

7. lecke: Iparpolitika és versenyképesség¹

Tartalomjegyzék

1	Bevezető	2
2	Az ipar keretei és szerkezete.....	2
2.1	Ipar, ipari tevékenység.....	2
2.2	Ipar és versenyképesség.....	4
3	Az iparpolitika intézményi hátterének alakulása az EU-ban.....	13
3.1	Az utóbbi évek struktúra és nézőpont-váltást igénylő trendjei és kihívásai a termelőszektorban.....	15
3.2	A trendekre adott intézményi válasz – új iparpolitikai megközelítés jellemzői	17

Az olvasólecke ajánlott feldolgozási ideje: 25-30 perc

¹ Ez az olvasólecke egy korábbi a TÁMOP-4.1.1.C-12/1/KONV-2012-0005 azonosítószámú, „Ágazati felkészítés a hazai ELI projekttel összefüggő képzési és K+F feladatokra " című pályázat keretében készült tanulmány rövidített és frissített változata.

1 Bevezető

A 2008-ban kibontakozó válság számos negatív hatása mellett rávilágított a reálgazdaság és az erős ipar fontosságára. Az Európai Uniónak és így a tagállamoknak is cselekedniük kell, hogy – a versenyképesség fokozása érdekében – az európai ipart újfent nagyobb fordulatra és teljesítményre ösztönözzék. Ez a megállapítás 2014 januárjában látott napvilágot az Európai Bizottság jóvoltából.² Ennek kapcsán vesszük közelebbről is szemügyre, hogy miről szól a közelmúlt felismerése és mit takar a „cselekvés”.

Számos eleme lehet ennek a cselekvésnek, aminek csupán egyik összetevője az **iparpolitika** maga. Ennek kapcsán gondolhatunk az iparpolitika kifejezett rehabilitációjára és az új lendületet vett, nemzeti és/vagy uniós szintű stratégiákra is. Az iparpolitikai elképzelések „rehabilitációja” jelenheti az iparpolitikai szemlélet változását, illetve azt is, hogy új tartalommal lett megtöltve, hogy így megfeleljen a változó keretfeltételeknek. Az **új tartalom** vonatkozhat arra, hogy **az ipari szektor kibővült tartalommal éri el a mai GDP-hez viszonyított arányát a nemzetgazdaságokban**, de éppúgy vonatkozik az **iparpolitikán belül alkalmazható átalakuló eszköztárra** is. A versenyképesség mint célkitűzés, valamint az átalakuló keretrendszer ugyanis együtt **újrarajzolják az iparpolitika célrendszerét** is, ami újabb lehetőségeket nyújt a megvalósításban, azaz az eszközök terén, mégpedig az EU támogatási rendszerében, a költségvetés kiadási oldalán.

2 Az ipar keretei és szerkezete

Az európai ipar és iparpolitika rehabilitációjának, újra felkarolását az alábbi adatok igazolják. A termék (manufacturing) export részaránya az iparosodott országok esetében a teljes exportjuk 85%-át érte el 2011-ben (UNIDO 2013). Az UNIDO 2013-as jelentése az iparosodottság alapján külön méri, hogy mely országcsoport milyen részarányt képvisel az ipari/termelői hozzáadott értékben (manufacturing value added). Az iparosodott 52 ország közé 21 EU-tagállamot sorolnak, míg további 7 tagállam az iparosodók 38 országot számláló csoportjába került a jelentés alapján.³ Ezek a kategóriák nem az ipar GDP-ben való részesedése alapján különítik el az egyes országokat, hiszen az előbbi kategória esetében ez 15% volt 2011-ben, míg az utóbbi csoportnál 21%-ot is elérte az átlagos arány. A csoportokon belül pedig nagyobb eltérések is lehetnek. Ha kifejezetten az Európai Uniót vizsgáljuk, akkor az iparból származik Európa kivitelének több mint 80%-a, valamint itt használják fel a magánforrásból finanszírozott kutatás és innováció 80%-át. A magánszektorbeli munkahelyek közel egynegyede az iparban van, gyakran magasan képzett munkaerőt alkalmazva (EB 2014). Mindezek alapján nem meglepő, hogy **a fejlett országok az iparban, a reálgazdaságban ismét látják a potenciált, a pénzügyi és tudásbeli háttérrel a növekedés, a fejlődés, a munkahelyteremtés és a versenyképesség hordozására** (UNIDO 2013, EB 2014). A téma alapos tárgyalásához szükség van azonban az ipar és az iparpolitika, valamint ennek eszköztárára újrapozícionálására és behatárolására is.

2.1 Ipar, ipari tevékenység

² European Commission - MEMO/14/37 és IP/14/42 22/01/2014

³ A 21 iparosodott (industrialized) ország Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia. Míg 7, az iparosodó (industrializing) országok közé tartozó EU-tagállam Bulgária, Ciprus, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Lettország és Románia tartozik az UNIDO (2013) szerint.

Le kell határolnunk az ipari tevékenységet, illetve az ebbe tartozó minden gazdasági tevékenységet. A hosszú távú célok eléréséhez pontosan kell tudni a döntéshozóknak, hogy mely összetevők azok, amikre nagyobb hangsúlyt kellene fektetni akár uniós, akár nemzeti szinten, azaz látnunk kell, hogy **az ipari teljesítménybe milyen területek is számítanak bele**. Amikor az EU azt a célt tűzi ki ugyanis, hogy „2020-ra az ipar a GDP 20%-át adja” (EC 2012), akkor ebbe vajon mi számít bele. Az „újraiparosítás és korszerűsítés” mely szektorokat érinti? A klasszikusnak mondott termelő szektor mellett ugyanis már régóta nagyobb jelentőséget tulajdonítunk a termelő ágazatok kibővítésének, amibe bizonyos szolgáltatási tartalmat is beleszámítunk. A számbavétel így másfajta megközelítést igényel⁴. A klasszikusnak tartott ipari szektort nevezhetjük „real economy”-nak ahol a nem pénzügyi tevékenységet ellátó vállalatok („non-financial firms”) tevékenykednek. Tehát tisztázni kell, hogy mit tekintünk az iparba tartozónak, illetve azon belül milyen további kategóriákat különítünk el.

Botos (2010) alaposan körüljárja az **ipar kategorizálásának** különböző formáit. A modern közgazdasági felfogás **négy alapvető gazdasági szektort** különböztet meg. Az első takarja a **kitermelő ágazatokat**, mint a bányászat vagy akár a mezőgazdasági termelés. Az EU adatait megvizsgálva az 1997-es 3%-os részarányhoz képest ennek a szektornak a hozzáadott értéke 2009-re lecsökkent 2% körüli értékre (EC 2011). Ehhez kapcsolódik részben a másodlagos szektor, ami az **energiatermelést, az építőipari és feldolgozó tevékenységet** takarja. Ezen belül természetesen további bontás is lehetséges, mint a könnyű- és a nehézipar. Illetve lehet az igénybevett tényező intenzitása alapján vagy az output termék jellege alapján is tovább bontani a szektort. Az előbb vizsgált időszakot tekintve az ipar részesedése 20%-ról 15%-ra csökkent (EC 2011). A harmadik nagyobb gazdasági ág takarja a **szolgáltatásokat**, beleértve a kereskedelmet is. A szolgáltatási szektor részaránya a különböző kategóriáit összesítve 1997-es 68%-ról 2009-re 74%-ra növekedett (EC 2011). A negyedik lett az **új típusú tudás-intenzív ágazatokat** összefoglaló szektor. Ide tartozhatnak olyan ágazatok, – mint a műszaki fejlesztés, dizájn, biotechnológia és szoftverfejlesztés – amelyek az iparfejlesztési célok között előkelő helyet kapnak a hosszabb távú stratégiákban.

Az Európai Bizottság adatai alapján jól látszik az is, ahogy az ipar teljesítményének csökkenése a válsággal összefüggésben magasabb volt, mint a szolgáltatások esetében, ez utóbbiak ugyanis kevésbé érzékenyek a gazdasági események alakulására. Az iparon belül sem egyértelmű azonban a változás, hiszen a tartós fogyasztási javakat jobban érintette a fogyasztás csökkenés, mint a nem-tartós ipari termékeket (EC 2011). Ezek az EU-szinten megfigyelhető változások, azonban komoly tagállamok és szektorok közötti különbségeket takarnak. A technológiai fejlettség, a növekvő transznacionalizálódás és a fokozódó nemzetközi verseny mind az üzleti modellek fejlesztése felé hajtja a különböző iparágakat. Ezek a változások pedig egyre inkább **elmoszák a korábbi éles határvonalat az ipari termelés és a szolgáltatások nyújtása között**. Az ipari tevékenységek egyre szélesebb körű és összetettebb, a nyersanyag- és energia szolgáltatástól kiinduló és akár a turizmusig is terjedő globális értékláncok (global value chain, GVC) szerves részei, amelyek összekapcsolják a vezető nagyvállalatokat és a kis- és középvállalkozásokat (kkv-k) a különböző ágazatokon és országhatárokon át. Globális szintű tendencia, hogy egyre több termelő vállalat nyújt a termékei mellé szolgáltatásokat is, ezzel is növelve a szolgáltatások arányát az ipar részarányához képest szinte valamennyi uniós tagállamban (EC 2011). A szolgáltató ágazatokat így egyre nehezebb elválasztani a termelő szektoroktól, mivel a szolgáltatások széles köre soha nem önmagában létezik, hanem a reálgazdaságra rakódva, azt kiegészítve (servitization – erről később még lesz szó!). Éppen ezért szakítani kell azzal a felfogással, hogy az ipar kizárólag a termelő szektorból, a gyártásból áll.

