

# AZ OECD A MAGYAR GAZDASÁGPOLITIKA ALAKÍTÁSÁBAN: TANÁCSADÓ, TÁMOGATÓ VAGY KORLÁTOZÓ SZEREP?

BOD PÉTER ÁKOS

Budapesti Corvinus Egyetem

*Beérkezett: 2021. július 24., elfogadva: 2021. október 24.*

Az OECD rendszeresen értékeli a tagországok gazdasági helyzetét és gazdaságpolitikáját, munkacsoportjaiban döntéselőkészítő és -elemző munkát végez. Fő kérdésünk: A munkakapcsolatok és a politikai szintű konzultációk milyen mértékben és módon hatottak a magyar kormányzati működésre, gazdaságpolitikai gyakorlatra? Az OECD a mandátuma és tagságának összetétele folytán nem integrációs szervezet, eltérően az EU-tól, hitelforrásokkal sem rendelkezik, mint a Világbank és az IMF, tanácsadóként azonban jelentős, különösen az EU-tagságunk előtti időszakban. Az együttműködés jellemzői sokat változtak, részben az OECD szerepfelfogásának módosulásai, főként a változó magyar viszonyok és módosuló kormányzati törekvések nyomán. Az OECD újabban mindinkább globális érdekegyeztető, normaalkotó és szabályozó jelleget ölt; ilyen feladatkörökben gyakran ütközik a 2010 utáni magyar szuverenitáselvű politikai felfogással és nem szokványos gazdaságpolitikai gyakorlattal.

**Kulcsszavak:** gazdaságpolitikai tanácsadás, versenypolitika, adópolitika, globális szabályozás, magyar gazdaságpolitika

The OECD periodically surveys the economy and economic policy of its members, provides decision support and analysis. The main issue addressed here: in what ways and to what extent has the practice of professional collaboration and high-level policy dialogues influenced the Hungarian government and its economic policymaking practice. The OECD, given its mandate and its membership, is not, unlike the EU, an integration organization, and it does not allocate funds, unlike the World Bank and IMF, yet as policy advisor it has been influential, particularly in the years before EU accession. The profile of the collaboration between successive Hungarian governments and the OECD has changed a lot, due to shifts in the mandate of the OECD, but mostly because of changes in Hungary's situation and government policy lines. The OECD has increasingly assumed global interest harmonization, norm-setting and regulatory roles;

---

Levelező szerző: Bod Péter Ákos. E-mail: [petera.bod@uni-corvinus.hu](mailto:petera.bod@uni-corvinus.hu) ORCID: 0000-0002-3094-8586

as a result, tensions have become common due to the Hungarian government's pro-sovereignty stand and non-conventional economic policy measures since 2010.

**Keywords:** policy advice, competition policy, tax policy, global regulation, Hungarian economic policy

## Az intézményes kapcsolat kialakulásának tanulságos folyamata

Az OECD-nek a magyar gazdaságpolitikai döntéshozatalra, általánosabban az állam működésére gyakorolt közvetlen, dokumentálható hatása, valamint a nehezebben kimutatható közvetett befolyása az évek során sokat változott. Nehéz általánosítható megállapításokat tennünk a kapcsolat jellegéről és hazai következményeiről, mivel az idők során megváltoznak maguk a nemzetközi intézmények is. Ez elmondható a magyar szempontból különösen fontos nemzetközi pénzügyi szervezetekről: a Nemzetközi Valutaalapról (IMF) és a Világbankról (WB), ám igaz ez az OECD-re is.

A nemzetközi szervezetek és a tagállamok kapcsolatának ereje és jellege akkor is változó, ha a tagországban nem következnek be éles politikai, gazdasági fordulatok; esetünkben, mint tudjuk, nem ez a helyzet. Az itt elemzett viszonyt alapvetően formálták a hazai állapotváltozások, főként a *politikai ciklusok*: e szervezetekhez az egymást követő magyar kormányok nem egyformán viszonyultak. Amint erről szó lesz, a rendszerváltoztató években a magyar politikában kulcskérdés lett a nyugati intézményekhez fűződő viszony, ezután bizonyos stabilizálódás mutatkozott, majd 2010 után ismét változott a kormányzati hozzáállás. Sok múlik a *gazdasági ciklus* fordulatain is: ha a gazdasági gondok kiéleződnek és az ország finanszírozásához külső hitel válik szükségessé, az kihat a nemzetközi szervezetekhez fűződő viszonyra. Az OECD-reláció kevésbé érzékeny az ország finanszírozási állapotára, mint a Valutaalappal és a Világbankkal fennálló nexusra, ám pénzügyi feszültségek idején általában is fontosabbak a külső szereplők és intézmények, mint nyugodtabb időkben.

Az OECD-hez csatlakozást megelőző időszak semmiképpen nem mondható nyugodtnak. Az 1989/1990-es politikai rendszerváltozást követő drasztikus gazdasági átmenet és intézményi átalakulás – mint a térségben mindenhol – mély gazdasági krízis formáját öltötte. Ennek jellemzéséül elég megemlíteni, hogy csak 1999-ben jutott vissza az 1989-es bázisév szintjére a bruttó hazai termékünk (GDP). A folytatás is mozgalmas maradt. Egy ideig erőteljesen nőtt a gazdaság, de a nemzetközi pénzügyi válság nyomán 2008-ra ismét kritikussá vált a gazdasági és politikai helyzet. Tizenkét évre rá, ezúttal a koronavírus-járvány következtében, újra megtört a növekedési trend.

Intézményi kapcsolatok elemzésénél figyelembe kell venni, hogy a viszony, mint amely Magyarországot az OECD-hez köti, nem a csatlakozás napjától, de még csak nem is a hivatalos jelentkezési dátumtól számolandó. Már a csatlakozás esélye, az anticipált belépési feltételeknek való megfelelés gondolata is formálja a tagjelölt ország kormányzatának viselkedését; néha erőteljesebben, mint a csatlakozást követő években. Érdemes tehát visszanyúlnunk az 1996-ot, sőt a rendszerváltozást megelőző időkig, amikor rendkívül

erőteljes volt a külföldi partnerek, nemzetközi pénzügyi intézmények és tőkepiaci szereplők hatása.

A kapcsolatok kezdetei hosszú időre vezethetők vissza. A Népköztársaság vezetőinek a szemében az OECD – amelynek tagsága a mainál jóval szűkebb volt, a vezető piacgazdaságokra korlátozódott – a stratégiai-politikai szembenállás logikája szerint az IMF/Világbank kettőssel együtt a Nyugat intézményének számított. A tervgazdasági modell fejlődőképességének mind érezhetőbb kimerülése, különösen pedig a pénzügyi helyzet romlása mégis rákényszerítette a pártvezetést az 1970-es évek végén az addigi távolságtartó, sőt szembenálló pozíció átgondolására. A Valutaalapba és a Világbankba – a székhelyük szerint gyakran a „washingtoni ikrek” néven emlegetett szervezetekbe – való belépésről 1980-ban meghozott döntés választóvonal lett Magyarország fejlődésében. Az OECD azonban továbbra is – az akkori hét vezető nyugati hatalom, a G7-ek titkárságaként – kívül maradt a magyar hivatalosság fő érdeklődési körén.<sup>1</sup> Az 1970-es évek végén elképzelni sem lehetett, hogy egy évtized múltával már nem stratégiai ellenfélként, hanem közeli partnerként tekinthetünk e szervezetre.

