervezetek körében, mélyinterjúk, statisztikai adatokon alapuló nemzetközi összehasonlító elemzések, számvevőszéki ellenőrzési jelentések feldolgozása – vizsgálata alapján nagyon hasonló eredményekhez jutottunk: *a különböző megközelítéssel végzett elemzések egymást sok szempontból erősítő következtetésekhöz vezettek.* Ennek szemléltetésére egymás mellé állítjuk azokat a területeket, amelyeket a vállalati kérdőíves felmérések során a megkérdezettek a legproblémásabbnak ítélték (**6.1. sz. táblázat**), valamint azokat az indikátorokat, amelyek esetében Magyarország az elmúlt években a leggyengébb értékeket érte el a nemzetközi versenyképességi rangsorokban (**6.2. és a 6.3. sz. táblázatok**).⁷⁹ A hasonlóság szembeszökő.

⁷⁷ A közszféra és a gazdaság versenyképessége ÁSZ FEMI Budapest, 2007.

⁷⁸ Lásd az Intézet kiadványainak felsorolását a kötet végén.

⁷⁹ A 6.1. táblázatot a 2.31. táblázat, a 6.2. táblázatot az 1.3. táblázat, a 6.3. táblázatot az 1.2. táblázat adatai alapján szerkesztettük. Az adatok forrásával és értelmezésével kapcsolatos részletes információkat az eredeti táblázathoz fűzött jegyzetek tartalmazzák.

6.1. sz. táblázat

A megkérdezett vállalatok által versenyképességük szempontjából a legproblematisabbnak ítélt területek

Sorszám	Terület	Átlag
1.	Adószabályozás (mértéke, szerkezete, átláthatósága)	6,48
2.	Korrupció	6,27
3.	Oktatási rendszer hatékonysága	6,25
4.	Állami gazdaságpolitika hatása	6,22
5.	Feketegazdaság	6,19
6.	Állami elvonás mértéke	6,17
7.	Államigazgatás, közintézmények etikai színvonala	6,05
8.	K+F kiadások mértéke	5,92
9.	Politikai élet hatása	5,91

6.2. sz. táblázat

A kormányzati tevékenység leginkább kedvezőtlen indikátorai
2005 -2008-ban az IMD versenyképességi rangsorában

Sorszám	Indikátorok	Helyezése négy év átlagában
1.	SZJA rátája	54.
2.	Költségvetési deficit	51.
3.	Költségvetési kiadás nagysága	51.
4.	Munkaadói TB-járulék nagysága	50.
5.	MNB politikájának hatása a fejlődésre	46.
6.	Transzparencia	45.
7.	Kormányzat külső adóssága	43.
8.	Politikai instabilitás kockázata	43.
9.	Feketegazdaság	42.
10.	Korrupció	35.
11.	Kormány politikájának konzisztenciája	30.

6.3. sz. táblázat

A kormányzati tevékenység tíz leginkább kedvezőtlen indikátora 2008-ban
a Világgazdasági Fórum rangsorában

Sorszám	Indikátorok	2008. évi helyezés
1.	Adózás mértéke és hatása	133
2.	Költségvetési deficit	123
3.	Kormányzati döntéshozatal átláthatósága	117
4.	Technikailag korszerű termékek közbeszerzése	116
5.	Államadósság	110
6.	Teljes adó ráta	105
7.	Alkalmazottak képzése	101
8.	Politikusok iránti közbizalom	94
9.	Oktatási rendszer minősége	87
10.	Vállalati K+F kiadások	83

A három „feketelista” alapján megjelölhetjük azt a néhány területet, ahol a legsürgősebb és legmélyrehatóbb változtatásokra lenne szükség (lásd a **6.4. számú táblázatot**).

6.4. sz. táblázat

Magyarország versenyképességének javítása érdekében a legsürgősebben javítandó területek

Sorszám	Terület
1.	A közterhek mértéke, szerkezete, a szabályozás átláthatósága, instabilitása
2.	Az államháztartási hiány és az államadósság mértéke
3.	A politikai (kormányzati) döntéshozatal átláthatatlansága, inkonzisztenciája
4.	Az oktatási rendszer hatékonysága
5.	Korrupció, feketegazdaság
6.	K+F kiadások elégtelensége, rossz szerkezete

Másodikként azt emeljük ki, hogy *a multidiszciplináris kutatás lehetőséget adott a gazdaság és a közszféra különböző területeinek kutatói között a párbeszédre*. Ennek során pontosabban körvonalazódtak az egyes szakterületek lehetőségei és korlátai mind a tématerület alapos megismerésében, mind pedig a problémák feltárásában. Bebizonyosodott, hogy a gazdaság és közszféra kapcsolatának mélyebb megismeréséhez az interdiszciplináris kutatások elengedhetetlenek.

A nemzetközi és a hazai szakirodalom feldolgozása és az empirikus kutatások lehetőséget adtak arra, hogy szembesítsük egymással a fejlett piacgazdaságok és demokráciák gyakorlatát a sajátunkkal, és felvessük az eltérések lehetséges okait is. A hazai empirikus kutatások alapján ellentmondásos kép rajzolódott ki. A vállalati szférában, a civilszférában és a közszférában is érzékelhető fejlődés ment végbe az elmúlt 20 évben. E fejlődés azonban „szervesnek” csak annyiban nevezhető, amennyiben az érintett szervezetek alkalmazkodtak a folyamatosan változó nemzetközi és hazai politikai-gazdasági körülményekhez. Például 4-500 ezer mikrovállalkozás túlélt a szabályozórendszer állandó módosításait, de növekedni, újabb munkahelyeket teremteni már nem voltak képesek. A civil szervezetek pályázattól pályázatig átevickéltek, de energiájuk jelentős részét a működőképességük fenntartása kötelelte, azaz kevésbé tudták az általuk kiszolgált hátrányos helyzetű célcsoport szükségleteit kielégíteni, az állami támogatásoktól függő helyzetükben nem tudtak érdemi civil kontrollt gyakorolni az állami, önkormányzati szervek működése felett. A rendszerváltás távját a köz-, a gazdasági és a civil szféra is lefutotta, de nagyrészt az államműködés súlyos – kutatásunk során is feltárt – hiányosságai következtében az ország lemaradt a vetélytársai mögött.

Harmadik tanulságként arra irányítjuk a figyelmet, hogy a gazdaság versenyképességének előmozdításához *tudatosabban vállalt, hosszabb távú, társadalmi konszenzust tükröző célokra, és azok sokkal szervezettebb megvalósítására van szükség*. Korszerűsíteni kell a közpolitikák formálásának és végrehajtásának teljes mechanizmusát. Ehhez kutatásunk számos következtetéssel, javaslattal szolgál. A kutatás eredményeit, főbb megállapításait és előremutató javaslatait a következő három témakörben foglaljuk össze:

- mikrogazdasági eredmények és feladatok;
- makrogazdasági feltételek javítása;
- az állami (közigazgatási) irányítás reformja és hatékonyságának javítása.

6.1. Mikrogazdasági környezet javítása

Az állam leginkább vonzó és stabil üzleti környezetet kialakításával tudja a vállalkozások versenyképességét erősíteni. Ezen belül javaslatunkat két célterületre vonatkozóan foglaljuk össze:

- a humántőke, a humánerőforrás fejlesztése és kiaknázása;
- a tudományos eredmények és a technológia diffúziójának elősegítése.

A humántőke, a humánerőforrás fejlesztése és kiaknázása célterületen a vállalati felmérés szerint a szakismeretekhez való hozzáférést nagymértékben akadályozza, hogy az oktatási rendszer három eleme: a szakmunkásképzés, a felsőoktatás és az üzleti képzés rendszerszerű működése megbomlott, az oktatás és képzés színvonala visszaesett, s így több területen nem vagy csak hiányosan történik a piaci igények kielégítése.