⁴ Aiginger és Sieber (2006) is méri a hagyományos ipari termelő szektort és annak kibővített változatát („wider manufacturing”), amiben a termelő szektort és az üzletviteli szolgáltatásokat („business services”) együtt mérik.

Ráadásul a GDP-hez való hozzájárulás részarányának válság miatti csökkenése nem jelenti azt, hogy az ipar szerepe csökkenne is. A hosszú távú adatokból az látszik, hogy **a termelő szektor teljesítménye a legjobb az EU gazdaságán belül**. 1995 és 2010 között a munka termelékenysége (labour productivity) ebben a gazdasági ágban meghaladta a legjobban teljesítő szolgáltató ágazatok hasonló mutatóját, amihez hozzájárult az ipar magas kutatás-fejlesztési intenzitása is. Ez utóbbi miatt a szabadalmaztatások aránya is magasabb az iparban a többi szektorhoz képest és az ipari termelő vállalatok részaránya az innovatív vállalkozások között igen magas volt 2008-ban (EC 2011). És végül, igaz ugyan, hogy az új munkahelyek nagyobb tömegben alakulnak a szolgáltatások területén, azonban ezek célja, hogy általuk a reálgazdaság és az ipari termékek termelésének további fejlesztése valósuljon meg (UNIDO 2013). Ennek az EU is hangot adott, amikor azt írta a Bizottság, hogy a „*gyártásban létrejövő minden egyes új munkahely nyomán további 0,5-2 munkahely jön létre más ágazatokban*” (EB 2014). Mindez azt is eredményezi, hogy a **termelő szektornak/reálgazdaságnak van a legnagyobb multiplikátor hatása** – pozitív vagy olykor akár negatív irányban is – a többihez képest. Másképpen, nem lehet versenyképes és stabil szolgáltató szektort kiépíteni olyan gazdaságban, ahol nincsenek termelő beruházások, amelyek azokat igénybe vegyék. Stabil, gyártással foglalkozó ágazatok nélkül a szolgáltató szektor nagyrészt olyan tevékenységekből áll, melyek határon átnyúló szolgáltatásokat végeznek zömmel transz- és multinacionális szinten tevékenykedő megrendelőknél, akik, ha a versenyképességük ezt indokolja, akkor ugyanolyan könnyen át is telepíthetik (relokálhatják) az adott szolgáltatást, mint amilyen könnyen elvitték egy adott térségbe („footloose” ágazatokká válnak).⁵ Gyártó kapacitásokra (manufacturing industries) telepített üzleti és/vagy fogyasztói szolgáltatásokat nyújtó szektor (non-manufacturing) viszont stabilabban szolgálja a befogadó gazdaság és közösség helyi szintű igényeit is.

2.2 Ipar és versenyképesség

A **hivatalos nemzetközi összehasonlításokat is lehetővé tevő statisztikák** közül többek között az alábbiakban találkozhatunk a gazdaság egyes szektorainak külön kezelésével. Az ENSZ Gazdasági Tevékenységek Szabványos Nemzetközi Ágazati Osztályozása (UN International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, a továbbiakban ISIC) 2008-as, például A-tól U osztályokba sorolja a gazdasági tevékenységeket.⁶ Ebből azonban nem derül ki, hogy mit tekintenek az iparhoz kapcsolódónak. Ennek egy további származtatott rendszere a Gazdasági Tevékenységek Általános Nemzetközi Osztályozása az Európai Közösségek keretében (Nomenclature générale des Activités Économiques dans les Communautés Européennes) ismertebb nevén az EU NACE rendszere. Míg az EU KLEMS⁷ az egyes országok növekedésére vonatkozóan és annak háttéréről ad részletesebb felvilágosítást.

A fent említett rendszerek azonban nem mutatják meg egyértelműen, hogy ha az EU GDP-ben elérendő 20%-os célját vizsgáljuk, akkor az EU mit is tekint az iparba tartozónak és mit számít bele ebben a 20%-ba.⁸ Viszont, úgy véljük, hogy a további ipart érintő célkitűzések pontosítását feltételezi, ha azt látjuk, hogy például Németország és Románia is eléri jelenleg a 20%-os célt. Azaz, jól látszik, hogy nem pusztán ennek az értéknek az elérése lenne a cél, hanem a minőségi összetétele. Tehát összességében hasznos lehet egy numerikus cél, azonban

⁵ Ennek a témának Magyarország szempontjából történő vizsgálatát lásd Hunya – Sass (2013) tanulmányában.

⁶ Ezek között megtalálhatjuk az információs és kommunikációs technológiákat (J), a pénzügyi és biztosítási tevékenységeket (K), a szakmai, tudományos és technológiai/technikai tevékenységeket (M), az adminisztratív és kiegészítő szolgáltatásokat (N), az oktatást (P), a humán egészségügyi és társadalmi tevékenységek végzését (Q), de még a művészetek, szórakoztatóipar és a kikapcsolódást szolgáló ágazatokat (R) is (UN 2008).

⁷ EU KLEMS <http://www.euklems.net/>

⁸ Ez az érték utoljára 1999-ben haladta meg az EU GDP 20%-át, de akkor még EU15-ökről beszélhettünk.

nem elegendő. Hosszú távon ugyanis nem elég, ha a termelő szektor tevékenységét feltornázzuk erre a szintre, fontos mellette annak versenyképessége is.⁹ Sőt, egy ilyen, pusztán az ipar részarányát szem előtt tartó stratégia még az ipar addigi eredendően magasabb termelékenységét (higher productivity growth) biztosító eredményeit is veszélyeztetheti. Ennek a problémának a feloldására szolgálhat az **ipari hozzáadott érték**¹⁰ (industry value added) **vizsgálata**, mely mélyebb tartalmat jelent a versenyképesség szempontjából. Így megérthetjük azt is, hogy az egyre fontosabbnak tartott versenyképességi rangsorokban (mint amilyen a World Economic Forum Global Competitiveness Report) miért kerülnek nagy súllyal számításba az ipari teljesítmény különböző összetevői.

A **versenyképességnek** mi most egy általánosan elfogadott, a World Economic Forum által alkalmazott formáját használjuk a továbbiakban. Egy **nemzetgazdaság akkor versenyképes**, ha a nemzet képességei jól hasznosulnak és hosszabb távon folyamatosan erősödnek, a cégek minél több, tudást és kreativitást is igénylő, nagy hozzáadott értéket termelő munkahelyet hoznak létre, és mindezek következtében az emberek életszínvonala és életminősége folyamatosan javul. Egy gazdaság akkor versenyképes, ha a lakosságnak magas és állandóan javuló életszínvonalat és magas foglalkoztatottságot biztosít fenntartható módon. A fenntarthatóság arra utal, hogy ezt olyan gazdasági tevékenységekkel teszi, amelyekkel nem veszélyezteti a következő generációk jóllétét. A versenyképesség egyrészt attól függ, hogy milyen termékek és szolgáltatások előállítására képes egy ország – ez elsősorban a cégek hatáskörébe tartozik –, másrészt pedig attól, hogy a rendelkezésére álló erőforrásokat milyen hatékonyan hasznosítja – ebben lehet szerepe az államoknak, hogy ösztönözze a vállalkozásokat, hogy nagy tudásigényű tevékenységeket végezzenek, ezáltal jó minőségű és jól fizető munkahelyeket teremtsenek.

A **versenyképesség tehát makro- és mikrotényező egyszerre**. Makro annyiban, hogy a gazdasági versenyképesség megteremtésének lehetőségét erősen befolyásolja a mindenkori gazdaságpolitika és intézményi környezet. Mikro pedig azért, mert a gazdaság szereplőinek versenystratégiái, és az általuk igénybe vett erőforrások – közöttük is elsősorban a humán erőforrás – hatékony hasznosításától függ elsősorban a versenyképesség mértéke. Mindeközben nemzetközi szinten versengés is zajlik az alábbi területeken:

- A külső fejlesztési erőforrások megszerzése és a transznacionális társaságok becsalogatása, illetve fejlesztése által
- Dinamikus gazdasági szektorok kifejllesztése
- Kedvezőbb világgazdasági pozíció elérése érdekében, ami egyrészt az aszimmetrikus kölcsönös függőségek (interdependenciák) rendszerében elért kedvezőbb pozíciót, másrészt pedig a világgazdaság élvonalába kerülést jelent.
- A fejlődés folyamatában és annak fenntarthatósága terén történő előrehaladás.

A fentiek alapján a versenyképesség az arra való **képesség, hogy az adott nemzetgazdaság sikeresen alkalmazkodik a világgazdasághoz**. Az **iparnak a versenyképességben betöltött szerepének** vizsgálatakor abból indulunk ki, hogy a befektetői szemlélet, a **versenyképességi rangsorok** mind olyan irányba hajtják a világot, azon belül az Európai Uniót és a 28 tagállamot, hogy tekintettel legyenek a növekedési kilátásaikra és megtegyenek mindent ennek előmozdítására. A versenyképesség országokéni összehasonlítására többféle – mérhető statisztikai eszközöket vagy leíró statisztikai

⁹ Friends of Europe (2014): Europe's Industrial Fightback. The key role of innovation. Summer, Brussels.