Azokban az években nálunk és a hasonló nemzetközi státuszú országokban az ipar és fejlesztéspolitikával foglalkozók számára az OECD megítélését befolyásolta, hogy az OEEC, majd annak átalakulása után az OECD tagállamai – lévén NATO-tagországok – biztonsági megfontolásokból hátrányosan megkülönböztették a tervgazdaságokat. A Marshall-segély kezdete óta az amerikai hatóságok és a segélyezett európai országok exportkiviteli engedélyezést működtettek a NATO keretében, párizsi titkársággal, Coordinating Committee (COCOM) név alatt.<sup>2</sup> Ami a Nyugatról nézve biztonságpolitikai koordináció, az a tervgazdaságok számára kereskedelmi és műszaki korlátozás volt. A COCOM-tiltás hátrányosan érintette a magyar ipari modernizációt; egyik – noha távolról sem a legfontosabb – oka volt annak, hogy a nyugati piacokra és a hazai fogyasztókhoz eljutó ipari termékeink legfeljebb közepes műszaki szintet képviseltek.

A rendszerváltoztatástól egyebek között a korszerű technológiára kivetett embargo megszűnését reméltük. A nagyrészt követő műszaki képességű, közepes jövedelmű Magyarország objektíve rászorult a tőke- és technológiai transzferre.<sup>3</sup> Így a rendszerváltozás folyamatában komoly gazdasági és szimbolikus fejleménynek számított, hogy az új Magyar Köztársaság lekerült az ellenséges minősítésű országok listájáról. Ez nagy lépés volt ahhoz, hogy Magyarország csatlakozhasson a Nyugat stratégiai intézményeihez, így idővel a NATO-hoz, de már azt megelőzően reális cél lehetett, hogy belátható időn belül hazánk OECD-tagdá váljon.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Az OECD-ben folyó stratégiai elemzés és szakpolitikai munka iránt azonban volt érdeklődés a magyar elemzői közösségben (lásd pl. G. Márkus – Bod 1980).

<sup>2</sup> A katonai szempontokból érzékeny termékek nemzetközi kereskedelmét ellenőrizte, hogy megakadályozza a nyugati csúcstechnikának ellenérdekű felekhez való eljutását (Yasubara 1991).

<sup>3</sup> Érdemes felidézni a kormányzati szerepre készülő Magyar Demokrata Fórum 1989 októberében közzétett programjának idevonatkozó passzusát: „A fejlett országokkal való szoros gazdasági, technikai, kulturális kapcsolatok előmozdítása érdekében törekedni kell arra, hogy Magyarország csatlakozhasson a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezethez (OECD). Nem nemzeti büszkeségünk növelésére kell belépünk az OECD-be, a »gazdag országok« klubjába, hanem azért, hogy ezáltal technológiai, vezetési, piaci ismeretekre, gazdasági adatokra telessünk szert, s közelebb kerüljünk a világgazdasági folyamatokat meghatározó körökhöz, csökkenjen hosszú ideje tartó kirekesztettségünk.” (MDF 1989.)

<sup>4</sup> Megemlítendő, hogy az első lépés, az ellenséges országokat tartalmazó COCOM-listáról való levételünkről szóló szakbizottsági döntés csalódot keltő késlekedéssel született meg (Bod 2021).

## Az OECD-tagság mint geopolitikai döntés

A rendszerváltozás új fejezetet nyitott a Nyugat intézményeihez fűződő kapcsolatainkban. Az első demokratikusan megválasztott kormány eltökélt volt abban, hogy amint a feltételek megengedik, taggá váljunk a nyugati szervezetekben, ezzel is lerövidítve Magyarország átmeneti, „sem itt, sem ott” állapotát. Ne hallgassuk el, hogy folyt bizonyos vetélkedés is a térség országai között a nyugati közösségbe való integrálódás sebességét illetően. A versenyt nem kizárólag és nem is elsődlegesen presztízsszokok motiválták: gazdasági előnyt hozhat, ha egy rendszerváltó ország másokat megelőzve képes teljesíteni a nemzetközi konvenciók, szervezetek tagsági feltételeit. Az OECD-tagságról tudható volt, hogy javít az ország nemzetközi tőkevonzó képességén, a potenciális befektetők szemében mérsékli az országkockázatot. Továbbá a bekerülési feltételek vállalása és tényleges teljesítése felgyorsítja az intézményi modernizációt, amely a kormánypolitika fontos célja volt. Hazánk végül másodikként, Csehországot követően lett tagja a szervezetnek.

Amint az OECD-csatlakozásról szóló országgyűlési határozat fogalmaz: „Az OECD az a Rubicon, amelyen átlépve Magyarország visszafordíthatatlanul a fejlett nyugati demokráciák közösségéhez csatlakozhat (OGY 1996). A taggá válásnak valóban komoly szimbolikus jelentősége volt, de nemcsak az: az OECD irányelvei hasonlóak, mint az európai uniós szabályok alapelvei, így az OECD-tagság feltételeinek teljesítése közelebb hozza a tagállamot az EU-csatlakozás kritériumainak a teljesítéséhez is.

A térségi aspirációk találkoztak a nyugati közösség szándékaival. Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország 1991-ben kapott meghívást az OECD „Partners in Transition” (PIT) programjába. A magyar köztisztviselők bekapcsolódtak az OECD szakbizottságainak a munkájába, a szervezet szakemberei elkezdték a magyar gazdaság és társadalom fontos ágainak átvilágítását. 1991-ban elkészült az első országtanulmány, részletes elemző és javaslati fejezetekkel (OECD 1991), majd két évre rá a következő tanulmány (OECD 1993). A magyar gazdasági, pénzügyi jogalkotás és intézményépítés szempontjából kétségkívül sikeresek voltak az 1990-es évtized első évei; az OECD országértékelői is így foglaltak állást. Ezek alapján 1993 végére odajutottunk, hogy benyújthatjuk a csatlakozási szerződést. Az OECD-tagországok miniszteri értekezlete 1994 nyarán döntött a csatlakozási tárgyalások megindításáról.<sup>5</sup>

A hazai közgazdasági, gazdaságpolitikai figyelem középpontjában azonban az IMF/Világbank kettőse („Washingtoni ikrek”) állott. Tőlük ugyanis nemcsak elemzést és gazdaságpolitikai tanácsadást lehetett várni, hanem pénzforrásokat is, megfizethető kamatozású hitelek formájában. Az OECD gyakran a washingtoni intézményekkel együtt, mintegy azok leágazásaként jött szóba, holott az OECD-vel kialakított szakmai és kormányzati kapcsolatok messze túlnyúltak a közvetlen gazdasági, pénzügyi, fejlesztéspolitikai témákon, és az együttműködésben kezdettől erős volt a partneri szellem. A magyar közvélemény még az IMF és a Világbank funkciója, intézményi felfogása közötti különbségeket sem igen érzékelte; a szuverenitást féltő vagy egyszerűen a külföldi pénzvilággal szemben bizalmatlan politikusok, közszereplők rendszeresen a Világbankot okolták olyan megszorító intézkedésekért, amelyek valójában az IMF-hitelek

<sup>5</sup> A folyamatról és annak gazdasági, politikai jelentőségéről ld. pl. Majoros 2008.

kondícióiból fakadtak. Még kevesebben észlelték a térség finanszírozására létrehozott londoni székhelyű EBRD vagy az OECD sok vonatkozásban eltérő értékrendjét és működési logikáját.<sup>6</sup>

A szakmai elemzések azonban kimutatják, hogy a sokak által egyforma szellemiségűnek gondolt nemzetközi intézmények nem teljesen azonos gazdaságfilozófiát vallanak és követnek a gyakorlatban. Amint Csaba László fogalmazott: eleve igazságtalan a vád, hogy csak a rövid távú pénzügyi egyensúly foglalkoztatja őket, és hiba lebecsülni a washingtoni szervezetek műhelyeiben készült elemzéseket, hiszen a *technikai segítségnyújtás* néven ismert tanácsadással komoly segítséget adtak a rendszerváltoztató országok költségvetési, vám-, adó- és bankrendszerének kiépítéséhez (Csaba 1995).