A vállalati kérdőíves felmérés alapján is nyilvánvaló, hogy a gazdálkodó szervezetek versenyképes működését leginkább a szakmunkásképzés rendszere hátráltatja. E téren sürgős korszerűsítésre lenne szükség. A felsőoktatás jó, az alapfokú és középfokú oktatás közepes értékelést kapott. A felmérési adataink alapján úgy látszik, hogy az e területeken jelentkező hiányosságok közvetlenül még nem gyengítik a vállalatok versenyképességét.

Tanulságosak viszont az üzleti képzés minőségéről alkotott vélemények. A kapott átlagérték (3,89) jó megítélését mutat. Ugyanakkor az üzleti képzés minőségével való elégedettség egyenes arányban nő a vállalat méretével. Elmondható, hogy a mikro-cégek nehezen jutnak az igényeiknek megfelelő üzleti képzésben részesült munkavállalókhoz, illetve munkavállalók a kisvállalkozásokban is hasznosítható üzleti képzéshez. A korszerű – elsősorban nemzetközi – üzleti ismeretek hiánya viszont az egyik komoly oka lehet annak, hogy a magyar mikro- és kisvállalkozások nem fejlődnek elég dinamikusan. Mindez rámutat a Czákó Erzsébet tanulmányában hangsúlyozott megközelítés fontosságára: „a vállalati szféra versenyképességének előmozdítása megkívánja, hogy a kormányzati intézkedések differenciáltan vegyék figyelembe az egyes vállalatcsoportok igényeit”.⁸⁰ A nagy- és közepes vállalatok üzleti képzési igényét a piaci kínálat ki tudja elégíteni, szükség lenne azonban állami intézkedésekre annak előmozdítására, hogy a mikro- és kisvállalkozások elérhető áron hozzájussanak a szükségleteiknek megfelelő üzleti képzéshez. Az Európai Unió támogatásával megvalósuló programok ehhez jó kereteket nyújtanak.

A szakképzett munkaerő rendelkezésre állásával kapcsolatos válaszokban nagyon jól azonosíthatóak a kritikus területek. A legrosszabb a helyzet a szakmunkások esetében, de a felsőfokú szakemberképzéssel sem elégedettek a vállalkozások. Érdekes módon a külföldi többségű vállalkozások más tulajdonosi formákhoz képest elégedetlenebbek a felsőoktatással és a diplomásokkal, sőt az oktatási rendszer egészével is. Mindez arra utalhat, hogy magasabb bérszínvonaluknál fogva magukhoz tudják vonzani a legfelkészültebb fiatal szakembereket. Következésképpen a munkaerő-utánpótlás területén megnyilvánuló hiányos képzettség elsősorban a munkaerőpiacon kevésbé versenyképes (alacsonyabb bért és juttatásokat kínál) kisvállalkozásokat sújtja. Ezáltal hátrányaik súlyosbodnak.

A munkaerőpiac szabályozásának értékelésével kapcsolatban ki kell emelni, hogy a gazdálkodó szervezetek kevésbé elégedettek a munkanélküliek támogatási rendszerével, mint

⁸⁰ 82. oldal

a foglalkoztatási szabályokkal. A munkaerő felvételére, elbocsátására, a minimálbérre stb. vonatkozó törvényeket, előírásokat a vállalkozások nem tekintik az üzleti élet hátráltató tényezőinek (3,32 az átlag). Viszont a kkv-k komoly problémákat érzékelnek a munkanélküliek támogatási rendszerében (2,78 az átlag). Itt ismét azt feltételezzük, hogy a kisebb cégek alacsonyabb bérszínvonala nem elég vonzó a munkanélküliek részére, ezért nem érdemes „lemondaniuk” az álláskeresői támogatásról.

Ide kapcsolódik Intézetünknek az a kutatása, amelyet a 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak feltárása érdekében végeztünk.⁸¹ Tanulmányunkban kimutattuk, hogy a fiatal korosztályok foglalkoztatási színvonalának 2003 és 2007 között tapasztalt nagyarányú mérséklődése - a beiskolázási arányok növekedése mellett - a fiatalok romló elhelyezkedési lehetőségeinek következménye. A közoktatási rendszerből lemorzsolódás, illetve továbbtanulásra való alkalmatlanság miatt egyre több fiatal lép be a munkaerőpiacra használható képzettség, és a munkavállaláshoz szükséges kompetenciák nélkül. Megfelelő alapok nélkül őket a foglalkoztatáspolitikai eszközök segítségével is nagyon nehéz munkához juttatni. Jelentős mértékben emelkedett a középfokú végzettségű pályakezdő munkanélküliek száma is.

Tanulmányunkban felhívtuk a figyelmet arra az eddig keveset elemzett jelenségre, hogy a felsőfokú képzésbe beiskolázott fiatalok kb. egyharmada nem szerez diplomát, azaz középfokú végzettséggel lép be a munkaerőpiacra. Az adatok arra utalnak, hogy a fiatalok munkanélküliségének növekedése igen nagymértékben a nem megfelelő szakképzettségüknek a következménye.

Nagy létszámú, jól képzett fiatal beáramlása a munkaerőpiacra a kínálat oldaláról ösztönözné a foglalkoztatást. Ezzel szemben a fenti adatokat összegezve azt állapíthattuk meg, hogy az 2003-2007 között csökkenő létszámú, kisebb gazdasági aktivitású fiatal korosztályok léptek be a munkaerőpiacra, és közöttük is nagy arányt képviselnek azok az álláskeresők, akik a munkaerő-piacon értéket jelentő képzettséggel nem rendelkeznek. Ez a tendencia a következő években is folytatódik. Mindhárom jellemző azt jelenti, hogy a fiatalok munkaerő-kínálata csak igen kis mértékben képes hozzájárulni a gazdaság dinamizálásához, sőt a megfelelő munkaerő-utánpótlás hiánya a gazdasági növekedés felgyorsulásának akadályát jelenti.

Ebben a helyzetben különösen jelentősége lenne annak, hogy a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei eredményesen segítsék a munkanélküliek tartós elhelyezkedését. Az aktív eszközök azonban ezt a funkciót csak igen részlegesen töltik be. 2006-ban az aktív eszközökbe belépők 46,6%-a csak átmeneti foglalkoztatást jelentő közhasznú munkán vett részt. Ebben a számban nincsenek benne az ugyancsak átmeneti munkalehetőséget jelentő közcélú-, illetve közmunkán foglalkoztatottak.

Az alacsonyabb iskolai végzettséggel, és ennek következtében rosszabb munkaerő-piaci pozícióval rendelkező munkanélküliek alulreprezentáltak az elhelyezkedést valóban segítő aktív foglalkoztatási eszközökkel támogatott munkanélküliek között, illetve felülreprezentáltak a csak átmeneti foglalkoztatást biztosító közhasznú munka esetében.

A munkanélküliek igen jelentős részének alacsony a foglalkoztathatósága, azaz többek között az alacsony iskolai végzettsége, a nem megfelelő szakképzettsége, a gyenge mobilitási képessége, az egészségi-életvezetési problémái miatt a nyílt munkaerőpiacon nem tud tartósan

⁸¹ A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése. FEMI, 2008.

elhelyezkedni. A probléma rövid távú orvoslása érdekében a magyar foglalkoztatáspolitikai nemzetközi összehasonlításban kiugróan magas összegeket költ a különféle átmeneti közfoglalkoztatási formák támogatására. Ezek az érintettek tartós foglalkoztathatósága szempontjából rendkívül gyenge hatékonyságúak⁸², ugyanakkor forrásokat vonnak el a jobb hatékonyságú aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök finanszírozásától.