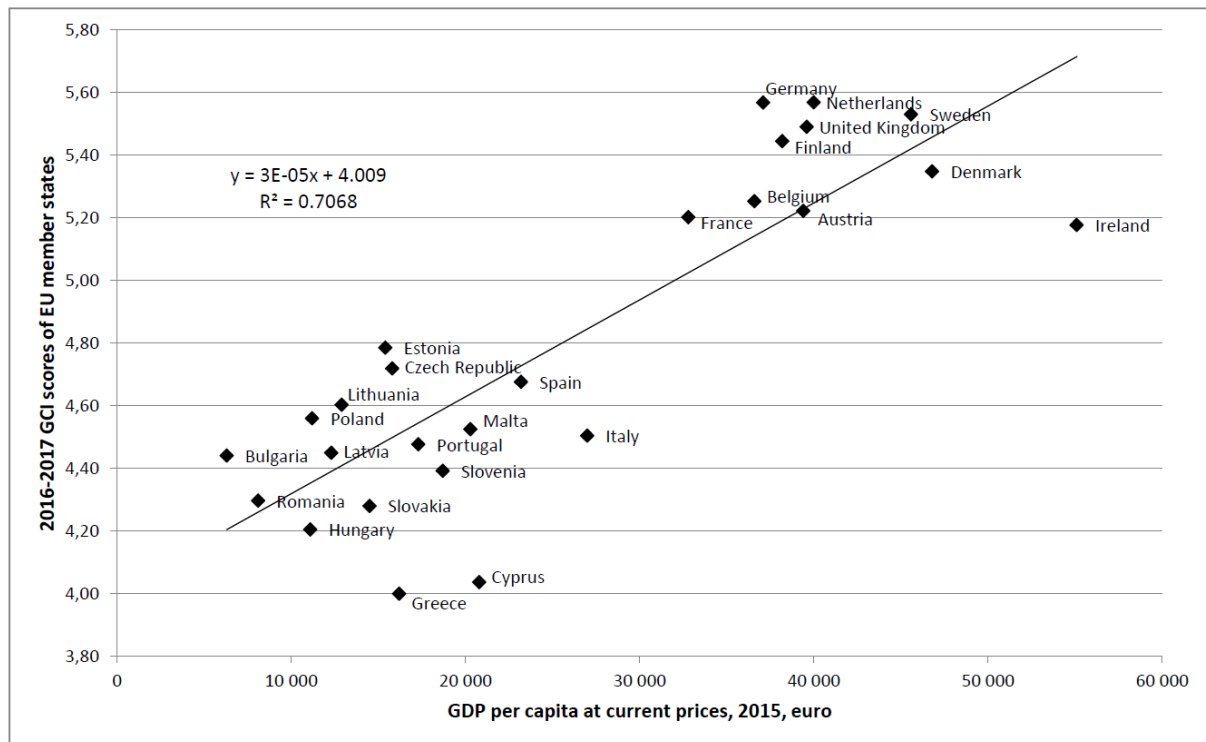
¹⁰ Az ipari hozzáadott érték a magán és kormányzati szintű beruházásokból eredő ipari termelésének a GDP-hez történő hozzájárulását fejezi ki. Ez tartalmazza a munkabérek, termelést és importot sújtó adókat a támogatásoktól mentesen és általában a bruttó működési/termelési többletet. A hozzáadott érték tehát megmutatja az ipar bruttó kibocsátásának és a termeléshez igénybe vett inputoknak (nyersanyag, energia, félkész-termékek, szolgáltatások) a különbségét. Másképpen a termelés nettó kibocsátásaként (manufacturing net output) is szokták hívni.

eszközöket is alkalmazó – módszer is ismert (Lukovics 2008). Az International Institute for Management Development (IMD) intézmény World Competitiveness Score (WCS) és a World Economic Forum (WEF) elnevezésű szervezet három összetevős Global Competitiveness Index-e (GCI) egyaránt két, igen gyakran idézett tanulmány, melyek inkább a többváltozós elemzés módszerét alkalmazzák.

Az utóbbi mutató, a **WEF Global Competitiveness Indexe (GCI)** olyan intézmények, politikák és tényezők összessége, melyek egy ország esetében meghatározzák a termelékenység szintjét és növekedési potenciálját. A GCI összetevői között az alapvető követelményeken belül találjuk az infrastruktúrát, melynek részét képezi az információs és kommunikációs technológiákat (ICT) felölelő ipar helyi szintű felkészültsége is (9. Pillér). Az ICT-t napjainkra már szinte általános, a gazdaság egyéb szektorának, így az iparnak is a további fejlődésére ható körülményként (general purpose technology) lehet jellemezni. Az 5. Pillérbe tartozó oktatás és szakmai képzés is szorosan kötődik az ipari teljesítményhez, hiszen a versenyképességhez nélkülözhetetlen a magas szakmai tudással, hatékonyan dolgozni képes munkavállalói réteg kialakítása, ami név szerint egyébként a GCI 7. Pillérébe tartozik.¹¹ A 6. Pillér ipari kötődése sem kérdéses, hiszen az árupiac hatékonyságát meghatározza a kereslet-kínálat alakulása, ami viszont hatni fog a befektetői környezetre, a termelő vállalatok hatékonyságára és így innovativitására is, ami egyébként külön, a 12. Pillérben is számításra kerül. Jól látszik tehát, hogy a **versenyképességi rangsorokban az iparhoz köthető területek részaránya magas**, nagy súllyal kerülnek számításba az ipari teljesítmény különböző összetevői, még úgy is, hogy a GDP-hez mért aránya nem egyértelműen változik.

¹¹ Erre példaként lehetne hozni az öt éven keresztül a GCR listáját vezető Svájc vagy a szintén élen járó Németország munkapiacát is, ahol jellemzően magasabb bérért dolgoznak, mégis versenyképesen, mert nem a bér adja a hatékonyság és a versenyképesség egyedüli összetevőjét.

1. ábra: Tagállamok elhelyezkedése az egy főre eső GDP (2015, euróban) és a versenyképesség (GCI, 2016-17) alapján



Megjegyzés: Luxemburg a kiugró egy főre eső GDP értéke miatt kimaradt a vizsgálatból.

Forrás: Pelle – Somosi (2018)

A versenyképes ipar kiépítésének fontossága miatt nem is meglepő, hogy a **McKinsey** a korábbiaktól egy kicsit eltérve rendszerezi az ipari tevékenységeket. Éppen ezért az ipari hozzáadott értéket vizsgálják a legújabb regionális versenyképességi jelentésükben is.¹² Az ipari tevékenységet képviselő **termelő szektor** azonban olyan sokrétű, hogy **legalább öt, még mindig igen széleskörű tevékenységi kört felsorakoztató szegmensből áll**, amelyek sikere ennek megfelelően soktényezős lehet. Az alapján tesznek különbséget közöttük, hogy mely termelési tényező – tőke, energia, munka – szükséges hozzájuk (1), milyen mértékű innovációt igényelnek (2), és milyen mértékben vesznek részt a nemzetközi kereskedelemben, azaz mennyire „tradable” a tevékenység eredménye, terméke (3).

Elsőként elkülönítik a „*helyi piacra szánt globális termékek gyártásának*” (global goods, for local markets) tevékenységét, mely 2010-ben a **globális termelés bruttó hozzáadott értékének** (Global manufacturing gross value added) 100 százalékából (ami, 10,5 trillió USD) 34%-ot ért el. Ebbe a háztartási készülékek gyártásától az autógyártás, gyógyszeripar és vegyipar termékei tartoznak, ahol jellemző az is, hogy a termelést a végpiachoz közel telepítik. Erre a szegmensre jellemző a magas K+F intenzitás és a közepes kereskedelmi intenzitás (moderate trade intensity), valamint az is, hogy bizonyos félkész-termékek megjelennek a nemzetközi kereskedelmi folyamatokban, míg az összeszerelés és a termelés már inkább régiókon belül végzett tevékenységek. A verseny a K+F sikerében és a

¹² A McKinsey Global Institute 2012. májusi vizsgálata a 75 legnagyobb ipari termelést felmutató ország (28 fejlett és 47 fejlődő) adatainak felhasználásával, az ENSZ ISIC rendszere alapján a termelő szektorok 2 számjegyű bontásában, kivéve az újrahasznosítást. <http://www.mckinsey.com/tools/Wrappers/Wrapper.aspx?sid={80527B84-A038-47EA-A6ED-E72BFB5CF10E}&pid={BF5B4B59-99D3-4B33-A6F7-E99C34343A1E}>

