



EURÓPAI TÜKÖR

2006/5.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA

Tartalom

GYÖRKÖS PÉTER: Két év után	3
IVÁN GÁBOR: Tagállami motivációk a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva vitájában	9
FÜZES OSZKÁR: Nyugat, Balkán, Nyugat-Balkán	26
KÓSÁNÉ KOVÁCS MAGDA: Idősek Európája	40
TANÁCS ISTVÁN: Csongrád megye a jövőjét keresi	44
FLEISCHER TAMÁS: A vasúti pályaudvarok új szerepe a kibővített Európai Unióban	53
Szemle	
SÜKÖSD PÉTER: A Wood pulp ügy jelentősége a közösségi versenyjog extraterritoriális kiterjesztésének folyamatában	64
Uniós aktualitások	
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
GYÖRKÖS MARIANNA: Törekvések az Európai Unió működésének átláthatóbbá tételére	78
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
BAKSAY GERGELY: Gazdasági növekedés az Európai Unióban	87
Konferenciák	
Közép-európai regionális dialógus – közép-európai regionális együttműködés az európai fejlesztéspolitikában	97
Olvasólámpa	
Matthias Werner Schneider: Kommunaler Einfluss in Europa – Die Einflussnahme der Kommunen beim Europarat als Modell für die Europäische Union (A települések befolyása Európában. A települések befolyása az Európa Tanácsnál, mint követendő modell az Európai Unió számára)	101
Monitor	105
English summaries	110

GYÖRKÖS PÉTER

Két év után

Immár két éve annak, hogy Magyarország – kilenc másik országgal közösen – az Európai Unió tagja lett. Az évfordulóhoz kapcsolódó érzelmek vegyesek mind itthon, mind külföldön. Érdekes talán végigfutni a főbb eredményeken és a már most levonható tanulságokon. Ez talán azért is fontos, mert Magyarországon – érthető okokból – a választás és az azt követő kormányalakítás okán nyilvánvalóan kevesebb figyelem irányul(hat) az évfordulóra. A határainkon túl tekintve pedig azért is indokolt lehet a számvetés, mert a legnagyobb bővítés ugyan minden jel szerint eredményes és sikeres volt, a bővítés folytatódása azonban immár sokakban nem a stabilitás, hanem éppen az irányítvesztés és az ellenőrizetlenség benyomását kelti, kétségessé téve számukra, hogy ül-e egyáltalán pilóta a fülkében. Magyarország kétéves tagsági története, és az EU-25 kétéves tapasztalatai azt mutatják, hogy a helyzet sokkal jobb annál, mint amitől féltek (vagy mintha félni akarnának). Egyúttal azt is látni kell, hogy a helyzet nem annyira jó, mint amilyen lehetne. A tagság, illetve az egyesített Európa előnyeit még korántsem használtuk ki a lehetséges mértékben.

„The day after”

A parlamenti választások, az azokat megelőző kampány és az azokat követő kormányalakítási tárgyalások értelemszerűen jelentős mértékben lekötik a közfigyelmet. Az is tény, hogy a belpolitika legdinamikusabb szakaszában az európai ügyek nem játszanak kiemelkedő szerepet. Ennek megítélése ízlés dolga, de az is a mozgatórugók sorában van, hogy az Európa-politika alapkérdéseiben változatlanul fennáll egyfajta általános konszenzus, még ha a hajszálrepedések időnként meg is jelennek (lásd: szavazás az Európai Parlamentben a belső piaci szolgáltatási irányelvről). A konszenzus pedig mintha kevésbé lenne érdekes, izgalmas.