A humántőke, a humánerőforrás vállalatokon belüli fejlesztése és kiaknázása területén – a szakismeretekhez való hozzáféréstől fentebb elmondottak kiegészítéseképpen – az állami gazdaság-szervező tevékenység számára napjaink egyik legnagyobb kihívása az oktatás és a munkaerőpiac jobb összhangjának megteremtése. E feladat megoldásához a tudásberuházás nem elégséges a munkaerőpiac szerkezetéhez történő jobb illeszkedéssel, ennél jóval többre, az ismeretszerzés, a képesség és készség fejlesztés, valamint a tudáskonvertálás feltételeinek kompetencia alapon történő előrelátó biztosítására van szükség.

A gazdasági versenyképesség javítása végett jelentős állami feladat az egész életen át tartó tanulás komplex fejlesztési kereteinek további kibővítése is, és ezáltal magasabb szintű tudást és ismereteket elérni. Intézetünk ezzel kapcsolatos tanulmányának⁸³ megállapításai közül kiemelendő, hogy

- az egész életen át tartó tanulásban a magyar 25-64 éves népesség mindössze 3,1 százaléka vesz részt, szemben az EU25-ök 9,6 százalékos átlagával;
- a képzésben alulreprezentáltak a hátrányos helyzetben lévők, akiknek a legnagyobb szükségük lenne kompetenciáik fejlesztésére. A legfeljebb nyolc általánost végzetek részaránya a munkaerő-piaci képzésben 25%, szemben az álláskeresőknél belüli 42%-os arányával;
- a felnőttképzésen belül a szakképzés és a szakmai továbbképzés a meghatározó. A gyakorlatban kevés az ún. „általános célú felnőttképzést”, jöllehet ezek a képzési formák lennének képesek pótolni az alapképzettségbeli hiányokat, ami előfeltétele lenne a társadalmi hátrányok mérséklésének;
- a képzési kínálat nem alkalmazkodik elég rugalmasan a kereslet változásához.

A tudományos eredmények és a technológia diffúziójának elősegítése érdekében nagy előrelépésre van szükség Magyarországon. Ezt a tanulmánykötet három tanulmánya is megerősíti. A nemzetközi versenyképességi összehasonlítás azt mutatja, hogy a „vállalati K+F kiadások mértéke” a magyar kormányzati tevékenység 10 leginkább kedvezőtlen indikátora közé tartozik (lásd a 1.3. táblázatot⁸⁴). A vállalati felmérés az állami K+F stratégiát a problémás területek közé sorolta, de megjelölte olyan területként is, amelynek a fejlesztését leginkább igénylik (lásd a 2.23. és a 2.31. számú táblázatok⁸⁵). A nemzetközi statisztikai összehasonlító elemzések pedig azt mutatták, hogy a súlyos elmaradást nemcsak a K+F kiadások alacsony mértékei jelzik, hanem az is, hogy alacsony az aránya az innovációt bevezető vállalatoknak a szolgáltatási szférában, valamint alacsony szintű a kis- és közép vállalatok innovációs ráfordítása (lásd a 3.6. és 3.7. számú táblázatok⁸⁶).

⁸² A tapasztalat az, hogy a foglalkoztatási formák esetében a foglalkoztató a támogatás megszűnését követően a résztvevők 1 százaléka sem tudja tartósan foglalkoztatni.

⁸³ A felnőttképzési rendszerek hatékonysága nemzetközi összehasonlításban ÁSZKUT 2009.

⁸⁴ 19. oldal

⁸⁵ 60., 65. oldal

⁸⁶ 78. 79. oldal

A K+F tevékenység helyzetét Intézetünk két tanulmányban⁸⁷ is elemezte. Az utóbbi tanulmány viszonylag részletesen ismerteti a tudásgazdaság megragadására alkalmazott mérőszámokat és az ezek révén kapott ország-rangsorokat. Itt most annak bemutatására vállalkozhatunk, hogy néhány fontosabb tényező mentén vizsgálva a magyar teljesítmények hogyan viszonyulnak az Európai Unió átlagához (lásd a 6.5. és 6.6. számú táblázatokat).

6.5. sz. táblázat

Az innováció alkalmazásának néhány indikátora az Európai Unióban és Magyarországon, 2006

ALKALMAZÁS	EU 25	HU
Foglalkoztatás a csúcstechnikai szolgáltatásban (az összes munkaerő %-ában)	3,26	3,37
A felső-közepes és csúcstechnikai iparban foglalkoztatottak (a teljes munkaerő-állomány %-ban)	6,63	8,41
Az összes exporton belül a csúcstechnika aránya	16,7	20,2

6.6. sz. táblázat

A vállalkozások innovációs aktivitásának néhány indikátora az Európai Unióban és Magyarországon, 2006

INNOVÁCIÓ ÉS VÁLLALKOZÁS	EU 25	HU
A kis- és közép-vállalatokon belül az innovációban aktívak aránya (%-ban)	21,6	9,3
A kis- és közép-vállalatokon belül az innovációban együttműködők aránya (%-ban)	9,1	6,6

A két táblázat adatainak összevetése jól mutatja, hogy Magyarországon az innováció alkalmazásában tükröződik a gazdaság duális jellege. A külföldi működőtőke által létrehozott kapacitások magas arányban csúcstechnikát képviselnek, akárcsak az e kapacitásokon előállított exporttermékek. Következésképpen az EU-25-ökhöz képest kedvezőbb az ilyen munkahelyeken foglalkoztatottak aránya és a csúcstechnika részesedése az exportból. Ezzel szemben az alapvetően hazai tőkéből létrehozott kis és közepes vállalatok innovációs aktivitása az EU-átlag felét sem éri el. Nem sokkal kedvezőbb a kép az innovációban közreműködő kkv-k arányát illetően. Többek között a versenyszférának ez a kettészakítottsága az oka annak, hogy a hazai vállalatok európai összehasonlításban nagyon keveset költenek K+F-re. Az állam K+F kiadásai tekintetében már kisebb a lemaradásunk (lásd a 6.7. táblázatot). Figyelmet érdemel a táblázat 3. sora is, amely azt mutatja, hogy a magyar állam a K+F kiadások nagyobb részét költi el a közszféra finanszírozására és csak kevés jut a vállalati innováció támogatására.

⁸⁷ A kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon. FEMI, 2005. és A tudásalapú gazdaság és társadalom. FEMI, 2008.

Tanulmányainkban számos javaslatot megfogalmaztunk, amelyek közül több meg is valósult. Az innováció területén a jogi szabályozásban, az intézményfejlesztésben fontos intézkedések történtek, a tényleges eredmények azonban korántsem elégségesek. Konkrét javaslatainkat a tanulmányunk végén ismertetjük.

6.9. sz. táblázat

Az innováció finanszírozásának néhány indikátora az Európai Unióban és Magyarországon, 2006

TUDÁSALKOTÁS	EU 25	HU
Kormányzati K + F kiadás a GDP %-ában	0,65	0,50
Üzleti K + F kiadás a GDP %-ában	1,17	0,41
A felső-közepes és csúcstechnikai K + F aránya az összes ipari K + F kiadáson belül	85,2	90,9
A vállalatokon belül innovációra közpénzből részesülők aránya	9,0	5,7

6.2. Makrogazdasági feltételek javítása

A makrogazdasági feltételek (fiskális, monetáris és gazdaságpolitikai környezet) változtatásának szükségességét a vállalati felmérés eredményei mellett (a válaszokra adott alacsony értékek) a statisztikai elemzésből adódó következtetések és az ÁSZ vizsgálatai is alátámasztják. A vállalati szakemberek szerint mind a fiskális, mind a monetáris környezet igen jelentősen hátráltatja saját szervezetük versenyképességét. Különösen igaz ez az állítás az adózásra, ahol a vélemények – az adózás egészére kiterjedően – elfogadhatatlan állapotokra hívják fel a figyelmet.