Még inkább áll ez a jellemzés az OECD szakmai álláspontjára, amely eleve nem volt egyértelműen besorolható a mai szóhasználatnál neoliberalisnak mondott doktriner szabadpiaci áramlatba. Az 1993-as országtanulmány például elfogadta a magyar privatizáció másokhoz képest fokozatosabb, lépésenkénti gyakorlatát.<sup>7</sup> Számos példa utal arra, hogy a nemzetközi szervezetek tanácsadói (és különösen vonatkozik ez az OECD-re) nem egyetlen séma szerint adtak ajánlásokat. Országismeretük folyamatosan gyarapodott, kritikájuk érdemi volt – ám a végső felelősség a tagállami kormányé.

Mégis a nemzetközi szervezetek működésének bírálói – a politikai baloldalon csakúgy, mint a jobboldalon – a Valutaalapot, Világbankot és a többi nemzetközi szervezetet hajlamosak a vezető tőkés hatalmak és azon üzleti körei érdekképviselőteként felfogni, nem téve különbséget a konkrét intézmények között.<sup>8</sup> A kritikai véleményeket persze esetek és ügyek bemutatásával alá lehet támasztani, bár az alapos elemzés feltárná az érintett szervezetek felfogásának az evolúcióját, a szervezeti tanulás folyamatát. Ehelyütt nincs mód, sem szükség a globális pénzügyi és kereskedelmi intézmények működésének az értékelésére; itteni vizsgálati kérdésünk az, hogy az OECD, amely a fejlett piacgazdaságok exkluzív klubjából az elmúlt negyed évszázad során regionálisan és fejlettségi szintet tekintve tágabb, reprezentatívabb országcsoporttá vált, miként hatott a magyar gazdaságpolitikai gyakorlatra, gondolkodásra, intézményrendszerre.

A kapcsolatrendszer már kezdettől fogva sok szakpolitikai területet fogott át a versenypolitikától az oktatási, egészségügyi, jóléti, munkaügyi, pénzügyi, érdekegyeztetési vonatkozásokon át a közszolgáltatás-fejlesztésig. Jelen elemzés központjában a gazdasági, gazdaságpolitikai témák állnak, de megjegyzendő, hogy az együttműködés korai szakaszától erőteljes volt az oktatási, jóléti, társadalombiztosítási ügyek iránti figyelem. Az elején a

<sup>6</sup> A nyugati közösség 1990-ben alapította meg a European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) nevű fejlesztési bankot, amelynek Magyarország is alapítója és máig aktív kedvezményezettje. Az EBRD is végez országelemzést és -értékelést, de ilyen tevékenysége nincs közvetlen kapcsolatban hitelnyújtó és befektető működésével.

<sup>7</sup> „*The gradualist privatisation strategy that Hungary pursued has in many ways served the country well.*” (OECD 1993: 156.) A kárpótlási jegyekkel kapcsolatban is vannak elismerő megállapítások („*Hungary skilfully moved beyond a difficult issue in privatisation and agricultural reform*” uo.), de rögtön hozzátészi – helyesen – a tanácsot: a Vagyonügynökségnek gondoznia kellene a kárpótlási jegyekkel szemben álló vagyoni kínálatot, elkerülendő a jegyek értékvesztését. E javaslatnak a rákövetkező években sajnos nem lett kellő fogantaja.

<sup>8</sup> A nemzetközi pénzügyi rendszer politikai alapjairól szóló munkájában Andor László külön nem említi az OECD-t (eltekintve a Marshall-szegély idejéig visszanyúló eredetének bemutatásától), viszont rendszeresen utal arra, hogy a nemzetközi szervezetek az OECD-országok kormányainak és üzleti köreinek érdekeit képviselik (Andor 1998).

PIT programban részt vevő országok számára különösen fontos volt a SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) projekt, amelyet az OECD és az Európai Unió közösen hozott létre a tagjelölt országokban folyó közigazgatási reformok támogatására, az intézményi képességek fejlesztésére. A SIGMA programjaiban 1992-től sok magyar köztisztviselő vett részt, az OECD műhelyeiben folyó elméleti munka és képzés jelentősen befolyásolta nálunk a közszolgáltatásról való gondolkodást.

Idővel újabb területek váltak hangsúlyosabbá, így 2001-et követően a pénzmosás elleni fellépés. Ennek keretében nagy jelentőségre tett szert az OECD-hez kötődő FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) munkacsoport, amelynek döntései a magyar pénzügyi igazgatásra is erősen kihatottak.<sup>9</sup> Budapesten hozták létre 2005-ben, Nagy Zoltán akkori versenyhivatali elnök kezdeményezésére, a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) támogatásával a Versenyügyi Regionális Oktatási Központot (ROK). A ROK az OECD és a GVH szakmai hátterére építve oktatási és szakmai programokat szervez – mind a mai napig – az uniós tagjelölt országok versenypolitikai szakemberei, tisztviselői számára (Nagy 2010). A magyar gazdaságfejlesztési út jellege miatt számunkra különösen fontos az OECD-nek a nemzetközi tőkeáramlásokat és befektetéseket érintő szabályozói munkája. A legutóbbi időkben pedig a társaságok adóztatásának témája vált fontossá (és a magyar kormánypolitika miatt konfliktusossá); a tárgyalások egyik kulcs-szereplője szintén az OECD.

A sok szakpolitikai terület érdemi áttekintésére itt nincs tér, pedig eddig csak a gazdasági élet „kemény” tényezőiről esett szó, holott már a csatlakozásunk előkészítésének idején, és azt követően még hangsúlyosabban, olyan témakörök kerültek górcső alá, amelyeket szokás – tévesen ugyan – a gazdasági fejlődés „puha” területeinek tekinteni: oktatás, egészségügy, jövedelmi egyenlőtlenség, életmód. Ezeket itt annyiban érintjük, amennyiben az OECD és a magyar hatóságok közötti párbeszédben különös hangsúlyt kaptak. A nemzetközi normák szerinti átvilágításuk és külső szervezet általi megvitatásuk egyébként – Halász Gábor megállapítása szerint – a magyar államapparátust különösen próbára tette, mivel az oktatási vagy a jóléti politika hagyományosan belső ügynek számított.<sup>10</sup>

Ez a megfigyelés viszont annak megértését is segíti, hogy a gazdaságpolitika „zsebmennő” kemény ügyeiben (a vállalatoknak adott támogatás, exportösztönzés, a tőkeáramlás szabályozása) a nemzeti jogkörbe való külső beleszólás miatt nem váltott ki mély érzelmeket. Az egyik ok időbeli: az állampárt már az 1981-es IMF / WB-belépéssel kénytelen volt kritikus vonatkozásokban (költségvetési hiány, infláció, devizatartalék, fizetési mérleg) betekintést és beleszólást adni a finanszírozó intézményeknek. A gazdaságpolitikuskok hozzászoktak az IMF-nek menő részletes jelentéstételhez; e téren az OECD-tagság nem hozott lényegileg újat. Másodszor pedig az OECD-tagság keretében olyan üzleti, pénzügyi témákról folyt konzultáció, szakbizottsági egyeztetés, amelyek-

<sup>9</sup> A Pénzmosás Ellenes Akciócsoport évente közzétett „feketelistájára” 2001 júliusában Magyarország neve is felkerült az addigra már csekély jelentőségű, de valóban létező anonim bank- és takarékbetétek miatt. A listáról való lekerülésért gyors törvénykezési és felügyeleti munkára kényszerült a magyar kormányzat (Horváth 2004).