Annyit azonban nagyobb kockázat nélkül megállapíthatunk, hogy Magyarország zökkenőmentesen beilleszkedett az Unióba, és nagyjából-egészéből az Európai Unió is a vártnál könnyebben fogadta be a tíz új tagállamot. Ennek több oka van. Kétségtelenül jó alapokra építkeztek az új tagállamok, amikor jogi, politikai, gazdasági és társadalmi értelemben lényegében már a tagság előtt európaiak voltak, európaivá váltak. Másrészt a társulási megállapodások rendszere intenzív közelítést tett lehetővé. Végezetül a csatlakozási folyamat, a csatlakozási tárgyalások és a belső felkészülés struktúrája, szervezése, dinamikája és üteme kellő mértékben biztosította a meghirdetett alapelveknek való megfelelés feltételrendszerét. Összességében tehát a belépő és a befogadó közeg egyaránt kellően felkészült volt az össztalálkozás pillanatában.

Többen kifogásolták már azt az érvelést, miszerint a csatlakozás előkészítettségének legfőbb bizonyítéka, hogy 2004. május 2. nem különbözött 2004. április 30-ától. Elfogadom, hogy nem feltétlenül könnyen kommunikálható, és semmiképpen nem hatásadás megfogalmazás ez, de mégis hűen tükrözi a vállalkozás kimenetelét. Tíz ország jog- és intézményi rendjét sikerült összeilleszteni tizenöt tagállam 1957-ben létrehozott, és azóta folyamatosan továbbfejlesztett jog- és intézményrendszerével.

Nyilvánvalóan személyre, egyes gazdálkodókra, vállalatokra szólóan lehetnek negatív tapasztalatok, de összességében megállapítható, hogy a tagság első két éve kimutathatóan a csatlakozásra visszavehető negatív jelenségeket nem hozott felszínre. Tény egyúttal az is, hogy a pozitívumok sem váltak kellő mértékben láthatóvá. Inkább egyfajta semleges viszonyulás érzékelhető 2004. május 1-jéhez.

A csatlakozási szerződés utóélete

A csatlakozási szerződés feladata azoknak az átmeneti rendelkezéseknek és egyéb intézkedéseknek a rögzítése, amelyek a befogadó és a belépő közeg számára biztosítják az ún. „soft landing” feltételeit.

Miután Románia és Bulgária okán a közeljövőben sokat hallunk majd a védzáradékok témaköréről, kezdjük talán ezzel. A magyar csatlakozási dokumentum is tartalmaz három védzáradékot, amelyek a tagság után három évig alkalmazhatók. Az, hogy ennek még a gondolata sem merült föl, bizonyítja a fenti tételt, miszerint a 2004-es bővítés mindkét oldalon kellően elő volt készítve. A gazdasági védzáradék azt hivatott kivédeni, hogy akármelyik oldalon egy szektor kezelhetetlen nehézségekkel szembesüljön az egységes belső piac kiterjesztése miatt. A belső piaci védzáradék pedig a belső piac működésének megzavarása esetére biztosít védekezési lehetőséget (élelmiszerbiztonság, állat- és növényegészségügy). A bel- és igazságügyi védzáradék szintén egyfajta biztonsági zsilipként funkcionálhatna. Egyetlen eset sem ismert, amikor akár a Bizottság, akár egyes tagállamok felvetették volna e védintézkedések alkalmazásának szükségességét. Bizonyos élelmiszerbotrányok kapcsán éppen az ellenkező irányú védekezés került napirendre, igaz, inkább csak ötlet szintjén egyes magyar szervezetektől, felvetve a Magyarországra bejutó hús- szállítmányok ellenőrzésének szükségességét már a határon, ami azonban nem lépte túl a kommunikációs gondolat kereteit.

Nézzük az átmeneti intézkedéseket. Az EU-15 két érdemi derogációt igényelt: egyet a munkaerő (illetve Ausztria és Németország az ehhez kapcsolódó szolgáltatások), egyet a közúti szállítás (kabotázs) terén. Utóbbiról kevés szó esik, érdemi gazdasági és közfigyelmet felkeltő hatása nem volt, ami alól talán csak a közelmúlt „taxis” hírei jelentettek kivételt.