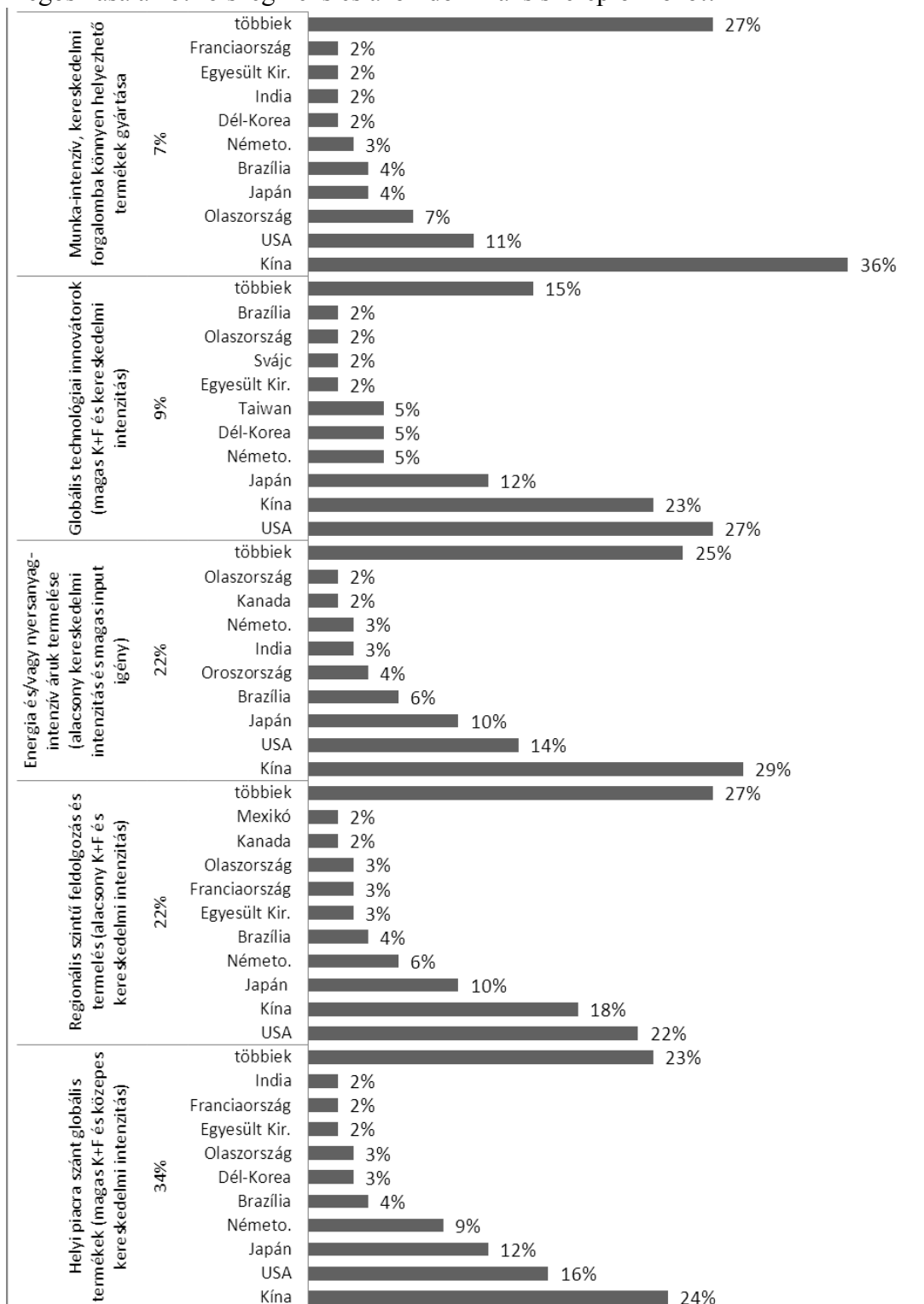
késztermék minőségének alakításában lehetséges. A következő kategória a „*regionális szintű feldolgozás/termelés*” (regional processing) a maga 28%-ával, amibe az élelmiszergyártás, italgyártás, a műanyag-ipar és a nyomtatás tartoznak. Ezek azok az iparágak, melyek szorosan kapcsolódnak a helyi piacokhoz. Jellemző rájuk az alacsony K+F-intenzitás és az alacsony részvétel a nemzetközi kereskedelemben. Bonyolult és költséges a termeléshez kapcsolódó logisztika kidolgozása, viszont a termelési folyamat viszonylag magas fokon automatizált. A versenyt a termékek frissessége és a helyi ízlések, fogyasztói szokások befolyásolják. A harmadik, szintén nagy részarányt, 22%-ot elérő terület, „*az energia és/vagy alapanyag-intenzív áruk*” (energy- or resource-intensive commodities) termelése, mint a szén (coke), nukleáris energia, a kőolajszármazékok kitermelése és feldolgozása, papír és rostipari alapanyagok gyártása. Erre a szektorra az alacsony kereskedelmi-intenzitás jellemző és a magas energia-igény.¹³ A verseny elsődlegesen az árakban jelenik meg, valamint minimális szintű termékdifferenciálásban is jelentkezhet. A negyedik, a teljes hozzáadott értéket teremtő ipari szektoron belül egyelőre még számottevően kisebb részarányal (9%) részt vevő terület a „*globális technológiai innovátorok*” (global technology innovators), amihez a számítógépgyártás és a félvezetőgyártás köthető. Ezt a szektort a magas K+F és kereskedelmi intenzitás jellemzi mind az összetevők, mind pedig a késztermékek piacán. A verseny a K+F területén és annak is az élvonalbeli (cutting edge) technológiákat kutató tevékenységeinél jelentkezik. Végül az utolsó kategóriába a globális hozzáadott-érték termelésének mindössze 7%-át kitevő a „*munka-intenzív kereskedelmi forgalomba könnyen helyezhető termékek gyártása*” (labor-intensive tradables) tartozik, ami a ruházati és textilipart, bútorgyártást és a játékgyártást takarhatja. Ebben a szegmensben magas a munkaerő-intenzitás, jelentős a termékek nemzetközi forgalma, viszont nem feltétlenül szükséges, hogy a termelő a végpiachoz közel települjön. Magas a (főleg munkaerőköltség alapú) árversenynek való kitettség.¹⁴ Az egyes termelő szektorok globális bruttó hozzáadott értékének megoszlását az öt fő szegmens és azok 10-10 domináns szereplői között az alábbi 1. ábra tartalmazza.

A kategorizálás ilyen módja azért is hasznos, mert jól mutatja, hogy melyek az alacsony technológia-intenzitású iparágak, melyek ugyan hatalmas foglalkoztatási lehetőségeket hordoznak, de kevesebb az esély a tőkefelhalmozásra általuk. Míg **a közepes vagy magas technológiát képviselő iparágak** esetében éppen fordítva igaz az összefüggés. Az UNIDO (2013) szerint ezen utóbbi kategória az, amely **lehetőséget teremt az innováció, az új tudás és a szakképzettség fejlesztése terén, ezáltal is elősegítve az új iparágak kialakulását és a strukturális alkalmazkodás lehetőségét**. Mindez pedig a tőkefelhalmozás révén hozzájárul a kapcsolódó üzleti szolgáltatások fejlesztéséhez is, ami végül újabb foglalkoztatási lehetőségek megnyílásához vezethet más szektorokban.

¹³ Oroszország az energiával való magas ellátottsága miatt tudott felkerülni a top 10 ország közé ebben a szegmensben.

¹⁴ A viszonylag magas olasz részvétel a magas minőségi követelményeket teljesítő, de ennek megfelelően magas munkaerő-intenzitást igénylő ruházati (apparel) és bőr termékek gyártásának köszönhető.

1. ábra: A termelő szektorok globális bruttó hozzáadott értékének megoszlása az öt fő szegmens és azok domináns szereplői között

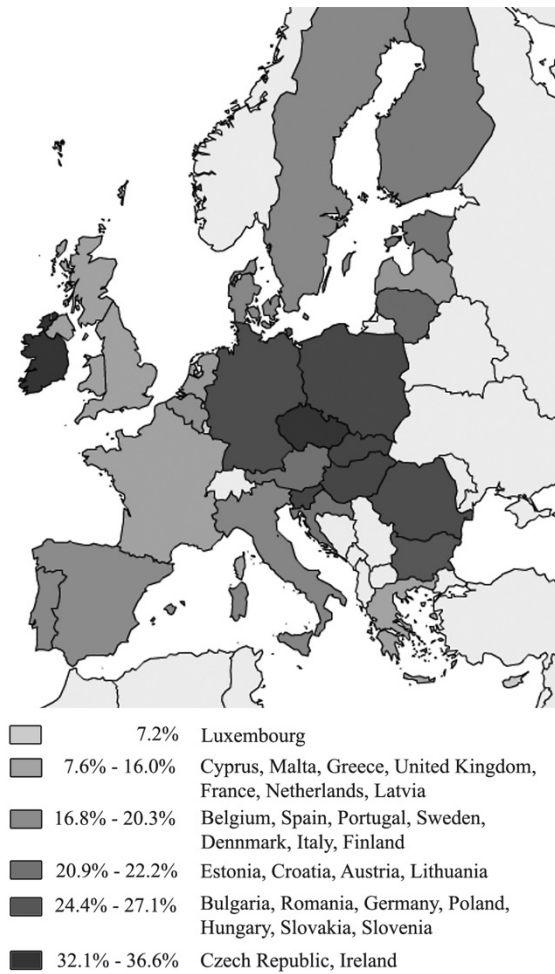


Forrás: McKinsey (2012) alapján saját szerkesztés

A világ mai leggazdagabb országai, gazdasági és politikai nagyhatalmai az ipar révén alakulhattak ki. „*Iparra mindig és mindenhol szükség volt, van és lesz*” (Botos, 2010, 17. o.). Elfogadva ez utóbbi állítást, ki kell egészítenünk azzal, hogy **az ipar fogalmának meghatározása jól látható módon egyre nagyobb rugalmasságot követel**. Már csak azért is, mert az iparba sorolt különböző tevékenységek eltérő fejlődési pályát mutatnak

országokként és korszakokként is. Az **ipart**, részben Botos (2010, 15. o.) meghatározása alapján olyan **állandó változásban, átalakulási folyamatban lévő rendszeresen végzett szakmai tevékenységnek tekintjük, amelynek eredményeképpen valamilyen piacképes termék vagy szolgáltatás keletkezik**. A korábban idézett UNIDO-s álláspont is alátámasztja azt a felismerést, hogy az **iparnak újfent nagyobb szerepet kell tulajdonítani** bizonyos nemzetgazdaságok, vagy akár az egész Európai Unió fejlődésében. Az ipar multiplikátor hatásának pozitív oldalát kihasználva *„A válság után, a gazdasági felépülés szempontjából a reálgazdaság ... megerősítése a legfontosabb prioritás. ...szükségünk van az ipar húzóerejére is.”* (EB 2013, 3. o.).