<sup>10</sup> Megállapítása szerint „az OECD vizsgálat komoly kihívás a magyar kormányzatnak, amely kevéssé van hozzászokva ahhoz, hogy hagyományosan a belpolitika hatókörébe tartozó területet, mint az oktatáspolitikát, olyan nyíltsággal vitasson meg nemzetközi szakértőkkel, mint amilyen általában az OECD vizsgálatokat és vitákat jellemzi. E viták éppen amiatt nagyhatásúak, mert nem a diplomácia udvariassági szabályai, inkább a tényfeltárára törekvés jellemzi őket.” (Halász 1993: 575.)

ben a magyar államapparátus bonyolult jogi, szabályozási vitákat, néha kemény üzleti alkukat folytatott az ide belépő külföldi vállalatokkal. Az OECD szabályozási gyakorlatának megismerése és átvétele emiatt nem külső kényszerként, nyugati „civilizációs” nyomásként csapódott le a kormányzatban, hanem mint tényleges segítség.

A negyedik évszázad kritikus témáinak érdemi áttekintése helyett említsük meg azokat a kutatási ügyeket, amelyekkel az OECD szakapparátusa kiemelten foglalkozott a magyar fejlődés feltárt gondjai alapján. Ezek: családpolitika (2007); az önkormányzati rendszer határfoka (2007); a pénzügyi rendszer szabályozása (2010); a pénzügyi reform (2010); a bankok hatékonysága (2011); költségvetési konszolidáció (2012); a magyar államadósság fenntarthatósága (2012); a munka adóztatása és a munkanélküli segélyezés (2012); a munkaerő mobilitása (2014); a gazdasági verseny és az üzleti környezet állapota (2014).<sup>11</sup> A továbbiakban az OECD országtanulmányaiban foglalt elemzések és javaslatok alapján keresünk választ a címbe feltett kérdésre: valóban tanácsadó vagy annál közvetlenebb befolyásoló szerepet játszott az OECD a magyar gazdaságpolitika alakításában?

### Az OECD véleménye és javaslatai a magyar gazdaságpolitika alkalmazkodó szakaszában

Az OECD rendszeresen értékeli a tagállamok gazdaságpolitikáját, modellezi az ország és a térség gazdasági helyzetét, előrejelzéseket készít, szakbizottságokban elemzi a szakterületre vonatkozó legjobb gyakorlatot („best practice”). Az általában két évente közzétett *gazdasági országtanulmány (economic survey)* ajánlásokat is tartalmaz, ebben hasonlít az IMF-re és a Világbankra, ám azoktól eltérően álláspontjának nincs anyagi vonatkozása.<sup>12</sup> A helyzetértékelés nem szolgál érvalapul folyamatban levő vagy későbbi hiteltárgyalásokhoz, ezért objektívnek, sőt megértőnek is tekinthetjük az OECD anyagait, amelyeket a kormányzattal való megvitátást követően tesznek közzé. Ugyanakkor tagjainak többsége fejlett ország, így a szervezet olyan normákat állít a tagok elé, amelyek teljesítése gyakran nagy erőfeszítést igényel. Számos ügyben viszont az OECD-normáik eléréséhez nem rendelnek határidőt, azaz nincs olyan jellegű nyomás a tagállamon, mint például egy IMF-hitel következő részletének lehívási kritériumai esetében.

Vannak azonban kritikus szakpolitikai ügyek és komolyan vett normák, teljesítési határidők, amelyeket a tagállamok kormányainak együttes akarata szerint beépítenek a tagállami jogrendbe. A végső döntés a szuverén tagállam belső ügye, de a folyamatos konzultációk során nyomás nehezedik a tagállam kormányára a teljesítést illetően. Az érzékenynek számító témák időben változnak a tagország gazdasági viszonyai és a kormányok törekvései függvényében.

Az Országgyűlés 1996-os határozata megnevezi azt a három témát, amelyet a magyar csatlakozást előkészítő tárgyalások során a legtöbb vita övezett: *környezetvédelem, adópolitika, tőkemozgások (OGY 1996)*. A határozat nem részletezi, hogy e témakörök mely vonatkozásaiban ment különösen nehezen a magyar felkészültség bizonyítása, de tudható, hogy a környezeti standardokkal nem álltunk jól. A tőkemozgások ügye pedig

<sup>11</sup> A tanulmányok jegyzéke: <https://www.oecd.org/hungary/publicationsdocuments/workingpapers/>

<sup>12</sup> Az újabb években közzétett országtanulmányok elérhetők a [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-hungary\\_19990529](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-hungary_19990529) linken.

azért került a problémajegyzékre, mert hazánk akkor még nem jutott el a forint teljes konvertibilitásáig, a pénzügyi műveletek deregulálásáig: az fokozatokból álló folyamat, és Magyarországnak hosszú utat kellett bejárnia.

Az adópolitika kritikus ügy, azóta is. Az átlátható, hatékony és fair adózás témában az OECD magas standardokat hirdetett meg, ám azoknak akkor (és később is) sokan nem feleltek meg. Nemcsak mi nem, elég az akkori sajátos osztrák adógyakorlatra vagy az írek vállalati adókulcsára utalni. A *káros nemzetközi adóverseny* ellen egyre határozottabban kezdett fellépni a szervezet. Idővel viszont megmerevedett az a magyar kormányzati felfogás, amely szerint a működőtöke beáramlásához alacsony vállalati adókulcs, valamint olcsó munkaerő szükséges. A vállalati nyereségadó lent tartásában, és több más kérdésben, például a *gazdasági migrálás* megítélésében egy ideje a magyar kormányozás élesen ütközik az OECD-országok többségével: ez megnyilvánult miniszteri tárgyalásokon is.<sup>13</sup>

A tapasztalat szerint a vitakérdésekben nyílik tere a kompromisszumoknak.<sup>14</sup> Az OECD akceptálta a jelentkező tagállam felkészültségi korlátait egy sor vonatkozásban, viszont a tagság elnyeréséhez komoly vállalásokat kellett tennünk, amint azt az OGY-határozathoz tartozó kormánynyilatkozat rögzítette.<sup>15</sup> A vállalások illeszkedtek az IMF-tagságból fakadó, valamint az akkor még a 2000-re remélt EU-csatlakozás intézményi, szabályozási előfeltételeihez. Nehéz lenne kimutatni, hogy mely szakterületeken okozott később tényleges gondot az ambiciózus vállalás. A magyar fejlődési pálya idővel sokféle gyengeséget hozott felszínre, bár más területeken. E gyengeségekre rendre kitértek az országtanulmányok, amelyek főbb üzeneteit itt röviden áttekintjük.