A munkaerő kapcsán érdemes felidézni, hogy a Schröder kancellár által eredetileg tiszta és teljes hétéves derogáció már eleve 2+3+2 formulát öltve lett a csatlakozási szerződés része. Három tagállam (Nagy-Britannia, Svédország és Írország)

már 2004. május 1-jétől lényegében liberalizált. Az első szakasz kifutásával az *acquis* alkalmazása mellett döntött Spanyolország, Portugália és Finnország, s feltehetően ezt az utat választja Hollandia is némi késéssel, 2007 elejétől. Más tagállamok is megkezdik a közties lépéseket annak tudatában, hogy 2009. május 1-jétől már csak bizonyított súlyos munkaerő-piaci zavarok esetén lesz fenntartható a korlátozás. Van, aki a kvóták jelentős növelésével (Olaszország), míg mások egyes szektorokra vonatkozó liberalizálással (pl. Franciaország) lépnek kisebb-nagyobb mértékben előre a teljes piacnyitás felé. Az összképhez pedig az is hozzátartozik még, hogy az új tagállamok, különösen Magyarország esetében nem volt kimutatható nyomás a kérdés túlságos előtérbe kerülésére nézve. Kevésbé valós gazdasági, munkaerő-piaci, mint inkább elvi jelentősége van a kérdésnek. Az is egyre nyilvánvalóbb, hogy a munkaerő- és a szolgáltatási piac tényleges megnyitása elsősorban nem a régi és az új tagállamok közti szakadék áthidalása, hanem sokkal inkább az Unió egészének versenyképessége szempontjából megoldandó kérdés, és ebből a megközelítésből kiindulva a probléma súlya jóval szembetűnőbb.

A Magyarország által kért és kapott derogációk sorsa is a „tervek szerint” alakul. Van számos átmeneti rezsím, amely lényegében kifutott. Ilyen volt például az egyes harmadik országokból érkező, hangos repülőgépek leszállási lehetősége, egyes nagy tüzelő berendezések szennyezőanyag kibocsátása, köztük a kórházi veszélyesanyag-égetők uniós normáknak való megfeleltetése.

Egy másik kategóriába tartoznak azok az átmenetek, ahol a határidő lejárt még előttünk van egy-két évvel, de ez nem jelent tétlenséget, hanem közties teljesítési szinteket kell elérni. Ide sorolható például a vágóhidak helyzete, ahol a strukturális követelményeknek való megfelelés folyamatos. Az érintett intézmények vagy fejlesztenek, vagy bezárnak. Ugyanez vonatkozik az állattartó intézményekre is. Folyamatos az átmeneti könnyítések által érintett közutak teherbíró képességének javítása. Évről évre halad előre a csomagolási hulladékokra vonatkozó átmeneti rendszer kifuttatása, az arzénos ivóvíz minőségének javítása.

Vannak olyan derogációs területek, ahol a kiigazítás vagy a továbbfejlesztés már jóval a csatlakozás után történt. A kedvezményes áfa kapcsán az új tagállamoknak csak 2007 végéig nyújtott derogációs lehetőség (távfűtés, közétkeztetés, háztartási tüzelőanyag) egy immár EU-25-ös csomagban, 2006 januárjában került meghosszabbításra.

Abból indulhatunk ki, hogy a csatlakozási szerződésben foglalt átmeneti rendelkezések alapvetően lejárnak 2007 végéig, ami alól kivételt „csak” a hosszú évekig elnyúló környezetvédelem, a politikailag érzékeny munkaerő és termőföld, illetve a közvetlen kifizetések képeznek.

A politikailag talán leginkább érzékeny termőföldügyben nincs érdemi elmozdulás, mint ahogy arról sem érkeztek negatív jelzések, hogy az önfoglalkoztató gazdálkodókra vonatkozó speciális rendelkezések zavarokat okoztak volna. Azt pedig egyelőre korai megvizsgálni, hogy Magyarország kezdeményezi-e a hétéves átmenet hároméves meghosszabbítását. Az ingatlanszerzés terén öt évig fenntartható engedélyezési rendszerrel kapcsolatban érdemi fenntartás, probléma az elmúlt két évben nem merült föl.