2. ábra: az ipar (bal) és a szolgáltatási szektor részaránya a bruttó hozzáadott értékből (2016, %)





59.7% - 61.5%	Ireland, Czech Republic, Slovakia
63.3% - 67.0%	Romania, Poland, Hungary, Slovenia, Bulgaria
68.0% - 71.0%	Lithuania, Germany, Croatia, Finland, Estonia, Austria
73.8% - 77.2%	Spain, Italy, Sweden, Latvia, Denmark, Portugal, Belgium
78.2% - 79.7%	Netherlands, France, United Kingdom, Greece
84.1% - 86.8%	Malta, Cyprus, Luxembourg

Forrás: Pelle – Somosi (2018)

Az **ipar fogalmának kibővülése, átalakulása** mellett az **ipari szektor teljesítményének számbavételében** is több fontos tendencia látszik érvényesülni. Egyrészt látszik, hogy olyan tevékenységeket is hozzáadnak, melyek korábban nem feltétlenül tartoztak a hagyományos értelemben vett ipari szektorhoz. Másrészt, ezzel együtt is a szolgáltatói szektor térnyerésének köszönhetően az ipari szektor jelentősége évtizedek óta csökken, mind a nemzetközi kereskedelemben, mind pedig a GDP-hez való hozzájárulást tekintve. Így tehát elfogadjuk, hogy nem feltétlenül a mennyiségi mutató alakulását kellene szem előtt tartanunk, hanem az ipari szektor teljesítményében versenyképességi okokból a hozzáadott érték arányának kellene inkább nagyobb szerepet szánni.

A „**húzóerő**” tehát úgy tűnik, hogy inkább az **ipari termelés minőségi összetételében, versenyképességében rejlik**, hiszen ez **alapjaiban határozza meg egy ország gazdasági potenciálját, a kapcsolódó, ráépülő ágazatok teljesítőképességét és a társadalom kereteit is**. Ez szintén csak alátámasztja, hogy nem késhet tovább Európa „*ipari reneszánsza*” (EB 2014). Az, hogy most ehhez a szektorhoz térnek vissza, azaz egyfajta kiütként jelenik meg a jelen gazdasági nehézségekből, nem véletlen. A sikeres világgazdasági alkalmazkodásba azonban beletartozik az is, hogy az adott nemzetgazdaság/EU képes (volt)-e egy az alkalmazkodást megkönnyítő intézményrendszer létrehozására. Az iparhoz való „**visszakanyarodás**” **tartalmazza** ugyanis a **koordinációt, azaz az intézményesült iparpolitikát is**. Így, a továbbiakban azzal foglalkozunk, hogy milyen keretek között és milyen eszközökkel lehet az ipari versenyképéségen javítani annak érdekében, hogy ez végül

a gazdasági fejlődésben is megmutatkozzon. Az ebben való aktív kormányzati vagy uniós szerepvállalás ugyan folyamatosnak nevezhető, mégsem egyértelműen változott az utóbbi évtizedekben. Az alábbiakban a fejlesztést célzó iparpolitikai szemléletmód európai változásának a főbb állomásait mutatjuk be. A szemléleti háttérbe ismételt változást az utóbbi évtizedek legsúlyosabb válsága látszott hozni.

3 Az iparpolitika intézményi háttérének alakulása az EU-ban

Az Európai Gazdasági Közösségek 1950-es években történő kialakításakor már kellett számolni a Bretton Woods-i rendszer által biztosított keretrendszerrel is. Persze nem ez volt az egyetlen körülmény, **ami miatt mellőzötté vált az iparpolitika közösségi szintű kezelése.** Az alapító országokban a világháborút követő újjáépítés után a növekedésen volt a hangsúly. Ugyanakkor nem volt egységes álláspont abban, hogy a szén- és acélipart érintő lépéseken túl mennyire avatkozzon bele az EGK vagy akár maga a nemzetállam is a helyi gazdaságfejlesztésbe. Ennek voltak információszerzésből fakadó költségvonzatai is, amelyek nem arányosan növekedtek. A helyi igényekre pedig a helyi választ találták inkább megfelelőnek. Így összességében semmi nem készítette az alapító hat tagállamot arra, hogy közös iparpolitikai fellépésben gondolkodjanak a kezdetektől. A közös versenypolitika vette át „a közösségi iparpolitika számos funkcióját” az EGK-n belül (Török 1999) és a piacgazdasági rendszer kiépítése volt a cél, ahol az állam a magángazdaságok és piac általános működési feltételeinek és biztonságának őrzője.

A **70-es, 80-as években** így még a nemzetállami szintű iparpolitikai megfontolások és gyakorlat volt az uralkodó, ami abból állt, hogy egy-egy stratégiainak mondott iparágat, vagy éppen nemzeti bajnokot kiválasztottak, ezt hívták francia típusú, explicit iparpolitikának (Aiginger – Sieber 2006). A második szakaszban így alapvetően **szektorális lépések** történtek.

Intézményi, közösségi szempontból a következő, **harmadik szakasz** a Maastrichti Szerződéstől számíthatjuk. A közösségi szintű iparpolitikai gondolkodás még mindig nyitott, keretjellegű program maradt – került az iparpolitikai mozgástér szigorú lehatárolását és a pénzügyi háttére sem volt meg. Így összességében még mindig nem volt komplex explicit iparpolitika. Emellett csak az ún. pozitív, a kívánt irányú struktúraváltozást horizontális módon és diszkriminációmentesen ösztönző iparpolitika lehetett elképzelhető. Az iparpolitika ilyen módon történő rehabilitációja az **1990-ben** kiadott Iparpolitika a nyitott és versenyképes környezetben c. dokumentumban¹⁵ öltött végül testet, melyben lefektették, hogy az **európai ipari versenyképesség aggasztó állapotán kívánnak közösségi szintű iparpolitikával is segíteni.** Az iparpolitika **célja** ekkor tehát a strukturális változásokhoz történő alkalmazkodás megkönnyítése lett, kedvező körülmények kialakítása és az, hogy támogassa az európai ipari potenciál mind jobb kiaknázását a kutatás, a fejlesztés és az innováció által (Szalavetz 2011). Ez azt jelenti, hogy ugyan szakítottak a szektorális szemlélettel, de a versenyképesség érdekében az azt szolgáló ágazatok és az innováció kiemelt jellegét elfogadják ebben a harmadik időszakban. Fontosnak tekintették tehát az innovációhoz való kapcsolódást, a verseny és tudásbázisú beruházások ösztönzését (Botos 2010). Ennek egyik példája a **Bangemann-jelentés (1994)**,¹⁶ aminek háttérében a 80-as években bekövetkezett ázsiai „csoda” tapasztalatai álltak (Robinson 2009). Felmerült a lehetősége annak, hogy az iparpolitika nem csak fejlődő országok számára lehet hasznos (Botos 2010), hanem akár a további gazdasági **növekedés feltétele is** lehet (Harrison 2012). Ez a gondolatmenet már egy

¹⁵ European Commission (1990): Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach

¹⁶ Bangemann Report (1994): Europe and the Global Information Society. Bengemann report recommendations to the European Council. Innovatia Documentation: Europe & The Global Information Society.

pozitív és horizontális, az iparon jóval túlnyúló, átfogó iparpolitikai intézkedéscsomagot is feltételez.

A Botos (2010) által felvázolt strukturális alkalmazkodás feltételrendszerében mind az előfeltételek és mind a katalizátorok között találunk közös vagy közösségi politikákat. **Mindezt ki kell, hogy egészítse** a klasszikus majd neoklasszikus gazdasági gondolkodás az állam szerepéről. Eszerint **az állam(ok)/Unió feladata**, hogy „*technikailag kifogástalan infrastruktúrát, kellően jól képzett és a piac szabályainak betartására nevelt munkaerőt, gördülékeny pénzügyi rendszert, tőkehez és hitelhez való könnyű hozzáférhetőséget*” szolgáltasson és olyan költségvetési politikát, „*amely nem száll szembe nyilvánvaló piacgazdasági racionalitásokkal*”. Azaz a gazdaságpolitika ne alkalmazzon értelmetlen szubvenciókat, és ne vállaljon fel szükségtelen kiadásokat. Ezek a környezeti feltételek szükségesek ahhoz, hogy „*a piac a maga pótolhatatlan és legértékesebb szolgáltatását, vagyis a helyes és mértékadó árakat kialakíthassa, és közvetíthesse az ehhez szükséges információkat*” (Magas 2002, idézi Kutasi et al 2010, 15. o.).