Figyelemreméltó már a legelső, 1991-es tanulmány is (*OECD 1991*). Érdemes felidézni, hogy sok külföldi szakértő, nemzetközi szervezet, befolyásos hazai szakmai és politikai kör álláspontjától eltérően a „sokterápia versus gradualizmus” vitájában az OECD nem tette le a voksát az előző mellett. Inkább úgy fogalmaz – nézetem szerint helyesen –, hogy az 1989 előtti gazdasági reformidőszak nevezhető graduálisnak, később „ez a leírás már nem teljesen helytálló” (*OECD 1991: 9*). Kiemeli, hogy a vállalatátalakítás, privatizáció és külföldi tőkebevonás révén gyors lett a magyar gazdaság piacváltása (a rubel-

<sup>13</sup> A magyar fél beszámolója szerint Szijjártó Péter miniszter a munkaerő áramlásával foglalkozó 2020. januári ülésen kifejtette, hogy minden országnak magának kell meghatároznia a migrációs politikáját, e téren nem lehet sem elvárásokat támasztani, sem nyomást gyakorolni egyetlen országra sem. Az Orbán-kormány fenntartja az alacsony adókat, továbbra is képzési támogatásokkal és költségvetési támogatásokkal segíti a Magyarországon működő vállalatokat. Szerinte migráció nélkül is 5 százalékos körüli a növekedés Magyarországon, „mellyel az Európai Unió élvonalába tartozunk, ez is mutatja a magyar gazdaságpolitikai modell sikerességét”. Bővebben: <https://www.kormany.hu/hu/kulsgazdasagi-es-kulgyuminiszterium/hirek/sikeres-gazdasagpolitika-hoz-nincs-szuksege-migraciara>. A kormányzati pozíciók a valóságban gyorsan képesek változni: ugyanő jelentette be 2021 júliusában a magyarországi vendégmunkás-szabályozás újabb liberalizálását a külföldi tulajdonú vállalatok elvárásaira utalva: [https://delta.hvg.hu/gazdasag/20210717\\_Szijasarto\\_Peter\\_vendegmunkasok\\_munkaeropic](https://delta.hvg.hu/gazdasag/20210717_Szijasarto_Peter_vendegmunkasok_munkaeropic).

<sup>14</sup> A vitákra és a (feltehetően kölcsönös) engedményekre konkrétumok nélkül utal visszaemlékezésében az első OECD-nagykövet. Lásd: Balogh László helyettes államtitkárnak, Magyarország első OECD-nagykövetének gondolatai az OECD csatlakozás 25. évfordulója kapcsán. *OECD Figyelő* 2021/1. [https://oecd.kormany.hu/download/c/c9/00000/OECD\\_Figyel%C5%91.pdf](https://oecd.kormany.hu/download/c/c9/00000/OECD_Figyel%C5%91.pdf)

<sup>15</sup> Magyarország vállalta, hogy teljesíti a környezetvédelem fejlesztésének következő évre szóló feladatait; az adópolitika területén az OECD-elvek követését; a magyar devizasabályozás az OECD liberalizációs kódexei szerint alakul. A Magyar Köztársaság engedélyezi, hogy állampolgárai az OECD-tagországok államkötvényeit és vállalati részvényeit megvásárolhassák; lehetővé teszi külföldiek számára bankfiókok alapítását, célul tűzi ki, hogy 3-4 éven belül a fennmaradó tőkeszabályozást eltörli (OGY 1996).



elszámolásból a konvertibilis relációkba). Említi viszont a nagy külső eladósodottságot; annak megfékezésére szigorú költségvetési és monetáris politikai kurzust ajánl. Ez a javaslat egybeesett az akkor uralkodó makrogazdasági ortodoxiával.

Az 1993-as tanulmány regisztrálja, hogy Magyarország a piacgazdasági intézményrendszer megteremtésében sikeres volt, térségi éllovas a külföldi tőkebevonásban (OECD 1993). Észrevételezi viszont, hogy a tőke zöme Budapestre és az ország nyugati felébe áramlik; e térségekben a munkanélküliség csökken, míg a keleti-déli megyékben a helyzet tartósan rosszabb. A javuláshoz a területi mobilitást kellene javítani, lakáspolitikai eszközökkel, jelzáloghitelekkel, az ingázás elősegítésével (OECD 1993: 161).

Két évvel később már egy másik kormány gazdaságpolitikai irányvételeire és a magyar gazdaságban kifejlődő újabb tendenciákra reflektál az országtanulmány (OECD 1995). 1993 során a tranzíciós válság elérte mélypontját, megindult a növekedés, de romlott a külkereskedelmi mérleg a gyors importnövekedés nyomán. A választások miatti bizonytalanságok közepette lassult a privatizáció, a tőkebeáramlás. Észrevételezi a jelentés, hogy az 1994-es kormányváltást követően a gazdaság felgyűlő egyensúlytalanságaira nem született időben válasz. A tőkepiacok Magyarországot a „feltörekvő piacok” (emerging market) kategóriába helyezték, a fizetési mérlegre kritikusan tekintenek: egyszerűen túl nagyoknak érzik a külső mérleghiányt. Maga az elemzés ugyan megjegyzi, hogy a megnövekvő importnak csak ötöde fogyasztási cikk, a többi beruházási jószág és a termelésbővítéshez szükséges anyag, így a behozatal élénkülése nyomán a kivitel is bővülni fog (OECD 1995: 11). Mégis támogatták az 1995-ös stabilizálási csomagot, megjegyezve azonban, hogy a nagy forintdevaluáció és az azt követően bevezetett havi csúszó leértékelés nyomán ismét gyorsult az infláció, annak megfékezéséhez pedig további költségvetési megszorítás válhat szükségessé.

Az országajánlások között viszont feltűnik egy másik gondolati irány is, a gazdaság *kínálati oldalának* növelése: a költségvetési megszorításon és az inflációs következményekkel járó leértékelési politikán túl a versenyviszonyok javulása, a vállalatok átalakulása jól szolgálná a gazdaság tartós növekedését. Az OECD helyesen emelte ki a kínálati oldal ügyét, amely a valutaalapi jelentésekben kisebb súllyal fordult elő. Helytálló az a megállapítás is, hogy a gazdaság kínálati rugalmasságát lerontják a protekcionista intézkedések. Érdekes bekezdés taglalja, hogy a GATT (WTO) tagság és az uniós tagjelölti viszony fékezi ugyan a nyílt protekcionizmust, de a gyakorlatban a kormányok képesek benyúlni a versenyviszonyokba, ha erős protekcionista nyomás alá kerülnek, „nem ritkán külföldi beruházók részéről” (OECD 1995: 146). Az elemzés nem nevezi néven e külföldi cégeket, utal viszont a magyar hatóságok gyenge intézményes helyzetére. Megemlíti a magyar versenytörvényt és annak viszonylag hatékony alkalmazását, de – ismét csak konkrétumok nélkül – szóba hozza a nem transzparensten nyújtott állami támogatásokat. „A másik javítandó terület a versenyhatóságnak azon képessége, hogy visszaverje az egyéb állami szervektől eredő versenyellenes intézkedéseket” – teszi hozzá a dokumentum (uo.).

Bizony ma, negyedszázaddal később is elmondhatjuk, hogy a külföldi nagyvállalatok hajlandók presszionálni a kormányt piacvédelmi, protekcionista irányban, és a kormányzaton belül is van hajlam a piaci verseny eltorzítására, egyebek mellett állami szubvenciókkal. Általában is igaz, hogy az OECD elemzői pontosan írták le a helyzetet, szakmailag helytálló megállapításokat tettek le a magyar gazdaságpolitikusok asztalára.

Nincs azonban olyan kötelezettség a tagállami kormányon, hogy átvegye részben vagy egészben a javasolt megoldásokat.