Felmérések azt mutatják, hogy összességében a kis- és középvállalkozások a legelégedetlenebbek a közsféra teljesítményével, őket sújtják leginkább a magas adók, a gazdasági környezet kiszámíthatatlansága, a kevéssé szolgáltató jellegű közigazgatás, a közszolgáltatások nem megfelelő színvonala. A közsféra működésének hatékonyabbá tétele tehát jelentősen növelné e vállalkozások versenyképességét is.

E problémák ismertetében Intézetünk megkísérelte felkutatni a rendszerváltás óta eltelt két évtizednek azokat a meghatározó folyamatait, amelyek a magyar gazdaság sokelemű egyensúlyvesztéséhez vezettek. Az erről szóló tanulmányunk⁸⁸ legfontosabb megállapításait két paradoxon formájában fogalmazhatjuk meg a szemléletesen:

- a) A magyar gazdaság világpiaci integrálódása a hazai gazdaság egészének felzárkózása nélkül ment végbe.
- b) Az állam gyengítése és az államháztartás reformjának elmaradása együttesen azt eredményezte, hogy terjedelmében nagy, de nem hatékony állam alakult ki.

E két paradoxont egy kicsit bővebben kifejtve a következőket célszerű kihangsúlyozni. Az 1990-es évek elejétől Magyarországon a külföldi tőke meghatározó szerepet játszott a gazdasági növekedésben, és ezen belül elsősorban az export dinamikus emelkedésében. 2007 végén a vállalatok teljes nettó árbevételének több mint 50%-át, a magyar export 75%-ot

⁸⁸ Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. ÁSZKUT, 2009.

meghaladó részét a külföldi tulajdonú vállalatok állították elő. A külföldi tőke ilyen jellegű szerepvállalásának köszönhetően megvalósult az exportorientált gazdasági növekedés is. A magyar export importtartalma azonban magas, a kivitelhez kapcsolódó hazai hozzáadott érték viszont alacsony maradt. Így Magyarország külkereskedelmének hozamai csak részben integrálódtak a belső gazdaságba. A nagy nyitottság miatt és a gyenge belső piac mellett a magyar gazdaságra igen nagymértékben hatnak a külső konjunkturális viszonyok.

A magyar export bruttó értéke úgy érte el, majd haladta meg a GDP értékének 70%-át, hogy a Magyarországon előállított hozzáadott érték és az ehhez kapcsolódó foglalkoztatás alacsony. A külföldi tőke által végrehajtott beruházások jelentős része magas technikai-technológiai színvonalon valósult meg, azaz viszonylag kevés munkahelyet teremtett. Ugyanakkor a foglalkoztatás igen nagy arányban a mikrovállalkozásokban valósul meg. Jelentős részük nem is akar kilépni az önfoglalkoztató státuszról.

Magyarországnak a fejlett nyugati országok intézményrendszerébe történt gyors integrálódása ellenére nem jött létre a magyar gazdaság egészének a felzárkózása. Az országban megtelepedett külföldi vállalatok szervezesebben kötődnek a globális, mint a magyar gazdasághoz, és ezért húzó hatásuk a nemzetgazdaság egészére kevésbé érvényesült.

A rendszerváltáshoz kapcsolódó államháztartási reformok létrehozták a modern piacgazdaságok fontos intézményeit, de a politikai erők nem jutottak konszenzusra az állam célmodelljéről. Ezért az új intézmények egy része súlyos belső ellentmondásokkal működik. Az államháztartási rendszereket érintő döntéshozatal kerülte a szerkezet-átalakítással járó konfliktusokat. Ehelyett a finanszírozás szűkítésével próbálta az intézményeket, illetve azok fenntartóit hatékonyabb gazdálkodásra ösztönözni. A szerkezetváltoztatás nélküli forrásszűkítés vagy onfeléléshez, illetve a túl sok közfeladat alacsony szintű ellátásához vezetett.

Magyarországon a rendszerváltáskor a jóléti kiadások GDP arányos mértéke jelentősen meghaladta a fejlett ipari országokét. 1995-96-ban – elsősorban a jóléti kiadások drasztikus csökkentésével – a magyar államháztartás mérete az európai jóléti államok átlaga körüli értékre zsugorodott. 2001-től kezdődően a kormányzati kiadások a GDP arányában ismét emelkedni kezdtek. A GDP 50 százalékát meghaladó állami újraelosztást a magyar gazdaság és lakosság nem képes sem rövidtávon, sem hosszabb távon finanszírozni. A pénzügyi rendszer fenntarthatósága az újraelosztás mérséklését követeli meg.

Az egyes szakpolitikákat – jellemzően – az ágazatok véleményformáló és érdekhözó csoportok versengése alakította. A változtatások szakmai céljait, elvárt eredményeit nem foglalmazták meg, szakmai, társadalmi, pénzügyi hatásait nem tárták fel megfelelően. A politikai indíttatásból áterőszakolt törvények a gyakorlatban ellentmondásosnak, finanszírozhatatlan és megvalósíthatatlannak bizonyultak. A pártpolitikai befolyás, a legyengített közigazgatás és a civil kontrol hiányának lett következménye a járadékvadászat elburjánzása. Az ezt megengedő, a következetes reformokat elodázó állam, így a felzárkózás gátjává vált.

Az államháztartási reformok paradoxonja, hogy az állam kiüresedéséhez és teljesítményének a csökkenéséhez képest jelentős maradt az államháztartás terjedelme. Ennek okai:

- a gazdasági szféra túl nagy összegeket kap (vissza) a központi költségvetésből. A gazdasági szférának nyújtott állami támogatások összehangolatlanok és pazarlóak, az állami megrendelések (közbeszerzések) költségszintje indokolatlanul magas;
- a jóléti rendszerek átfogó korszerűsítése helyett újabb és újabb – összességében fenntarthatatlan – elemek jelentek meg e rendszerekben;
- a politikai pártok kooperációjának hiánya miatt az egyik kormány által megkezdett változtatásokat, fejlesztéseket a következő kormány negligálta, a reformok félbeszakadtak vagy megrekedtek a felszínen.

Nem egyszerűen arról van szó, hogy az államháztartási egyensúlyt helyre kell állítani és érvényt kell szerezni az államadósságot fokozatosan mérséklő költségvetési szabálynak. A feladat ennél lényegesen összetettebb. Olyan egyensúlyt kell elérni a globális világ kereteiben, amely fenntartható fejlődést eredményez. A működőtőke importjára alapozott exportorientált gazdasági növekedés mellett a fejlődés új hajtóerőit is meg kell találni. Elsősorban a hazai közép- és kisvállalkozások számára kedvezőbb és stabilabb gazdasági környezet megteremtésével szükséges élénkíteni a gazdaságot, bővíteni a foglalkoztatást. A foglalkoztatási színvonal emelkedése, az eltartott/kereső arány javulása teremtheti meg a feltételeit a szociális problémák orvoslásának. Az EU legjobb gyakorlatainak átvétele, az EU-transzferek célirányosabb és eredményesebb felhasználása sokat segíthet ebben. A fenntartható fejlődéshez azonban értékváltásra és olyan mély szerkezeti változásokra van szükség, amelyek nem egyszerűen a termelési, pénzügyi ágak új struktúráját jelentik, hanem magukba foglalják a gazdasági, elosztási, társadalmi viszonyok egészét is. Ehhez a feladathoz kell meghatározni az állam kiterjedését, funkcióit. Mindez magába foglalja többek között a szabályozó rendszer korszerűsítését, a működő versenypiac kereteinek kialakítását, a gazdaság szereplőihöz (benne a nagyvállalati körhöz, a kis- és középvállalati szektorhoz) és a civil szférához való viszonyát.