Mindez a Maastrichti Szerződésben már érezhető változást hozott. A 130. cikkely tartalmazza az **ipari versenyképesség közösségi szintű megjavításának programját**¹⁷, ami ugyan elismeri az iparpolitika létjogosultságát, de **még mindig a versenypolitika alá rendeli azt** (Török et al 2013). További fontos jellemzője, hogy **a horizontális szemlélet mellett a versenyképesség érdekében ismét „beengedték” az uniós szintű politikaformálásba a szektorális szemléletet**. Ez a K+F és az innováció felé fordulásban jelentkezett. Ezt a kilencvenes években megjelent integrált gondolkodásmódot, azaz hogy más, kapcsolódó politikák eszközeivel is kívánják támogatni az elérendő célokat azóta is megtaláljuk.

A kilencvenes években számos olyan külső körülmény hatott az uniós politikákra, amely alapvető változásokat hozott.¹⁸ Ezek folyománya volt egy sor olyan dokumentum elfogadása, melyek a változó világgazdasági körülményekre és az európai versenyképesség lassulására volt hivatott válaszokat keresni és adni.¹⁹ A közös bennük az volt, hogy **megtartották a horizontális szemléletmódot**, minden általánosan ható eszközzel együtt, melyek a versenyképes környezet kialakítását célozták. Azonban felismerték, hogy a versenyképes környezet és horizontális célok iparáganként változnak, és olykor olyan **kiegészítő intézkedéseket (finomhangolást) is igényel egy-egy terület**, mely nem feltétlenül szükséges az egész ipari szektorban. Az uniós **iparpolitikai gondolkodásban tehát a következő lépcsőt a Lisszaboni Stratégia jelentette**, ahol a közös gondokra beágyazódott közösségi szintű iparpolitikai javaslatok érkeztek. Azonban a Lisszaboni Stratégia céljainak eléréséhez készített Nemzeti Akciótervekben (National Action Plan) egy sor olyan eszközt is nevesítettek, melyek szektorális és nemzeti jellegük miatt néhány évtizeddel korábban igen ellentmondásos fogadtatásban részesültek volna. Ezt a – **negyedik szakaszt** – 2002 óta lehet fellelni az EU dokumentumaiban. A **mátrix szemléletnek** elnevezett megközelítés a horizontális eszközöket (ezek lehetnek az oszlopok) kombinálja a szektorális megkülönböztetéssel (ezek a sorok).²⁰ A fejlődés érdekében a következő területeket nevezték meg mint **horizontális eszközöket**: nyitott és versengő belső piac, tudás, amely magában

¹⁷ TEU (1992), Article 130. „*The Community and the Member States shall ensure that the conditions necessary for the competitiveness of the Community's industry exist.*”

¹⁸ A keleti nyitás és a várható csatlakozás, a WTO kialakítása, Kína és India fejlődése és ipari bázissá alakulása, a közepes jövedelmű európai régiók képességeinek gyengülése a beruházások támogatásában, a gazdasági növekedés lelassulása, a tartósan magasan beragadt munkanélküliség mind ilyen körülmény volt (Aiginger – Sieber 2006).

¹⁹ European Commission (2002): “Industrial policy in an enlarged Europe” (COM 2002/714), European Commission (2005): “Implementing the community Lisbon programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing — towards a more integrated approach for industrial policy” (COM 2005/474)

²⁰ A négy nagy szektor, melyeket a Bizottság elkülönített: Élelmiszeripari és élettudományok ipara, gépgyártás és rendszer iparágak, divat és design termékek gyártása, alap és közvetett termékek gyártása.

foglalja a kutatást, az innovációt és a képességek fejlesztését, jobb szabályozói környezet, a versenyképesség, az energia és a környezeti politikák szinergiája, a globális piacokon való részvétel, valamint a szociális és gazdasági kohézió kialakítását (Aiginger – Sieber 2006).

Ha elfogadjuk, hogy az állam aktívan részt vehet a gazdaságpolitika alakításán keresztül akár az ipar alakításában is, akkor további feltételeket is tekinthetünk adottságnak. Ilyen például az a felismerés, hogy a szektorok és a kategóriák közti átfedések láttán és a fentebb említett rugalmassági követelmény miatt **a proaktív iparpolitikának**, vagy mai nevén ipari stratégiának **számos más ágazathoz is kapcsolódnia kell és vissza**, hiszen ezek kölcsönösen hatnak egymás sikereire. Ezért válik szükségszerűvé a beavatkozás a különböző politikák szintjén is, hogy a versenyképességünket előmozdítsák. A felsorolt feladatok közül jelen tanulmányban „*a gazdasági növekedés szempontjából húzó ágazatok kijelölése, serkentése, ösztönzése*” lesz az az eszköz, ami az iparba vetett bizalom növekedése idején bevethető akár makro, akár szupranacionális szinten. Ennek pedig már csupán egy kiterjesztése „*a kutatási és fejlesztési kapacitások megteremtése, ill. finanszírozása*”.

Mindehhez képest a 2008-as az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 173. cikke, mely az ipar versenyképességéhez szükséges feltételeinek biztosításáról szól, komoly változást nem hozott a korábbi jogi, intézményi háttérbe. Csupán a megfogalmazás szintjén történt módosítás, hiszen a „Közösség” kifejezést az „Unió” váltotta le. Közben az előbb 2010-ig tervezett, majd nyitott végűvé átalakított Lisszaboni Stratégiát a célkitűzéseivel együtt elfújta a gazdasági válság szele, amely kiegészült egy európai szintű válsággal is.

Összességében el lehet tehát mondani, hogy az európai iparpolitikai gondolkodás minden annak ellentmondó tényező, elméleti megfontolás ellenére egyrészt folytonos volt az elmúlt 60 évben, másrészt viszont folyamatos változásban is volt és van (Szalavetz 2011). Az utóbbi években tapasztalható irányváltásról mind a politikában, mind pedig az eszközök terén a továbbiakban részletesen lesz szó.

3.1 Az utóbbi évek struktúra és nézőpont-váltást igénylő trendjei és kihívásai a termelőszektorban

Az, hogy most az iparhoz térnek vissza, mint ami egyfajta kiutat jelenthet a jelen gazdasági nehézségekből, a korábban bemutatott okok miatt, nem véletlen. Részben a válságra való reagálás miatt volt rá szükség. 2013 első negyedében az EU ipari termelése és az ipari foglalkoztatás is még mindig 12-13%-kal el voltak maradva a válság előtti 2008-as csúcshoz képest.²¹ Másrészt a versenyképesség előmozdítása érdekében alkották meg az Európa 2020 Stratégiát, és még néhány alább jelzett dokumentumot, melyek mutatják az EU szemléletmódjának ismételt változását (Török et al 2013). Az EU2020 Stratégia 10 kiemelt kezdeményezéséből 2 érinti az ipart, az európai ipar versenyképességét. A retorikában pedig újabb mérföldkövet jelentett Monti 2010-es véleménye, mely szerint „*Ez a szó {iparpolitika} nem tabu többé. Az európai vezetők ismét az aktív iparpolitika hasznáról és korlátairól vitatkoznak.*” (Monti 2010, 92. o.). Így a következő Bizottsági dokumentum már címében is tartalmazhatta a régi-új kifejezést.²² Az immár ismét iparpolitikaként hívott stratégiai gondolkodás sikere azonban nagyban függ a megfelelő tagállami szintekre lebontott helyzetértékeléstől és az ezekre adott intézményi válaszlépésektől, az alkalmazott eszközöktől.

Az egyik legfontosabb külső körülmény, hogy régi és új versenytársak egyaránt jelentkeznek az iparban, akik már nem csak az alacsony munkaerőköltségek miatt

²¹ Commission Staff Working Document, State of the Industry, Sectoral overview and Implementation of the EU Industrial Policy SWD(2014) 14 final.

²² Európai Bizottság (2010): Integrált iparpolitika a globalizáció korában. A versenyképesség és fenntarthatóság középpontba állítása COM(2010) 614:

versenyképesek. A termelő szektor teljes hozzáadott értékének (manufacturing value added) ugyan még csak a 35%-át termelik az iparosodó országok, azonban ennek növekedése mind a válságot megelőző időszakban (2003-2007: 8,6%), mind pedig utána (2007-2012: 6,23%) meghaladta az iparosodott országok teljesítményét, ami 3,79% és -1,02% volt. Ez a növekedés pedig ráadásul egy jó, általános gazdasági teljesítménnyel is párosul az iparosodó országok esetében (UNIDO 2013). Mindez együtt azt is eredményezi, hogy 1990 óta növekvő arányban vesznek részt az ipari termékek exportjában. A világ termék exportjának (world manufactured export) 2007-es aránya 75-25% volt, míg 2011-re 70 és 30% lett a két csoport között. Az **iparosodott országok teljesítményének csökkenése és az újonnan iparosodók térhódítása** egyelőre még nem ilyen látványos a közepes és magas technológia-igényű tevékenységek (medium and high-technology activities) területén a teljes termék exporton belül. 2007 és 2011 es adatokat tekintve a korábbi 65% és 50%, 63%-ra módosult az 50% pedig maradt. Ugyanezt az időszakot vizsgálva az alacsony technológia-igényű ágazatok exportjában az iparosodó országok jobban meg tudták közelíteni az iparosodott országok csoportját (UNIDO 2013). Ennek oka, hogy a nemzetközi cégek leányvállalati csak korlátozott mértékben engedik ki a versenyképességüket meghatározó kompetenciákat, az innovációs tevékenységet, míg a gyártásról, kereskedelemről és a többi támogató szolgáltatásról könnyebben lemondanak a profit érdekében. Emiatt egy-egy globális értéklánc teljes hozzáadott értékének megoszlása továbbra is jelentős földrajzi koncentrációt mutat (Szalavetz 2013). A technológiafejlesztési tevékenység általában az anyaországban valósul meg, ami így meghatározza a többi térség/régió – legyen az akár EU-n belül, akár kívül – felzárkózási esélyeit.