A költségvetési hatású derogációk és „phasing-in” periódusok tekintetében az állapítható meg, hogy ugyan azok nem hozták látványosan jobb helyzetbe a magyar gazdálkodókat, de nem is merültek föl kezelhetetlen következmények. A strukturális támogatások esetében pedig a 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi perspektívát létrehozó politikai megállapodás, majd a most megszületett Intézményközi Megállapodás igazolja azt az eredeti elgondolást, hogy a regionális és kohéziós támogatások terén az új tagállamok, köztük hazánk, 2004–2006 között egy felfutó, de egyfajta átmenetnek számító támogatási rendszerben részesülnek, de 2007. január 1-jétől megvalósul a teljes jogú részesedés ezekből a fontos közösségi politikákból.

Az intézményes tagság

A reálintegráció előrehaladott állapota a magyarázat leginkább arra, hogy hazánk számára nem okozott sokkot a csatlakozás, de a piacnyitás mértéke az oka talán annak is, hogy például a mezőgazdaságban a pozitív hatás elmaradt a lengyel szinttől. Elsőként tehát azt kell belátni, hogy a csatlakozás elnyújtott, egyúttal fokozatosan megalapozott előkészítése eleve kizárta a pozitív (egyben pedig a negatív) sokkhatások lehetőségét. Másodszer az is tagadhatatlan, hogy a csatlakozás folyamata nem ért véget, két igen fontos, és kézzelfogható hatásokkal járó területen (euró, Schengen) még évek telnek el a belső körökhöz történő felzárkózásig. Azaz az átlagpolgár a tagság talán legéletszerűbb következményeit 2004. május 2-án még nem élvezhette. Nem vállalhat szabadon munkát (még ha nem is akar, legalább a tudat!), nem csörög euró a zsebében, és még mindig ellenőrzik, ha átlépi az osztrák-magyar határt, igaz, immár a személyi igazolvány is elégséges, és – ahol van – már uniós sávba lehet besorolni.

Ahol minőségi változás következett be 2004. május 1-jén, az az intézményes tagság, még ha ez az utca emberének nem is feltétlenül mond túlságosan sokat. A magyar polgárok teljes joggal vehettek részt a 2004-es EP-választásokon, és az Unió egyetlen közvetlenül választott intézménye immár a magyar választópolgárok felhatalmazását is élvezi, amikor társ-jogalkotóként hoz újabb és újabb döntéseket. A tagállamokban tartózkodó magyar állampolgárok nemcsak az EP-választásokon, de az ottani önkormányzati választásokon is szavazhatnak. És ha magyarok olyan országban kerülnek bajba, ahol nincs külképviseletünk, fordulhatnak bármely uniós tagállam ottani konzulátusához. Ugyancsak fontos előrelépés, hogy a magyarok közvetlenül és saját nyelvükön fordulhatnak az Unió intézményeihez. Azaz az uniós polgárság előnyeit minden magyar állampolgár közvetlenül élvezheti.

Az talán kevésbé látható és érzékelhető a mindennapokban, hogy a miniszterelnöktől a „mezei” tisztviselőig, az Európai Parlamenttől a Régiók Bizottságáig, minden intézményben és minden döntéshozatali fázisban ott van Magyarország, ott van a hangja és a szavazata, ott van a koalíciókötések lehetősége, a közvetlen, korábban csak vágyott érdekérvényesítés lehetősége. Ez azonban annyiban különbözik a tagsági kritériumoktól, hogy itt nincs számonkérés. Egyetlen uniós

intézmény sem fogalmaz meg kritikát akkor, ha egy tagállam nem, vagy csak kis hatásfokkal vesz részt az uniós döntéshozatalban. (Annál jobb, egyszerűbben, kevesebb konfrontáció és érdekharmozáció árán lehet eljutni a döntésig.) Két év után elmondható, hogy Magyarország eljárásilag minden szinten bekapcsolódott ebbe a rendkívül bonyolult és összetett intézményi, döntéshozatali struktúrába. A következő évek legfontosabb feladata immár kevésbé az eljárások, sokkal inkább a tartalmi mozzanatok elsajátítása, a koordinált érdekvérvényesítés erősítése Magyarország és az Unió egésze érdekében.