Hasonló következtetésre juthatunk a rákövetkező jelentés súlyponti ügyeinek áttekintésekor (OECD 1997). A jelentés a rokkantnyugdíjasok indokolatlanul nagy száma, a betegszabadságon levők adatai, a munkanélküli segélyezés diszfunkciói alapján kimondja, hogy a magyar *munkaügyi politika* rossz határfokú (OECD 1997: 136). A foglalkoztatásnak fontos üggyé kellett volna válnia a kormány gazdaság- és társadalompolitikájában, mert az 1990-es évtized második felében már növekedési szakaszba lépett a gazdaság, és ilyenkor könnyebb felszívni az inaktívakat. A politikai vezetés azonban kényelmetlen feladatnak találta a részben munkaképeseknek és az álrokkantoknak a munkaerőpiacra való visszavezetését, beletörődött a szociális ellátórendszer indokolatlan megterhelésébe. A 10 százalékos munkanélküliségi ráta nem volt extrém az OECD-ben, de lehetett volna sokkal kisebb egy feszebb, takarékosabb segélyrendszer mellett. Az itt exponált problémákkal majd csak 2010 után foglalkozott az akkori kormány (az más kérdés, hogy a választott megoldásokról mit gondolunk).

### **EU-tagként válságban, majd unortodox megoldásokkal: gazdaságpolitikánk vargabetűi**

Az OECD működési modelljében mind hangsúlyosabb lett a közszektor hatékonyságának, a nagy költségvetési súlyú elosztó rendszereknek a kritikai vizsgálata, felerősödtek a környezeti és szociális vonatkozások. A gazdaságpolitikai átvilágítások egyébként kezdettől fogva kiterjedtek az elosztó rendszerekre; már az 1991-es országjelentés is foglalkozott a nyugdíjrendszer átalakításának szükségességével, majd az évtized során az oktatásügy, a foglalkoztatási rendszer, az egészségügy került fókuszba. A magas halálzási arány, az egészségügyi ellátáshoz való egyenlőtlen hozzájutási esély és a finanszírozási anomáliák láttán részletes elemzés és javaslat készült a magyar egészségügy megreformálására (OECD 1999). Ennek a vizsgálatnak az utóéletéről is elmondható, hogy az OECD szakértői és a magyar hatóságok közötti intenzív együttműködés ellenére még azok a javaslati elemek is késve vagy töredékesen épültek be a magyar közpolitikába, amelyekről konszenzus alakult ki.

A rendszerváltozás második évtizedének elején mind intézményi, mind gazdaságpolitikai vonatkozásban kezdtek megjelenni lemaradásunk jelei. A gazdasági növekedés mutatói ugyan 1997-től jól alakultak, és a 2000. novemberi jelentés pozitív képet vázolt a növekedés, export, külföldi tőkevonzás adatai alapján, de erős kritikával illette az állami szabályozó intézmények elégtelen autonómiáját, a felügyeleti munka gyengeségeit, utalva a Postabank csődjére (OECD 2000a). Észleli a voluntarizmust: az országjelentés sokallta az Orbán-kormány 50 százalékos (választások előtti) minimálbér-emelését; felhívta a figyelmet arra, hogy a potenciális és a tényleges output közötti rés már bezárult, így a 2001-2002-re vonatkozó adómérséklő és kiadásnövelő ígéretek többletinflációhoz, az államadósság és a fizetési mérleghiány növekedéséhez vezetnek. Visszafogott költségvetési és monetáris politikára tettek javaslatot; az azonban nem talált meghallgatásra. A 2001-ben elért mélypontot követően a magyar államadósság / GDP mutató emelkedésnek indult: az államadósság nemcsak nominálisan nőtt gyorsan, de emelkedési üteme rendre meghaladta a gazdaság növekedési ütemét. Ennek néhány év múlva súlyos következményei lettek. Az állam eladósodottsága máig kiható gond és teher.

Ez időben a magyar politikai vezetés és az államigazgatás az EU-csatlakozásra való felkészülés szakaszát élte; az OECD szakmai segítsége is leginkább a csatlakozás előmozdítására irányult. Az intézményi fejlődéssel egyidőben ugyanakkor a gazdaságpolitika egyre többször megcsúszott, főként költségvetési vonatkozásban, szavahihetősége megkérdőjeleződött. Az OECD jelentése óvatos hangvétellel, de világosan exponálta az ellentmondást, amely a kormány és az MNB 2003. júliusi *euróátvételi* bejelentése és a tényhelyzet között feszült: a 2008. januárra tervezett euróövezeti belépési tervhez képest túl nagy volt az infláció, a 2002-es év rekordmértetű (a GDP 9%-át meghaladó) államháztartási hiánnyal zárult (OECD 2004). A rákövetkező évben közzétett országjelentés kommentár nélkül rögzíti, hogy 2004-ben a kormány 2010-re tolta el az euró átvételének céldátumát, ám ahhoz is „sokkal több alkalmazkodásra lenne szükség” (OECD 2005).

Ez példátlanul kudarcos időszaka a magyar gazdaságpolitikának. A 2007. májusi országjelentés kénytelen konstatálni a 2001-től meginduló költségvetési romlás következményeit (OECD 2007). A jelentés első ízben foglalkozik részletesen a politikai erőviszonyokkal, a 2006-os országgyűlési választás utáni helyzettel, a Gyurcsány-beszéd kiszivárgása utáni politikai bonyodalmakkal. 2006-ban az államháztartás ismét rendkívül nagy (a GDP 9,2 százalékára rúgó) hiánnyal zárt, ami jóval felülmúlta a 2005. decemberi konvergenciajelentésbe foglalt és egyébként is magas 6,1 %-os hiánycélt. A következtetés nem lehetett más: a költségvetési politika gyenge és hiteltelen. Az OECD átlagához mérve a magyar növekedési adat nem látszott rossznak, ám a többi visegrádi ország éppen ezekben az években élte meg a gyors fejlődést, amiből Magyarország már kimaradt. A szerkezeti ügyek között a családpolitika, illetve a helyi önkormányzatok működése volt a kiemelt téma.

A szakpolitikai modernizáció ügyeit azonban háttérbe tolt a 2008-as nemzetközi pénzügyi válság. A 2009 végén lezárt országjelentés egyetértően regisztrálja a rövid életű Bajnai-kormány stabilizációs lépéseit, a 2008. májusi nyugdíjintézkedéseket (korhatáremeléssel együtt), az adórendszer reformját, benne a fogyasztási adók arány-növelését a munkát terhelők helyett (OECD 2010). Alapgondnak a termelékenység-növekedés megtorpanását jelzi – ez sajnos máig velünk él, ami arra utal, hogy elakadt a világgazdasági rendbe való előnyösebb beépülésünk folyamata, és sok a hatékonyságrontó tényező.

Az Orbán-kormány 2010-ben más irányokba indult el. Az OECD anyagai a kurzus kiépülését eleinte óvatos hangvétellel kommentálták, hiszen a nemzetközi pénzügyi válságban máshol is éltek nem szokványos kormányzati intézkedésekkel. A soron levő országjelentés támogatta az egyedi, improvizatív döntéseket elvileg felváltó intézkedési csomagot („Széll Kálmán terv”), és sürgette a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való megállapodást (OECD 2012). Ez utalás – konkrétumok említése nélkül – az IMF-fel folyó tárgyalásokra, amelyek végül is elhaltak. Nem meglepő módon: a 2007-ben kezdődő hétéves uniós költségvetés keretében rengeteg EU-s forrás kezdett beáramlani a magyar gazdaságba, csökkentve a ráutaltságot a valutaalapi hitelekre, amelyekhez ráadásul mindig gazdaságpolitikai kondíciók társulnak, míg az akkori uniós költségvetési szabályok érdemben nem korlátozták a magyar kormányt az alapok elosztásában.