Intézetünk sem mandátummal, sem kapacitásokkal nem rendelkezik ahhoz, hogy egy ilyen nagyívű korszerűsítésre programot dolgozzon ki. Az azonban a vállalati felmérésekből, az ÁSZ ellenőrzéseiből és saját kutatásunkból is nyilvánvaló, hogy nem öletszerű változásokra van szükség, hanem az állam által vállalt közfeladatok és a gazdaság megnyomorítása nélkül beszédhető közterhek összhangjának hosszú távú megteremtésére. A harmónia kialakítása – tartalmát tekintve – egy átfogó politikai (társadalompolitikai, gazdaságpolitikai stb.) döntéssorozat eredménye lehet. Ezek belső konzisztenciáját azonban csak a közpénzügyi szabályozás olyan továbbfejlesztése képes biztosítani, amely világosan kijelöli és átléphetetlenné teszi a fenntartható költségvetés kereteit. Fenntartható fejlődés csak e korlátok betartásával érhető el. Természetesen a fenntartható fejlődés különböző elemei (pl. a „befogadó munkaerőpiac”, a „zöld gazdaság”) között bonyolult kölcsönhatások érvényesülnek. Így a kormányzás igazi művészete annak elérése, hogy e hatások egymást ne gyengítsék, hanem erősítsék, egy pozitív fejlődési spirált (szinergiát) teremtve meg.

A közszféra irányítási reformjának megalapozása céljából állította össze az ÁSZ – az Intézet közreműködésével – a közpénzügyi szabályozás megújítására irányuló javaslatait, amelyeket „A közpénzügyi szabályozás tézisei” címen 2007. áprilisában benyújtott az Országgyűléshez. A tézisek betöltötték rendeltetésüket. Az Országgyűlés az ÁSZ 2006. évi tevékenységéről szóló jelentésének elfogadása kapcsán határozatban rögzítette: szükségesnek tartja a közpénzügyek átfogó újraszabályozását, amelyet a Kormány az ÁSZ által készített tézisek alapulvételével készítsen elő.

A számvevőszéki tézisek a szabályozandó területeket öt tárgykörbe csoportosították:

- a költségvetés egyensúlyi kérdéseinek szabályozása, a költségvetési felelősség rendszere;
- a költségvetés készítés és a zárszámadás;
- az információgazdálkodás és a közpénzügyi menedzsment;
- az ún. státusz kérdések;
- a közvagyonnal történő gazdálkodás.

A tézisekben jeleztük, hogy e témákat lehet egyszerre, egy komplex törvényben rendezni, de mivel a megoldandó problémák száma nagy, és a közgazdasági, illetőleg jogi kidolgozottságuk még nem teljes, ezért megvalósítható a részenkénti szabályozás is.

A túlköltekező és konszolidációs szakaszok „fiskális alkoholizmusa” után az önkorlátozó fiskális szabályok megalkotására is sor került 2008-ban. A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvényben megtalálhatók mindazok az elemek (a kiadások elszabadulásának gátat szabó, ún. „plafon” szabály, a Költségvetési Tanács létrehozása), amelyeket más országok már sikerrel alkalmaztak. Az ÁSZ téziseiben lefektetett kritériumok többsége érvényesült. Jóllehet számos érték található az elfogadott törvényben, szükséges azonban, hogy a további közpénzügyi szabályozás a még fennálló hiányosságok megszüntetése mellett jobban felölelje a költségvetés készítés, beleértve a programalapú költségvetés bevezetésének, valamint az információgazdálkodás és a közpénzügyi menedzsment korszerűsítési feladatait is.

A szükséges államreform nélkülözhetetlen része – belföldi és nemzetközi megítélések alapján is – a politikai-kormányzati tevékenység színvonalának javítása is, a közbizalom építése, a közintézmények etikai színvonalának emelése, a politikai döntéshozók negatív megítélésének mérséklése, a korrupció csökkentése, a kormányzati politika konzisztenciájának és a döntéshozatala átláthatóságának javítása érdekében. Közülük különösen jelentős társadalmi problémát képvisel a korrupció. Az ÁSZ tevékenységében nagy jelentőséget tulajdonít a korrupció elleni küzdelemnek. Ezért egy nagyszabású projekt indításával hozzájárul a korrupció elleni szisztematikus állami fellépés módszertani alapjainak a megteremtéséhez. A projekt célja – az integritás szemléletű módszertan alkalmazásával – a korrupció kockázatainak kutatása és feltérképezése a magyar közigazgatásban.

6.3. Összefoglaló közpolitikai javaslatok

Kutatásaink alapján hat olyan terület jelölhető meg, amelyek jobb szabályozásával, működtetésével az állam (a közsféra) a leginkább hozzá tud járulni a vállalkozások versenyképességének javításához. Ezek:

- a. A közterhek szabályozása:
 - mértékének mérséklése;
 - szerkezetének olyan átalakítása, hogy az kevésbé gátolja a foglalkoztatást és a hazai vállalkozások versenyképességét;
 - a szabályozás átláthatóságának javítása, stabilitásának fokozása.
- b. Az államháztartási hiány és az államadósság mértékének mérséklése a maastrichti kritériumoknak megfelelő szintre.
- c. A politikai (kormányzati döntéshozatal átláthatóságának, konzisztenciájának növelése

- d. Az oktatási rendszer, ideértve az életen át tartó tanulás keretrendszerét is, eredményességének fokozása.
- e. A korrupció visszaszorítása.
- f. A K+F kiadások mértékének növelése, elsősorban a vállalkozások ilyen irányú kiadásainak ösztönzése által. A kiadások szerkezetében nagyobb súlyt kapjanak az innovációt és annak piacra kerülését elősegítő tételék.

Mind a hat területen átfogó intézkedéscsomag kidolgozására van szükség. Ezek egyes elemeire vonatkozó javaslatokat számos műhelyben megfogalmaztak. Mi néhány szempontot szeretnénk adni ehhez a munkához.

1. Intézetünk kutatásai és az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján azt szeretnénk hangsúlyozni, hogy a konkrét intézkedések meghozatala előtt szükség van társadalmi, gazdasági „országcélok” meghatározására, azaz egy olyan jövőképre, amely közpolitikai, szakpolitikai összefüggések, értékek és célok harmonizált halmazát jelenti.
2. A következő lépés az országcélokat és a fenntartható fejlődés követelményeit szem előtt tartó fejlesztési stratégia⁸⁹ kidolgozása. Itt nem egy egyszeri „papírgyártásra” van szükség, hanem a stratégia megalapozását, karbantartását és végrehajtását szolgáló nemzetgazdasági tervezési rendszer létrehozása is. Olyan tervezési rendszert szükséges kialakítani, amelynek legfontosabb sajátossága, hogy a reálfejlesztés (nemzeti fejlesztési koncepció és terv, a területfejlesztés, településfejlesztés, a gazdaságfejlesztés, a szociális és kulturális szféra fejlesztése) és a pénzügyi tervezés (konvergencia program és az éves költségvetések központi és helyi szinteken egyaránt) intézményes összhangja biztosított legyen. E rendszerrel szemben támasztott másik követelmény, hogy a fejlesztéspolitika és a gazdasági versenyképesség követelményeit szem előtt tartva illessze be a strukturális reformokat a fejlesztési tervekbe. Az Új Magyarországi Fejlesztési Terv két operatív programja (az Államreform és az Elektronikus Kormányzás OP) közvetlenül is forrást biztosíthat a korszerű fejlesztő állam alapjainak megteremtését szolgáló tervezési rendszer kialakításának céljaira.
3. Az országcélok és a stratégiák ismeretében célszerű az állami feladatok tartalmi újragondolása, a mainál konkrétabb meghatározása, velük szemben teljesítménykövetelmények meghatározása. E lépéssel – többek között –
 - megteremthetők a költségvetés tiszta, világos keretei, amelyek forrásigénye átlátható; teljesítménymutatókat lehet kialakítani, s ezzel javulnak az ellenőrzés és az elszámoltatás lehetőségei;
 - az állami feladatok tisztázása (egyértelmű meghatározása) javítja a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok hatás- és feladatkör-elhatárolásának feltételeit;
 - a „köz” számára is átláthatóbbá válik az államműködés, ami erősíti a politikai bizalmat.