Tapasztalt uniós szakértők és EP-képviselők mondják, hogy az új tagállamok közül leginkább a magyar képviselők tűnnek szervezettnek, és ez egyszerre igaz az EP szakbizottságaira (lásd magyar jelentéstevők számát), illetve az egyes politikai családjaik belüli beágyazódásra. A Tanácsban a nagy horderejű dossziékon túl (pl. pénzügyi perspektíva) egyre több „technikaibb” témakörben is hallhatóvá vált a magyar hang (pl. fürdővíz irányelv). Az Európai Bizottság legfrissebb kimutatása alapján az új tagállamok közül messze a magyar pályázók érték el a legjobb eredményt. Két főigazgató-helyettes és hét igazgató kiválasztásával már túl is léptük a 2010-ig kitűzött vezetői kvótát, és arányosan a legjobban állunk a középvezetői és a tisztviselői kategóriákban is, miközben ez nem vezetett a központi közigazgatás kivérséséhez, mint attól néhányan korábban tartottak.

Mindez tehát azt is jelenti, hogy az intézményes integráció mennyiségi mutatóiról egyre inkább a minőségi kritériumokra kell helyezni a hangsúlyt. Ezt nyilván befolyásolni fogja az új kormány felállása, az új kormányzati szerkezet kialakítása. Egy azonban tény: hátradólni nem lehet. Illetve lehet, csak az súlyos érdeksérelemmel járhat. Bár most még annak örülünk, hogy megszületett a 2013-ig szóló költségvetés, annak tudatában kell lennünk, hogy a háttérben már folyik a közös politikák reformjára vonatkozó gondolkodás. Ebből kimaradni nem szabad. A Magyar Köztársaság intézményes integrációja a csúcspontját akkor éri el, amikor 2011 első félévében betölti az Unió soros elnöki tisztét. Tény, hogy addig még látszólag sok idő, és 2010-ben egy újabb parlamenti választás van hátra. A közigazgatás és az uniós koordinációs rendszer azonban legkésőbb 2009 őszére teljes mértékben készen kell, hogy álljon, hiszen a közelmúltban módosított tanácsi eljárási szabályzat alapján közös elnökségi munkaprogramunkat 2010 januárjától kezdődően Spanyolországgal és Belgiummal együtt kell kidolgoznunk és sikerre vinnünk. A „trio for Europe” erről már meg is kezdte a közös gondolkodást. Azt azonban látnunk kell, hogy Spanyolország számára ez lesz a negyedik, Belgium esetében pedig a tizenegyedik elnökség.

A huszonöt több, vagy kevesebb?

Végezetül a két év mérlegét érdemes lehet szélesebb összefüggésekben is elemezni, ami azonban meghaladja e cikk kereteit. Mindenképpen ellentétes megközelítések között kellene egyensúlyt keresni. Tagadhatatlan, hogy számos régi tagállamban él az a (hamis) kép, miszerint az Unió megrendült és meggyengült a „big bang” követ-

keztében. Az Unió számos és egyértelműen messzebbre – 2004 májusánál mindenképpen messzebbre – visszavezethető problémája, a globalizációs jelenségek és hatások felerősödése nem csak kérdőjeleket, hanem egyre több konkrét félelmet hoz felszínre a régi Európa számos országában. Vannak köztük olyanok, ahol ezeket előszeretettel magyarázzák az Unió korábbi, sőt jövőbeni, még be sem következett bővítésével.

Talán lesznek majd tanulmányok, amelyek kimutatják az Unió gazdasági megerősödését. Nyilvánvalóan változott az Unió súlya a WTO-tárgyalásokon. Biztosan erőteljesebb az Unió ráhatása közvetlen szomszédaira.