A **fejlettségbeli különbség**, a berendezkedés és a szektorok arányai nem csak világszinten különböznek az egyes régiók között, hanem természetesen **az EU-n belül** is fellelhetők. A strukturális különbségek és a versenyképesség tagállamonként változnak. Ma már ráadásul nem csak egy központi versenyképes és élenjáró országcsoport és egy periféria fennállásáról lehet beszélni, hanem valójában több periféria veszi körbe a centrum országokat.

Ezek a fent említett strukturális adottságok találkoznak ráadásul egy sor olyan kihívással, amire így nyilvánvalóan más és más választ tudnak adni a tagállamok. Ilyen fontos és elkerülhetetlen trend a már említett **ipar szolgáltatási tartalmának növekedése**. Ez részben összefügg a minél nagyobb hozzáadott értéket teremtő ipari tevékenység kiépítésével is. Az előbbi úgy lehetne leírni, hogy a szolgáltatási tartalom növelése révén kívánunk többlet értéket mint rétegeket adni a termékünkhöz. Ilyen lehet a szervíz, a háttértámogatás egy termék használatához, folyamatos frissítés, tanácsadás stb. A szolgáltatás tartalom megjelenhet házon belül vagy házon kívüli fejlesztéssel, illetve ez utóbbi esetében hazai vagy importált szolgáltatás hozzáadásával is. Ilyen értelemben többlet számít egy cég versenyképességében, hogy a termékbe integrálva valósítják meg a hozzáadott szolgáltatást vagy az csupán egy megelőző, vagy követő „plusz”, amit másoktól rendel meg a termék mellé a cég. Ennek jelentősége akkor lesz, amikor a megvalósítást tervező döntéshozók a termék gyártásának áthelyezéséről döntenek. Minél sokrétűbb és összetettebb ugyanis egy termék-szolgáltatás kombináció, amit helyben állítanak elő, annál nehezebb áttelepíteni csupán gazdasági megfontolásokból.

A **technológia-alapú változások** is fontos kihívást jelentenek az ipar számára. Az **ipar 4.0**-ként emlegetett forradalmi változások az ipari termelés területén új körülményeket és lehetőségeket is teremtenek. Az automatizálás, a robotizáció, a 3D-nyomtatás széles körű hozzáférhetősége, a fejlett nano- és bio-technológia alkalmazása mind mind beletartozik ebbe az új irányba és természetesen ez az érintett cégek, vállalkozások részéről választ kíván. Ez a terület egyfajta általános érdekű technológiává nőheti ki magát, hiszen nem maga a technológia elérése a cél, hanem az amit általa meg tudunk valósítani.

Verseny a foglalkoztatást biztosító tevékenységek megragadásán túl **az energia és nyersanyag-inputért is zajlik**, így újabb gyártási technológiákhoz kell folyamodni ennek kezelésére. Ezzel azonban jelen tanulmányunkban nem foglalkozunk részben a szektoronkénti speciális jellege, részben pedig szerteágazó lehetőségei miatt.

Ezek a – különböző fejlettségű országokat érintő – folyamatok azonban nem választhatók el élesen egymástól. A szállítási költségek csökkenésével és az információs és kommunikációs technológiák fejlődésével a globalizáció már nem csupán a piacnyitásról szól, hanem **a termelés globális értéklánc alapú szerveződéséről**.²³ A gazdasági stabilitáshoz szükséges a versenyképes, diverzifikált és teljes – az input hozzáférést és az értékesítést követő szolgáltatásokat és az újrahasznosítást is tartalmazó – érték- és szállítói lánc kiépítése vagy az ebbe történő bekapcsolódás.²⁴ Az értékláncok kiépítésekor viszont fel kell ismerniük a tagállamoknak, hogy ezek a láncok nem marad(hat)nak mindig nemzeti keretek között, tehát fel kell adniuk a tagállamoknak, hogy nemzeti felügyelet alatt vagy kezekben tartsák azokat az iparágakat, amelyekre ez eddig jellemző volt. Ezek alapján egy ország versenyképességének megragadásában az export piaci részarányoknak egyre kisebb jelentősége van, hiszen a fejlett gazdaságok vállalatai még mindig nagy részesedéssel bírnak a termelői értékláncon belül, még akkor is, ha látszólag a termelés végső fázisa(i) a feltörekvő országokba lettek áthelyezve. A megtartott részesedés pedig inkább a fejlett technológiákhoz, a kutatás-fejlesztéshez és az innovációhoz köthető.

3.2 A trendekre adott intézményi válasz – új iparpolitikai megközelítés jellemzői

Az egyre nagyobb szolgáltatástartalom és az egyre intenzívebb összefonódás az ipar és a szolgáltatási szektorok között indokolja a nagyobb figyelmet a megfelelő politika kialakításához. A versenyképességet biztosító technológia fejlesztés és innováció csak akkor tudja az EU érdekeit szolgálni, ha – bár olykor kilép a nemzeti keretek közül, de – valóban megmarad az egységes piac keretei között. Európai szinten is el kell fogadnunk, hogy az **egységes piacon kell gondolkodnunk**.²⁵ Azonban az EU-n belüli egyenletesebb terjedésben is lenne még mit javítani, ennek ugyanis tovaggyűrűző hatása érezhető a munkaerőpiacon is. Azzal, hogy az iparosodott országok a magas technológia-igényű és a szolgáltatási tevékenységeket „megtartják”, inkább a magasan képzett – és így magasabb jövedelemre szert tenni képes – munkaerő-állomány lehetőségeit erősítik, míg az értéklánc azon tevékenységeit, melyeknél kisebb a jelentősége a magas képzettségnek és szakértelemnek kihelyezik (relocate) olyan régiókba, ahol a munkaerő-költségek egységnyi alakulása kedvezőbb (Veugelers 2013). Foglalkoztatási szempontból tehát nem mindegy, hogy egy ország, vagy az Unió milyen távlati célokat tűz ki, hiszen a technológiai fejlődés miatt a foglalkoztatás bővítése egyébként is inkább a szolgáltató szektorban történő változások, annak versenyképessége által lehetséges. Emellett nekünk itt Közép-Kelet-Európában elemi érdekünk, hogy az ide telepített értéklánchoz való komolyabb **helyi kapcsolódás nélküli** („footloose”) **iparágak** helyett akár az európai szintű akár az egységes piacon túlnyúló globális értéklánckba bekapcsolódjunk olyan tevékenységgel, ami nem csupán a munkaerő-

²³ OECD, *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, 2013.

²⁴ A témáról számos tanulmány készült az utóbbi években, például: Haque (2007), Harrison (2012), WEF (2013), Veugelers (2013), Iossifov (2014).

²⁵ Amint azt Strohmeier is kifejti: „Az értékláncok már nem nemzeti szinten valósulnak meg – integrálnunk kell őket”. Friends of Europe (2014): *Europe’s Industrial Fightback. The key role of innovation*. Summer, Brussels. Rudolf Strohmeier, Deputy Director General at the European Commission for Research and Innovation.

költségen alapul.²⁶ Erre jó megoldásként szolgálhatna a **nyitott innováció** vagy akár a 2014-től beindult Egységes Szabadalmi Rendszer (Unitary Patent System) is²⁷.

A fent felsorolt trendekre és kihívásokra az EU korábban bemutatott mátrix-szemléletű iparpolitikája helyett **az új megközelítés a rendszer-szemlélet bevezetése az iparpolitikában** (Systemic Industrial Policy) (Aiginger 2012). Ez, a versenyképességet a szem előtt tartó szemléletmód szoros koordinációt igényel más politikákkal akár nemzeti, akár uniós szinten történjék is ez. Kiemelt figyelmet igényel az iparpolitikát kiegészítő jellege miatt a versenyszabályozás, a kereskedelempolitika, az oktatás, a működő tőke-befektetések terelése, valamint a közbeszerzések és az energiaárak uniós szintű harmonizációja is (Veugelers 2013). Ma az **iparpolitika célja**, hogy megmutassa az olyan tényezők profitkilátásait, amik még lehet, hogy nem is léteznek – technológia, K+F eredmények, tudás (forward looking). A rendszerszemlélet bevezetése megengedi azt, hogy minden egyes tagállam a maga sajátosságainak megfelelő iparpolitikai koncepciót alakíthasson ki. Vannak azonban ezeknek közös pontjaik.