⁸⁹ Lásd részletesebben: Pulay (2009).

4. A költségvetés makrogazdasági kockázatit elemző kutatásaink nyilvánvalóvá tették, hogy a központi költségvetés egyes előirányzatainak drasztikus csökkentése önmagában nem eredményezi az államháztartás egyensúlyának javulását. Ha a költségvetési intézmények, az adott előirányzatból támogatott vállalkozások nem tudnak alkalmazkodni a forrásszűkítéshez, akkor a hiány rejtettebb formában (pl. halmozódó veszteséggént, elhalasztott kifizetéseként) benne marad a rendszerben, és megszüntetése előbb-utóbb költségvetési konszolidációt igényel. Az államháztartási hiány tartós mérséklése ezért a költségvetési tervezési rendszer megalapozottabbá, korszerűbbé tételét igényli. Az előrettekintő költségvetés és az erre épülő programfinanszírozás magában hordozza a feladatok és források jobb összhangja megteremtésének lehetőségét. Ez pedig nemcsak a „kisebb vagy nagyobb államháztartás” kérdését teszi a cselekvési forgatókönyv-választás kontextusában értelmezhetővé, hanem a költségvetési tervezés, gazdálkodás mai átláthatósági és elszámoltathatósági gondjainak oldását is segíti.
5. Az oktatási rendszer eredményesebbé tétele kapcsán mindenekelőtt azt a problémát szeretnénk kiemelni, hogy a fiatalok jelentős része a munkaerőpiacon hasznosítható ismeretek és kompetenciák nélkül lép ki, morzsolódik le a közoktatási rendszerből. Esetükben azonban nemcsak foglalkoztathatósági, hanem képezhetőségi problémáról is szó van, azaz azokkal a kompetenciákkal sem rendelkeznek, amelyekre építve felnőttkorukban szakképzettséget szerezhethetnének. Ennek ellenére felnőttképzési rendszerünk a (szak)képzettség megadására fókuszál, és kevés figyelmet szentel arra, hogy a hátrányos helyzetű személyek megszerezzék a képezhetőséghez és a foglalkoztathatósághoz szükséges kompetenciákat. E téren alapvető irányváltásra lenne szükség.
6. A K+F szabályozás korszerűsítését szolgáló átfogó cselekvési programba kutatásaink alapján többek között az alábbi intézkedéseket javasoljuk beépíteni:
 - összehangolt technológia-, és kutatáspolitikai kidolgozása;
 - a K+F állami finanszírozásának növelése;
 - a felsőfokú intézmények és a kutató intézetek minősítésében kapjanak kitüntetett szerepet a K+F-ben elért, s az innovációs folyamatban hasznosítható eredmények;
 - a tudásteremtés és -áramlás eredményességének érdekében a mobilitás erősítése a tudományos munkaerő piacán;
 - a pályázati és a támogatási rendszerhez kapcsolódó, az intézményi-vállalkozói magtartást torzító és költséges bürokrácia megszüntetése és hatékony adminisztráció kialakítása.
7. A korrupció elleni küzdelemben a közigazgatási és társadalmi szemléletváltást szolgáló eszköz az integritás szempontú megközelítés. A köztisztviselőkre akkor jellemző az integritás, ha tiszteletben tartják a jó közigazgatás értékeit és normáit. Az integritás-szemlélet szerint a köztisztviselőknek törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és forrásokkal az emberek javára, illetve az általuk szolgált közérdekekre figyelemmel éljenek, és helyesen járjanak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben. Célszerűnek látnánk, ha az ÁSZ integritás-megközelítésű korrupcióellenes projektére alapozva a közigazgatásban egy kultúraváltási folyamat indulna el, amelynek középpontjába a közszolgálat pozitív értékeinek kibontakoztatása állna.

8. Valamennyi intézkedés meghozatala során kiemelt figyelmet szükséges szentelni az intézkedéseknek a mikro-, a kis és a közepes méretű vállalkozásokra gyakorolt hatására. Kutatásaink arról győztek meg, hogy kkv szektor fejlődésének ütemét elsősorban nem az befolyásolja, hogy léteznek-e az idetartozó vállalatokra elkülönített támogatások, hanem az, hogy a szabályozó környezet egésze, és ezen belül az egyes szabályok figyelembe veszik-e a mikro-, a kis- és a középvállalkozások speciális igényeit, illetve a környezet egésze vállalkozásbarát-e.

Hivatkozott irodalom

Állami Számvevőszék (2008) Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszerének működésének ellenőrzéséről. Budapest, március.

Aradi Zsolt (2009): A költségvetési szervek jogállásának és gazdálkodásának új rendje, Pénzügyi Szemle, 2009. 2-3.szám.

Archambault, E. (1996) Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France, Paris: Economica.

Bagó Eszter (2001): A globalizáció hatása a külkereskedelmi termékforgalom statisztikájára. Statisztikai Szemle. 3. sz. 225-233.

Bagó Eszter (2008): Szolgáltatás-kereskedelem: tények és tendenciák. Statisztikai Szemle. 1. sz. 22-37. old.

Báger Gusztáv-Balogh Gábor (2009): Kompetencia alapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban – Módszer és esettanulmány. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest.

Báger Gusztáv-Bogyó Tibor-Goldperger István-Hegedűs Ágnes-Kiss Daisy-Örlős László-Pulay Gyula-Roóz József-Szorcsik Sándor-Vigvári András (2008): A tudásalapú gazdaság és társadalom. Tanulmány. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet. Budapest.

Báger Gusztáv – Czakó Erzsébet (szerk.) (2007): A közszféra és a gazdaság versenyképessége. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet. Budapest. Elérhető: www.asz.hu

Báger Gusztáv – Goldperger István – Varga György (2005): Kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon. Állami Számvevőszék – Fejlesztési és Módszertani Intézet. Budapest. Október.

Báger Gusztáv – Hamza Lászlóné – Kovács Richárd (2007): A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok. Tanulmány. Budapest, ÁSZ FEMI.

Báger Gusztáv – Kovács Árpád (2007): A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának fő vetületei – a minimális konszenzus alapjai. In: Báger G. – Czakó E. (szerk.) A közszféra és a gazdaság versenyképessége, Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. pp. 49–88.

Bagó J. (1992): Az állam és a nonprofit szervezetek együttműködése a munkanélküliség kezelésében. In: Kuti É. (szerk.) A nonprofit szektor Magyarországon. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, pp. 104–118.

Bánfalvy Cs. (1990) A munkanélküliség egyéni és szociális ártalmi és a szociális munkások

feladatai. In: Török T. (szerk.) A munkanélküliség társadalmi kérdései. Budapest: Országos, Alkohológiai Intézet, pp. 24–34.