Összességében azonban az EU-25 még nem érett össze igazán, még nincs tisztában valós súlyával és lehetőségeivel. Magyarország hasznos szerephez juthat akkor, ha az intézményes családot hozzásegíti új, addicionális erőforrásainak mobilizálásához.



IVÁN GÁBOR

Tagállami motivációk a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva vitájában

A 2007–2013-as pénzügyi perspektíva ismét bebizonyította, hogy a közös költségvetés vitája a tagállami érdekérvényesítés egyik legfontosabb terepe, különösen a közösségi politikák jövőjének szempontjából. A pénzügyi perspektíva jelentősége abban áll, hogy rögzíti az éves költségvetési tervezés kereteit. A pénzügyi perspektíva által több évre előre megállapított fejezeti és alfejezeti kötelezettségvállalási felső határok az éves tervezés során nem léphetők át, azok a költségvetési eljárás effektív korlátait jelentik a költségvetési hatóság mindkét intézménye, a Tanács és az Európai Parlament számára.

Meggyőződésünk szerint a közös költségvetés küldetése a közös célok és a közösségi politikák finanszírozása. Ezért a költségvetési kereteket rögzítő pénzügyi perspektíva a közösségi politikák szempontjából döntő jelentőségű. A közösségi politikákhoz kötődő elemi tagállami érdekek ezért törnek felszínre olyan meghatározó erővel, mint azt a 2007–2013-as keretokról 2004–2005 között folytatott vita mutatta.

Az alábbiakban három szempontból tekintjük át a pénzügyi perspektíva vitájában megjelenő tagállami érdekérvényesítést: a nemzeti és a közös költségvetés rendszer-szemléletű összehasonlításából levonható tanulságok alapján, a közös költségvetés meghatározottsága szempontjából, illetőleg a tagállami érdekérvényesítés csoportosulásainak motivációi szerint. Úgy véljük, hogy mindhárom kérdés vizsgálata hozzásegíthet a tagállami érdekérvényesítést meghatározó nyomós indokok feltárásához.

1. Az uniós és a nemzeti költségvetés rendszerjellemezőinek összevetése

Az uniós és a közös költségvetés összehasonlítható alapvető költségvetési rendszerjellemezők szerint, mint jogi és döntési rendszer, illetve pénzügyi terv; költségvetési elvek, funkciók, célok és technikák alapján. Összevetésünk itt a költségvetési rendszerjellemezőkre szorítkozik.¹

Az alapvető sajátosságokban, rendszerjellemezőkben sok hasonlóság fedezhető fel a nemzeti és a közösségi költségvetés vonatkozásában. Mindkét költségvetés sajátos jogi és döntési rendszer, mindkét esetben a költségvetés pénzügyi tervet is jelent.² Tekintsük át elsőként a döntési rendszert.

¹ Részletesebben I. Iván, 2005a, pp. 49–62.

² Hőgye, 1998, pp. 7–10.

1.1. A költségvetés mint döntési rendszer

Mind a nemzeti, mind a közösségi költségvetés összetett döntéshozatali folyamat eredménye. A nemzeti költségvetés az adott ország politikai irányvonalának, a politikai hatalmat birtokló kormány programjának megfelelő jövedelem-újraelosztási, szociális szabályozói, gazdaságpolitikai, állami feladat- és intézményfinanszírozási prioritásainak leképezése. Az államháztartás működését meghatározza az állam és a társadalom viszonya, a közérdek és a közhatalom kapcsolata. A feladatellátás két alapvető ismérve a köz érdekében történő feladatellátás; a másik a közhatalmi jelleg, a kikényszerítés hatalma.³

A demokratikus társadalmakban a politikai prioritások leképezése egy többlépcsős, társadalmi párbeszédet is magában foglaló hosszú folyamat. Vegyük az uniós tagállamok példáját.