A már említett hatékonysági és versenyképességi nyomás miatt főleg a magas jövedelmű gazdaságokban **az iparpolitika egyre inkább támaszkodik a K+F-re és összeforr az innovációval**. Mindennek pedig egy egységes piacon kellene megvalósulnia, ahol a finanszírozási lehetőségek sem töredezték, hanem a vállalkozások méretétől és elhelyezkedésétől függetlenül rendelkezésre állnak az EU teljes piacán. Ez nem egyedi, uniós jelenség, hiszen több ország arra összpontosít a gazdaságfejlesztési programjában, hogy az egyes iparági szektorok megfelelő szerkezetét, eloszlását a különböző politikákon keresztül alakítsa (MGI 2010). Az ipar szektoronkénti felosztásából még az is kiderült, hogy a versenyképességre ható ösztönzők és az erre irányuló nemzeti, uniós politikák akkor működhetnek közvetlenül és eredményesen, ha olyan termékekről van szó, melyek a nemzetközi kereskedelmi folyamatokban kevésbé vesznek részt. Azokban a szektorokban, ahol a nemzetközi kereskedelem jelentősége nagy, sokkal összetettebb politikák kialakítására van szükség (MGI 2010). Így lesz/lett a rendszerszemléletű iparpolitikából (Systemic Industrial Policy) **rendszerszemléletű ipar és innovációs politika** (Systemic Industrial and Innovation Policy). Fontosnak tartjuk azonban itt megemlíteni, hogy az innováció nem tekinthető egy minden problémát kielégítően kezelni képes megoldásnak, hiszen az új, innovatív szektorok versenyképessége önmagában nem elegendő egy széleskörű gazdasági fellendüléshez, növekedéshez és a foglalkoztatás bővítéséhez.

Mindemellett látva a tagállami – sőt olykor a tagállamokon belül is - tapasztalható különbségeket szinte kiált magáért egy alulról felefelé (bottom-up), a helyi sajátosságokat, struktúrákat, munkaerőt figyelembe vevő iparpolitika (smart-specialization) kialakítása is. Ennek kialakításába és lebonyolításába pedig nem csupán a tagállamokat, a helyi döntéshozókat kell bevonni, de a többi köz és magánpiaci érintettet is.

Ez a váltás **részben kényszerítő körülmények miatt mehet** vagy kell, hogy **végbe** menjen. Ilyen körülmény lehet a globális szinten megvalósuló nyitás és verseny, a klímaváltozás miatt bekövetkező kényszerű váltások és az elöregedő társadalmakra helyezett nyomás. A GDP értékén túlmutató jóléti fejlődést eredményező növekedési pálya, a fenntarthatóság és a tiszta ipari megoldások keresése, valamint a szociális kohézió elérése már inkább **az ösztönzők közé tartozó körülmények** lehetnek. A WEF (2013, 57. o.) egyébként nem határolja el ilyen élesen, hogy egy tényező inkább kényszer, vagy inkább ösztönző lesz,

²⁶ Ennek lehetőségeiről Magyarországi szereplők kapcsán lásd Szalavetz Andrea (2013) Külgazdaságban megjelent cikkét. Arról pedig, hogy a közép-kelet-európai felzárkózás hogyan lehetne sikeres az iparpolitikai gondolkodás és tervezés által Török és szerzőtársai írtak tanulmányt (2013).

²⁷ Erről a témáról lásd bővebben a szintén ennek a projektnek a keretein belül Nagy B. – Pelle A. – Somosi S. által írt tanulmányt, melynek címe: *Intellectual property rights, competition and competitiveness in the EU internal market – what is to come with the unitary patent system?*

hiszen azt mondja, hogy az iparosodás minden hátránya ellenére komoly jelentőséggel bírhat a versenyképesség elérésében. A klímaváltozás és a természeti erőforrásokkal, energiaforrásokkal való takarékos, fenntartható bánásmód és a tiszta technológiák kutatása ugyanis hosszú távon a versenyképességet kedvező irányba tereli (WEF 2013, 57.o.). Az így módon újraformálódó implicit, a többi politikán keresztül, áttételesen is ható iparpolitikák feltétele és velejárója pedig természetesen **az indirekt eszközök és források** alkalmazása, és a **rugalmasság** (is) kell, hogy legyen.²⁸ Ez már csak a nemzetközi kötelezettségeinkből is adódik. A klasszikus értelemben vett iparpolitika nemzeti szinten történő „művelésének” a versenyszabályozás általi, valamint az uniós érdekek miatt történő „tiltása” jól tetten érhető az elmúlt évtizedekben. Az is látszik viszont, hogy főleg a válság miatt uniós szinten egyre több figyelmet szentelnek a rendszerszemléletű ipar és innovációs politika kialakításának. Mindezt azonban a helyi/tgállami viszonyokra kell adaptálni. Nem működhet egy egységes iparpolitikai koncepció mind a 28/27 tagállam adottságaira.

A rendszerszemlélet egy elemét viszont érdemes megtartani, ez **pedig az, hogy a korábbi állami támogatást (state aid) felváltotta az EU-s szintű támogatás (EU aid)**. Mindez a nemzetközi porondon is jobban védhető, ha ezek inkább szupranacionális szintre helyeződnek át és a közös költségvetésből származnak. Az új, a 2014-2020-as időszakra szánt költségvetései keretervben mintegy 100 milliárd eurónyi összeg lett elkülönítve az Európai Strukturális és Befektetési Alap (European Structural and Investment Funds, ESIF) részére, hogy az ipar és az ott tevékenykedő kis- és középvállalkozások versenyképessé válásának stratégiáját, a struktúraváltást támogassák. Hasonlóképpen áttöréseket remélnék a kutatások piaci bevezetésében az ipar és a kutatás-fejlesztési politikák integrációja révén, amire a Horizont 2020 Programból mintegy 80 milliárd eurót szánnak. Ezekről később részletesebben lesz szó.

Források:

- Aiginger, K. – Sieber, S. (2006): The Matrix Approach to Industrial Policy. *International Review of Applied Economics*, Vol. 20, No. 5, 573-601, December.
- Botos B. (2010): *Az iparpolitika metamorfózisa*. L'Harmattan Kiadó.
- EB (2014): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai ipar „reneszánszáért”*. Európai Bizottság, COM(2014) 14, végleges, Brüsszel.
- EC (2012): *A stronger European industry for growth and economic recovery*. Communication on industrial policy. European Commission (COM(2012) 582 final).
- Haque, I. ul (2007): *Rethinking industrial policy*. Discussion Papers No. 183, April, United Nations Conference on Trade and Development.
- Harrison, A. (2012): Review of „Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation”. *Journal of Economic Literature*, Vol. L, December, 1132-1135.
- Hunya G. – Sass M. (2013): Menekülés Keletre? Termelési tevékenységek relokációja Magyarországra és Magyarországról a válság idején. *Külgazdaság*, LVII. évf., szeptember – október, (3-37. o.).
- Iossifov, P. K. (2014): Cross-Border Production Chains and Business Cycle Co-Movement between Central and Eastern European Countries and Euro Area Member States. *ECB Working Paper*, No. 1628, January 20.

²⁸ EB (2014) alapján még van más hasonlóan fontos tevékenységi területe is az új iparpolitikának, mint például: a versenyképesség mint szempont előtérbe helyezése, a vállalkozóbarát környezet kialakítása, a kritikus inputokhoz – nyersanyag és energia – történő könnyebb hozzáférés biztosítása, a belső piacon rejlő maximális potenciál kihasználása, valamint az uniós bejegyzésű vállalatok nemzetközi piacra lépésének támogatása.

- Kutasi G. – Vigvári G. – Dani Á. (2010): *Nemzetgazdasági versenyképesség: elmélet, mérés, esettanulmányok*. TM 47 sz. műhelytanulmány, BCE Világgazdasági tanszék, Budapest.
- Lukovics M. (2008): *Térségek versenyképességének mérése*. JATEPress, Szeged.
- MGI (2010): *How to compete and grow: A sector guide to policy*. McKinsey Global Institute. March.
- Robinson, J. A. (2009): *Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective*. Harvard University, Department of Government and IQSS, May.
- Szalavetz A. (2011): The Changing Face of Industrial Policy in Europe. *IWE Short Notice on current developments of the European Union* – No. 18. 14 April.
- Szalavetz A. (2013): Feljebb lépés a multinacionális vállalatok globális értékláncain belül – a hazai leányvállalatok tapasztalatai. *Külgazdaság*, LVII. évf., január-február (66-91. o.)
- Török Á. (1999): *Verseny a versenyképességért?* Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest.
- Török, Á. – Csuka Gy. – Kovács B. – Veres A. (2013): *The "resurrection" of industrial policy in the European Union and its impact on industrial policy in the New Member Countries*. Work Package 306, MS69 "Research paper on a new industrial policy for catch-up economies", Working Paper no 26, WWWforEurope project.
- UNIDO (2013): *Industrial Development Report. Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*. United Nations Industrial Development Organization.
- Veugelers, R. (Ed.) (2013): *Manufacturing Europe's future*. Bruegel Blueprint Series, Volume XXI, Bruegel.
- Vigvári G. (2010): Beágyazott autonómia és a WTO. Fejlesztéspolitikai lehetőségek a kereskedelmi világszervezet szabályrendszerében. *Fordulat*, 8. szám, 40-58. o.
- WEF (2013): *Global Competitiveness Report 2013-2014: Full Data Edition*. World Economic Forum, Geneva.

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR
KÖZGAZDÁSZ KÉPZÉS
TÁVOKTATÁSI TAGOZAT
LECKESOROZAT
COPYRIGHT © SZTE GTK 2017/2018

A LECKE TARTALMA, ILLETVE ALKOTÓ ELEMEI ELŐZETES,
ÍRÁSBELI ENGEDÉLY MELLETT HASZNÁLHATÓK FEL.

JELLEN TÁNYAG
A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEMEN KÉSZÜLT
AZ EURÓPAI UNIÓ TÁMOGATÁSÁVAL.
PROJEKT AZONOSÍTÓ: EFOP-3.4.3-16-2016-00014