Bíró E. (2005) A KCR-dimenzió. A közfeladat-ellátásban való civil részvétel jogi akadályai, Budapest: EMLA Egyesület.

Bódi Gy. – Jung A. – Lakrovits E. (2003) Civil partnerség, Budapest: KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Bogár László (2009): Mit várok 2009-től? Polgári Szemle, 2009/I. szám, 12-15. oldal.

Chikán Attila – Czakó Erzsébet (2009): Versenyképesség vállalati nézőpontból. In: Chikán A. – Czakó E. (szerk.) Versenyben a világgal. Vállalataink versenyképessége az új évezred küszöbén. Akadémiai kiadó. Budapest. Megjelenés alatt.

Chikán Attila – Czakó Erzsébet – Imre Miklós – Jenei György (2006): A közszféra és a gazdaság versenyképessége. Kutatási koncepció az ÁSZ FEMI felkérésére. BCE Versenyképesség Kutató Központ. Budapest.

Chikán Attila – Losonci Dávid (2009): A közszféra vállalati versenyképességre gyakorolt hatásának elemzése. ÁSZ Kutatási Intézet – BCE Versenyképesség Kutató Központ. Budapest, február

Csizmár G. – Bíró E. (1998) Nonprofit jogi kézikönyv, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Czakó Erzsébet (2009) A közszféra és a gazdaság versenyképessége: a hazai vállalatszerkezetből fakadó következmények. Tanulmány. ÁSZ Kutatási Intézet – BCE Versenyképesség Kutató Központ. Budapest. Február

Czakó Erzsébet (2007): A közszféra hozzájárulása a gazdasági versenyképességhez. In Báger – Czakó (szerk.): A közszféra és a gazdaság versenyképessége. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet. Budapest. 171 – 214. old.

Eurostat (2005) External trade by activities and size-classes of enterprises. Working papers and studies. European Communities.

Farkas F. – Molnár M. (2005) A nonprofit szervezetek elszámoltathatósága, Civil Szemle, 2.

Feiock, R. C. – Jang, H. S. (2007) The role of nonprofit contractors in the delivery of local services, Washington: The Aspen Institute.

Figyelő (1996 – 2008): TOP200 kiadványok. Budapest

Frey M. (szerk.) (2001): EU-konform foglalkoztatáspolitikai (A hazai foglalkoztatáspolitikai átalakítása a közösségi gyakorlatnak megfelelően), Budapest: Országos Foglalkoztatási Közalapítvány.

Frank, S. (2005): R&D and internationalisation. Science and Technology. R&D statistics. Statistics in Focus. Eurostat. European Communities.

Fukuyama. F. (2005): State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Carnege Council on Ethics and International Affairs, New York.

GKM (2004): A vállalkozások teljesítménye. Részanyag az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptiót megalapozó helyzetelemzéshez. Tervezési és Koordinációs Főosztálya. 1. munkaváltozat. November 24.

Letöltve: www.fejlesztéspolitika.gov.hu/engine.aspx?öage=dokumentumtar

GKM (2005): A kis- és középvállalkozások helyzete 2003-2004. Éves jelentés. Budapest.

GKM (2007): A kis- és középvállalkozások helyzete 2005-2006. Éves jelentés. Budapest.

HVG (2009): TOP500. A legnagyobb hazai vállalatok. HVG Trend. Január 3.

HVG (2008): TOP500. A legnagyobb hazai vállalatok. HVG Trend. Január 5.

Jelentés a központi költségvetésből kutatás-fejlesztési célokra fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2004. augusztus.

Jelentés (2006) a tartósan veszteségesen működő állami tulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzéséről (0611). Állami Számvevőszék. Budapest.

Jenei Gy. – Kuti É. (2007) A civil szféra szerepe – lehetséges feladatok és hatékonysági követelmények. In: Báger G. – Czakó E. (szerk.) A közsféra és a gazdaság versenyképessége, Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. pp. 129–169.

Jenei György (2008): Válaszút? Nemzeti Érdek, 2008/4. szám, 44-66. oldal.

Jenei Gy. – Kuti É. (2009) A civil szféra befolyása a gazdaság versenyképességére. Közvetlen és közvetett hatások, a nonprofit szervezetek gazdasági és társadalmi szerepkörei. ÁSZ Kutató Intézet – BCE Versenyképesség Kutató Központ, Budapest, február

Kárpáti József (2009): Kompetenciaközponti átalakítás a Központi Statisztikai Hivatalban. Kézirat, Budapest.

Kinyik M. – Vitál A. (2005) Közfeladatok ellátása a nonprofit szektorban, Civil Szemle, 2.

KSH (1995–2008) Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2005, 2007, 2008, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Kiss János (2005a): A K + F szerepe a hazai vállalatok stratégiájában. A Versenyben a világgal 2004–2006. Gazdasági versenyképességünk vállalati nézőpontból című kutatás 7. sz. műhelytanulmánya. BCE Versenyképesség Kutató Központ, Budapest

Kiss János (2005b): A magyar vállalatok innovációs tevékenysége. A Versenyben a világgal 2004–2006. Gazdasági versenyképességünk vállalati nézőpontból című kutatás 14. sz. műhelytanulmánya. BCE Versenyképesség Kutató Központ, Budapest

Kiss János (2006): A magyar vállalatok K + F és innovációs tevékenysége – longitudinális elemzése és nemzetközi összehasonlítása. A Versenyben a világgal 2004–2006. Gazdasági versenyképességünk vállalati nézőpontból című kutatás 33. sz. műhelytanulmánya. BCE Versenyképesség Kutató Központ, Budapest

Kovács Árpád (2005): Versenyképesség és államháztartás. Alternatívák forgatókönyv-választáshoz. Pénzügyi Szemle 2005. Összevont szám. 25-48 oldal.

Kovács Árpád (2009): A magyar államháztartás a rendszerváltozástól napjainkig. In: Politikai két évtized könyv. Budapest.

KSH (1999-2008): Magyar statisztikai zsebkönyvek. Budapest

KSH (2003): Külkereskedelmi termékforgalom 2002. Budapest.

KSH (2006a): Vállalkozások demográfiája, 1999-2003. Egységes európai módszertannal végrehajtott vállalkozásdemográfiai felmérés. Központi Statisztikai Hivatal. Budapest.

KSH (2006b): Külkereskedelmi termékforgalom 2005. Budapest.

KSH (2007) Magyar statisztikai évkönyv, 2006, Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

Kuti É. (2003) Gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek, Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

Kuti É. (2007) Nonprofit szervezetek részvétele a foglalkoztatás és a humán erőforrás fejlesztését célzó uniós pályázatokon. In: Landau E., Vincze P. (szerk.): Foglalkoztatáspolitikai és nonprofit szervezetek. Tanulmányok a civil szféra átalakuló szerepvállalásáról az EU-csatlakozás után, Budapest: Kopint-Datorg és Külgazdaság, p. 46-62.

Laki László (2008): A „rendszerváltás”, avagy a „nagy átalakulás”, Nemzeti érdekek 2008/4. szám, 67-85. oldal.

Losonczi Miklós (2008): A fenntartható vállalkozások elősegítése. Vezetéstudomány. 1. szám. 2-18. old.

Losonczi Miklós (2006): Szervezeti súlyképzés a magyar gazdaságpolitikában. Vezetéstudomány. 4. szám. 10-20.

Losonczi Miklós (2004): A versenyképesség alakulása Magyarországon nemzetközi összehasonlításban és az EU-belépés várható hatásai. Integrációs és Fejlesztési Munkacsoport. Versenyképesség Munkacsoport. GKI Gazdaságkutató Rt. Budapest. Február.