Az OECD kritikája nem közvetlenül jelenik meg, hanem olyan megfogalmazásban, mint „a termelékenység javításához kiszámíthatóbbá kell tenni a vállalkozások működési környezetét, erősíteni kell a jogi intézmények gazdasági szereplők által érzékelt stabilitását

és önállóságát. Az adminisztrációs terhek mérséklése kiemelten fontos; erősíteni kell a piaci versenyt; az energiaszektorban a szabályozott árak fokozatos liberalizálása szükséges” (OECD 2014). Mindezt mondhatta volna keményebben. A jogbiztonságot lerontó törvénykezési gyakorlatot, bizonyos piaci szereplők célzott kiszorítását, ügyletek „nemzetgazdasági szempontból kiemeltnek” nyilvánítását, a közbeszerzési rendszer torzulásait és más versenykorlátozást („rezsicsökkentés”) azóta sokféle erős nemzetközi kritika érte. Itt elég csupán regisztrálnunk az OECD jószándékú, de nem hatásos tanácsadásának tényét.

A további elemzések megismétlik a verseny szabadságának fontosságát, az aggasztó tények alapján sürgetik a magyar munkaerő képzettségi és képességi szintjének javítását (OECD 2016). A 2019-es jelentés a hosszú növekedési ciklus végét érzékelve ajánlja az MNB-nek az alapkamat emelését, a költségvetés fokozatos szigorítását és az államadósság mérséklését a gazdaság túlfűtöttségének mérséklésére; ismételten javasolja a közmunka intézményének átalakítását (OECD 2019a). Az MNB és a PM azonban továbbra is a növekedési ütem maximalizálásán dolgozott, az OECD javaslatait – a dicsérő mondatok kiemelése mellett – csendben félretették.

## Az OECD a jobb kormányzati működés és a transzparens nemzetközi rend szolgáltatában – konfliktusokkal

Idáig alapvetően a magyar gazdaságpolitikai dokumentumok és döntések véleményezése, értékelése összefüggéseiben esett szó arról, hogy maga az OECD működése is jelentős változásokon ment át. 1998-ban indult el az OECD miniszterei megbízásából a „jó kormányzat” irányzatának gondolati keretein belül a szabályozási reform. A magyar államigazgatás működését, szabályozási hatékonyságát is alapos vizsgálatnak vetették alá, az eredményről és a következtetésekről átfogó jelentés készült (OECD 2000b). Nehéz megítélni, hogy a sok munkabizottsági ülés, a szervezet szakértőitől jövő kritikai megállapítások vitája milyen mértékben segítette elő államigazgatásunk modernizálódását, hiszen már életben volt Magyarország és az EU között a Csatlakozási Partneri Együttműködés és az Acquis Átvételének Nemzeti Programja. Feltehető, hogy az uniós csatlakozás előkészületei hatottak leginkább a kormányzati munkára; az OECD az általános gazdaságpolitika és különösen a költségvetési, monetáris ügyek tekintetében veszített a jelentőségéből, viszont szakpolitikai kérdésekben és globális ügyekben egyre fontosabb fórummá vált nekünk.

Az OECD-tagság elnyerését követően egy évtizeddel más lett a világ, más az OECD, és megváltozott a magyar pozíció is, különösen 2010 után. Az állami döntések folyamatos centralizálása, a fékek és ellensúlyok rendszerének a gyengítése kezdett megmutatkozni a magyar állam működési mutatóinak romlásán. A kormányzati vonatkozásokkal egyre többet foglalkoznak az országjelentések: kénytelenek voltak megállapítani, hogy a szabályozás instabilitása nőtt az érdekegyeztető konzultációk elmaradása, a hatásvizsgálatok hiánya miatt (OECD 2014). A következő időszakban az oktatási rendszer, a foglalkoztatás került az OECD-elemzések középpontjába, mivel az adatok szerint a magyar oktatási rendszer túl lassan igazodik a világ változó igényeihez, a gyenge PISA-eredmények szintén figyelmeztető jelzést küldtek (OECD 2016). A 2019-es jelentésben az említett makrogazdasági gondok (így az inflációs veszély) mellett szóba kerülnek az ország területi aránytalanságai; a jelentés „nagyobb önállóságot” javasolt a helyi önkor-

mányzatoknak, reagálva az Orbán-kormányok centralizálási hajlamára (OECD 2019a). A jelentések nyelvén a kritikát a „további javulás szükséges” fordulata fejezi ki. A „jobb szakoktatásra és szakképzésre van szükség” kifejezés óvatosan utal a súlyos gondokra.

Immár egymás mellett él az OECD munkájában egyfelől a hagyományosnak mondható makrogazdasági tanácsadás, amelyhez hasonlóan az IMF is végez az ún. negyedik cikkely szerinti konzultáció keretében, és amely még intézményesebb az EU-n belül; valamint másfelől az OECD-szintű, sőt időnként globális léptékű szabályozói munka. Ez utóbbi tevékenység kapcsán konkrét, így a napi politika szempontjából gyakran érzékenyebb ügyek kerülnek elő. Az OECD-normák felmutatása járhat ösztönző hatással a listákon hátrábbra sorolt országokban, serkentve a felzárkózás erőit, de vannak, akik a kritikát szuverenitási érvekkel elutasítják.<sup>16</sup> Ugyanakkor a nyilvánosságnak szóló szuverenista üzenetektől és politikusi megnyilvánulásoktól függetlenül érvényesül bizonyos koordináló hatás az érintett szakapparátusok közötti folyamatos eszmecsereben.

### Következtetések

A kezdeti időszakról kezdve, amikor az intézményépítési, piacváltási és tulajdoni kérdések uralták a magyar gazdaságpolitika figyelmét, az OECD szakértői látogatásai, a műhelyviták, a gazdaságpolitikai konzultációk révén hasznos *tudástransfer* zajlott le hazánkban, már az 1996-os belépés előtt is. A magyar gazdaságpolitikai gyakorlat fő irányzatait azonban alapvetően a hazai politikai viszonyok és a kormányra nehezedő ügyek határozták meg; a külső befolyások közül inkább az IMF szerepe, illetve a nemzetközi tőkepiac közvetett fegyelmező hatása emelkedik ki. A kétezres évek elejétől az OECD igazi kontribúcióját az *ágazati szabályozásfejlesztő* szerepben érdemes keresni. A hibás gazdaságpolitikai döntések (vagy a szükséges döntések halogatásai) is rendre megjelennek az országtanulmányokban, de az OECD kritikái érdemi korrekcióhoz nem bizonyultak elégségesnek: szűk nyilvánossághoz jutnak el, és nem járnak közvetlen anyagi következményekkel. Az áttekintett időtáv során azonban az OECD-kapcsolat beépült a magyar *szakpolitikai gondolkodásba*. A kutatói közösségben és a kormányzati apparátusban az elemzések egyik természetes vonatkozása lett az OECD-szinthez való hozzámérés, noha az EU maradt a fő „benchmark”, kiegészülve időnként a V4-gyel.