McDonald, R. E. (2007) An investigation of innovation in nonprofit organizations: The role of organizational mission, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Volume 36, No. 2.

Némethné Pál Katalin (2001): Teher alatt nem nő a pálma? A kis- és középvállalkozások foglalkoztatási szerepe és adminisztrációs terhe. Vezetéstudomány. 5. szám. 26-37. old.

NFGM (2008): A kis- és középvállalkozások helyzete 2007. Éves jelentés. Budapest. Kézirat.

NFH (2006): Épül az európai Magyarország – példaértékű projektek az Európai Unió támogatásával, Civil. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal,

Nizák P. (2004) Az állami pályázati rendszer tapasztalatai – a civil szervezetek szemszögéből, Civil Szemle, 1.

Nizák P. (2005) A társadalmi egyeztetésről – a Nemzeti Fejlesztési Terv kapcsán, Civil Szemle, 4.

Nybo, Geir (2004): Personal development for dissolving jobs: towards a competency-based approach? In: International Journal of Human Resource Management, 15:3 May 2004, pp. 549-564.

Osváth L. (2005) Térségi párbeszéd a területfejlesztésben. A civil szervezetek térségi együttműködései Magyarországon, Budapest: Szövetség az Országos Civil Érdekképviselésért.

Osváth L. (2008) A civil szervezetek kormányzati döntéseket, fejlesztéspolitikát befolyásoló szerepének vizsgálata. Kutatási résztanulmány. Kézirat, Budapest: Vállalatgazdasági Tudományos és Oktatási Alapítvány.

Pulay Gyula (2009) (szerkesztő, kutatásvezető)-Báger Gusztáv-Jánossy Dániel-Kovács Richárd- Tököli László-Vigvári András: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. Állami Számvevőszék Kutató Intézete. 2009. szeptember.

Rózsás Á. – Vigvári A. (2005): Absorption capacity of local self-governments in Hungary, In: Attila Ágh (ed.): Institutional design and regional capacity-building in the post-accession period, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies, 277–304. o.

Román Zoltán (2002a): A kis- és középvállalatok a magyar gazdaságban. Statisztikai Szemle. 8. szám. 752-768. old.

Román Zoltán (2002b): Vállalkozáserősítő (és/vagy) kisvállalatpolitika? – a vállalkozás és kisvállalatkutatásokról. Vezetéstudomány. 7-8. szám. 18-26. old.

Román Zoltán (2003): A lisszaboni stratégiai célok és a kis- és középvállalatok a jelölt országokban. Közgazdasági Szemle. 7. szám, 691-701.

Román Zoltán (2004): Termelékenységük és versenyképességünk az EU-csatlakozás küszöbén. KSH Budapest

Román Zoltán (2006a): A kis- és középvállalatok és a vállalkozási készség. KSH. Budapest

Román Zoltán (2006b): A vállalkozás oktatása a felsőoktatásban. Vezetéstudomány. 1. szám. 2-9. old.

Salamon, L. M. (1991) A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a kormány nonprofit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban. In: Kuti É. – Marschall M. (szerk.) A harmadik szektor. Tanulmányok, Budapest: Nonprofit Kutatócsoport. pp. 57-69.

Salamon, L. M. et al. (1999) Global civil society. Dimensions of the nonprofit sector, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Schedler, K. – Proeller, I. (2003): New Public Management, Bern-Stuttgart-Wien: Verlag Paul Haupt.

Schmiemann, M. (2008): Enterprises by size class – overview of SMEs in the EU. Industry, trade and services. Statistics in Focus. Eurostat. European Communities.

Somogyi Márta (2009a): Versenyképesség a szakirodalomban – a fogalmi megközelítések összegzése és elemzése I. rész. Vezetéstudomány. 4., 54-64. old.

Somogyi Márta (2009b): Versenyképesség a szakirodalomban – a fogalmi megközelítések összegzése és elemzése II. rész. Vezetéstudomány. 5., 41-52. old.

Stumpf István (2006): Új államépítés – Alkotmányos és kormányzati kihívások. In: Túlerhelt demokrácia – Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk [szerk.: Gombár Csaba-Körösényi András - Lengyel László - Stumpf István - Tölgyessy Péter], Századvég Kiadó.

Szerb László (2008) A hazai kis- és középvállalkozások fejlődését és növekedését befolyásoló tényezők a 2000-es évek közepén. Vállalkozás és innováció. 2. évf. 2. szám. II. negyedév, 1-35 old. Letöltve: 2009.április 14. <http://vallalkozasesinnovacio.hu/application/editorial/16/01Szerb.pdf>

Szerb László – Márkus Gábor (2007): Vállalkozói környezet és vállalkozásoktatás. Vezetéstudomány. 6. szám. 29-41. old.

Szerb László (szerk.) (2005): Vállalkozásindítás, vállalkozói hajlandóság, és a vállalkozási környezeti tényezők alakulása Magyarországon a 2000-es évek első felében. GEM 2004. Pécsi Tudományegyetem. Pécs.

Trócsányi László (szerk.) (2006.): A kormányról, a kormányzati politikáról és a jó kormányzásról. A mi alkotmányunk – Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról, Complex Kiadó Kft. Budapest.

Vajda Á. (1999): A nonprofit szervezetek vállalkozásairól, Statisztikai Szemle, 8.

Vecsenyi János (2003): Vállalkozás. Aula Kiadó. Budapest

Vigvári A. (2009) Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Kézirat, Budapest: Állami Számvevőszék Kutató Intézete.

[http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/86EC9106F0A0319FC1257552002CA1D6/\\$File/t272.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/86EC9106F0A0319FC1257552002CA1D6/$File/t272.pdf)

Viszt Erzsébet (szerk.) (2006): Versenyképességi évkönyv 2006. GKI Gazdaságkutató Zrt. Budapest

Viszt Erzsébet (szerk.) (2007): Versenyképességi évkönyv 2007. GKI Gazdaságkutató Zrt. Budapest

World Bank (1997): The State in a Changing World. World Bank's World Development Report in 1997, Washington D. C.

**Az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének* (ÁSZKUT)
eddig megjelent tanulmányai****

2010

1. Kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban.

2009

2. A megváltozott munkaképességű személyek támogatási rendszere társadalmi-gazdasági hatékonyságának vizsgálata.
3. A felnőttképzési rendszerek hatékonysága nemzetközi összehasonlításban.
4. Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában.
5. Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben.

2008

1. A tudásalapú gazdaság és társadalom.
2. A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése.
3. Korruptációs kockázatok feltérképezése a magyar közsférában.
4. Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről.
5. A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága.
6. A Balaton Régió turisztikai tárgyú tanulmányainak költségei, ezek indokoltsága és hasznosulása a rendszerváltás óta eltelt 17 esztendőben.

2007

1. Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről.
2. A közsféra és a gazdaság versenyképessége.
3. A köz- és a magánzféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok.
4. Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások.

2005

1. A környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható fejlődés a szabályozás és az ellenőrzés tapasztalatainak tükrében.
2. Kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon.

* 2008. december 31-ig Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (ÁSZ FEMI)

** Megtalálható: www.asz.hu (Szakmai kutatás, fejlesztés/ÁSZKUT publikációk cím alatt)

2004

1. A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése.
2. Gyógyszerfelhasználás és –finanszírozás és az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai az elmúlt években.
3. Privatizáció Magyarországon I. kötet.
4. Privatizáció Magyarországon II. kötet.

2003

1. A nonprofit szektor működése és ellenőrzése.
2. A fekvőbeteg-ellátás 10 éve – egy lehetséges terápia elemei.