Amint elmozdult a globális szabályozói szerep irányába, úgy nőtt meg az OECD jelentősége szakpolitikai kérdésekben (pénzmosás, adópolitika, korrupció, kormányzati transzparencia). Így viszont megszorodtak a konfliktusok is. Ennek a legfrissebb megnyilvánulása a *káros nemzetközi adóverseny* ügye, melyben a magyar kormány a kevés számú adóparadicsom oldalán foglalt állást a partnerországok nagy többségével szemben a tárgyalások során.<sup>17</sup> Az IMF régóta támogatja az OECD és az ENSZ kereteiben folyó szakmai munkát, amely az adóelkerülés kapuinak bezárására irányul, a G7 vezetőinek napirendjén is többször szerepelt a nemzetközi adóminimum ügye, amely új lendüle-

<sup>16</sup> Példaként tekinthetjük az OECD Nemzeti Tanács jubileumi ülését, ahol a Külgazdasági és Külügyminisztérium biztonságpolitikáért felelős államtitkára ünnepi beszédében reményét fejezte ki, hogy az új főtitkár vezetése mellett „visszaszorul a túlzott bürokratizmus, és kevesebb figyelmet kapnak majd a Szervezet eredeti profiljától távoli, ideológiai-politikai témák”. 2021. május 10. <https://oecd.kormany.hu/az-oecd-nemzeti-tanacs-ulesenek-kozeppontjaban-magyarorszag-oecd-csatlakozasanak-25-eves-jubileuma>

<sup>17</sup> Időközben az OECD által gesztorált nemzetközi (136 országot átfogó) megállapodás 2021 októberében létrejött, és az utolsó vitakörben a magyar kormány is feladta korábbi ellenkezését.

tet kapott az amerikai elnökváltástól, mivel Biden elnök elődjéhez képest e téren is más politikát követ. A magyar kormánytényezők hivatkozhatnak arra, hogy más ne avatkozzon be a magyar adópolitikába, de a magyar (vagy az ír, ciprusi) adókedvezmény maga is beavatkozás mások költségvetési szférájába, torzulást visz a nemzetközi rendszerbe.

Ez az eset is rávilágít arra, hogy a globális térben a gazdasági folyamatok kilengéseinek mérsékléséhez kell bizonyos érdekharmonizálás és koordináció. Erre objektíve nagyobb szüksége van a kisméretű és igen nyitott gazdaságú tagországoknak, mint amilyen éppen hazánk. Mivel az ilyen vitás ügyek száma nem csökken, az OECD gazdaságpolitikai, szakpolitikai jelentőségének további növekedésével érdemes számolnunk. A nemzeti érdek akár erőteljes képviselője, a hazai sajtóosságok hangsúlyos bemutatása nem mond ellen a tagsági normáknak, és nem is kap kritikát a tagszervezetek részéről. Ugyanakkor látni kell, hogy a fenntarthatóság, a migráció, a szellemi tulajdon védelme, a pénzmosás és terrorizmus elleni küzdelem, a nagy technológiai cégek működéséből adódó különleges gondok kezelése, a káros nemzetközi adóverseny elkerülése – mind olyan téma, amelyben egyedül egyetlen állam sem léphet fel a siker reményében. Az ügyek bonyolultsága és az interdependencia ténye szükségessé teszi az olyan szervezetek működését, mint az OECD, amely eddigi fennállása alatt többször is igazolta, hogy képes a kor új kihívásaihoz alkalmazkodni.

## IRODALOM

- ANDOR L. (1998) *Pénz beszél. A nemzetközi monetáris és finanszírozási rendszer politikai alapjai*. Budapest, Aula Kiadó.
- BOD, PÉTER Á. (2021) Does a 'Reform' Socialist Legacy Serve as an Asset or a Liability for Democratic Transformation? Considering Some Roots of 'Orbanism'. *Post-Communist Economies*, July. DOI: 10.1080/14631377.2021.1943913
- CSABA L. (1995) A nemzetközi pénzügyi szervezetek és a kelet európai rendszerátalakító politika. *Közgazdasági Szemle*, Vol. XLII. No. 2. pp. 117–138.
- G. MÁRKUS Gy. & BOD PÉTER Á. (1980) Korszakváltás és stratégia-keresés. *Külpolitika*, Vol. 7. No. 4. pp. 63–83.
- HALÁSZ G. (1993) Az OECD Magyarországon. *Educatio*, Vol. 2. No. 3. pp. 574–577.
- HORVÁTH F. (2004) A pénzmosás megakadályozására vonatkozó szabályozás. In: BOTOS K. (ed.) *Pénzügyek a globalizációban*. Szeged, SZTE GTK. JATEPress. pp. 46–61.
- MAJOROS P. (2008) A magyar külgazdasági stratégia. In: BLAHÓ ANDRÁS (ed.) *Külgazdaság, stratégia, integráció*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- MDF (1989) *Magyar Demokrata Fórum Programja*. Budapest, 1989. október.
- NAGY Z. (2010) A Gazdasági Versenyhivatal első öt éve az Európai Unióban. *Pénzügyi Szemle*, Vol. 55. No. 2. pp. 336–346.
- OECD (1991) *OECD Economic Surveys. Hungary*. Paris, OECD.
- OECD (1993) *OECD Economic Surveys. Hungary*. Paris, OECD.
- OECD (1995) *OECD Economic Surveys: Hungary 1995*. [https://doi.org/10.1787/eeco\\_surveys-hun-2005-en](https://doi.org/10.1787/eeco_surveys-hun-2005-en)
- OECD (1997) *OECD Economic Surveys: Hungary 2007*. [https://doi.org/10.1787/eeco\\_surveys-hun-1997-en](https://doi.org/10.1787/eeco_surveys-hun-1997-en)

- OECD (1999) *OECD Gazdasági Tanulmányok. Egészségügy*. Paris, OECD. ISBN 963 844 802 4
- OECD (2000a) *OECD Economic Surveys: Hungary 2000*. <https://doi.org/10.1787/19990529>
- OECD (2000b) *OECD Szabályozási Reform Felmérés. A Szabályozási Reform Magyarországon*. Paris, OECD.
- OECD (2002) *OECD Economic Surveys: Hungary 2002*. [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2002-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2002-en)
- OECD (2004) *OECD Economic Surveys: Hungary 2004*. [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2004-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2004-en)
- OECD (2005) *OECD Economic Surveys: Hungary 2005*. [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2005-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2005-en)
- OECD (2007) *OECD Economic Surveys: Hungary 2007*. [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2007-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2007-en)
- OECD (2010) *OECD Economic Surveys: Hungary 2010*. [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2010-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2010-en)
- OECD (2012) *OECD Economic Surveys: Hungary 2012*. <https://doi.org/10.1787/9789264127272-en>
- OECD (2014) *OECD Economic Surveys: Hungary 2014*. [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2014-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2014-en)
- OECD (2016) *OECD Economic Surveys. Hungary 2016*. [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2016-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2016-en)
- OECD (2019a) *OECD Economic Surveys: Hungary 2019*. [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2019-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2019-en)
- OECD (2019b) *Implementing the Anti Bribery Convention – Phase 4 Report, Hungary*. <https://www.oecd.org/corruption/OECD-Hungary-Phase-4-Report-ENG.pdf>
- OECD (2021) *Going for Growth. Hungary*. Paris, OECD. <https://www.oecd.org/economy/growth/Hungary-country-note-going-for-growth-2021.pdf>
- OGY (1996) *Országgyűlés H/2308. számú határozati javaslat (a Magyar Köztársaság csatlakozásáról a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezethez)*. <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/02308txt.htm>
- YASUHARA, YOKO (1991) *The Myth of Free Trade: The Origins of COCOM 1945–1950*. *The Japanese Journal of American Studies*, No. 4. pp. 127–148.