Az Unió tagállamaiban egy sajátos, kettős elvárással jellemezhető döntési folyamat a nemzeti költségvetés megalkotása. A gazdaságpolitikai szabályozói és társadalmi jövedelmi újraelosztási folyamat, különösen a nemzeti költségvetés bevételeit biztosító adók, díjak, illetékek megállapítása a nemzeti szuverenitás közvetlen manifesztuma. Ez egy olyan elvárás, amely a mindenkori kormány társadalmi szerződésében benne foglaltatik.

Van azonban egy másik, külső uniós elvárás is. Ez Maastricht szelleméből, az EK-Szerződésből, illetve a Stabilitási és Növekedési Egyezményből fakad, nevezetesen a túlzott államháztartási hiány elkerülésének igénye. A tagállami döntéshozók nem tudják megkerülni az államháztartási hiány, illetve az államadósság mértéke jelentőségének kérdését. Igaz ez az euróövezet tagjaira éppúgy, mint a Gazdasági és Monetáris Unióban derogációval részt vevő tagállamokra. Előbbiek esetében a túlzott hiány elkerülése akár szankcionálható következményeket is maga után vonhat. Az eurót még be nem vezetett tagállamok esetében szintén az EK-Szerződésből fakadó kötelezettség a túlzott hiány elkerülése.

A közösségi döntéshozatali eljárás többszakaszos jellege, és a különböző intézmények eltérő jogosítványai egy igen sajátos és bonyolult rendszert alkotnak. Az éves közösségi költségvetés megállapítása annyiban jelentősen eltér a nemzetitől, hogy az uniós költségvetés esetében a kiadási fejezetek és azok lehetséges felső határa (így azok összege, azaz a költségvetési plafon is) többéves perspektívában előre megállapított. Valójában a többéves költségvetési keret vagy költségvetési perspektíva vitájának lényege a nemzeti költségvetés (éves) vitájához esik közelebb. A politikai döntéshozatal, a kiadási prioritások és azok felső határának megállapítása az Unió esetében a többéves keretek vitája során történik meg. Jelentősen eltér azonban a tagállami költségvetési célfüggvények megállapításától, tekintettel arra, hogy nem jellemzi társadalmi újraelosztás, gazdasági szabályozók megállapítása, adók kivetése.

A közös költségvetés esetében a politikai döntéshozatal tárgya az egyes tagállami érdekeknek az uniós költségvetés kiadásaiban és bevételeiben való megjelenítése.

³ Bathó et al. pp. 428–432.



Egy olyan döntési folyamat, amelyben saját fiskális politikát folytató tagállami kormányok próbálnak kompromisszumra jutni a nem minden tagállam által egyaránt igénybe vehető, ágazati és horizontális közös politikák finanszírozásának kérdéseiben. Ennek legegyszerűbben mérhető számviteli és politikai eredője a tagállamnak a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíciója: a számára alokált közös kiadások és a közös költségvetés javára teljesített befizetések különbsége.

1.2. A költségvetés mint jogi rendszer

A költségvetés mint jogi rendszer tekintetében is hasonlóan megállapítható a nemzeti és az uniós jellegzetességek eltérésekkel való összevethetősége. A nemzeti költségvetést általában törvény vagy ahhoz hasonló erejű jogszabály rögzíti. Vagyis az állami kiadások törvényi kötelezettségvállalást is jelentenek; a költségvetési bevételek pedig az állam adóívetési monopóliumának jogi megjelenítését képezik.

A közösségi költségvetést nem rögzíti valamennyi tagállamban kötelező érvényű rendelet vagy nemzeti jogalkotást igénylő irányelvi szabályozás. A közösségi költségvetés az Európai Bizottság előzetes tervezete alapján a Tanács és az Európai Parlament – mint a közösségi költségvetési hatóságot megjelenítő két intézmény – vitájának terméke, amelyet az Európai Parlament döntése hoz létre. A közös költségvetés által megállapított kötelezettségvállalások azonban bírnak olyan jogi erővel az Unió működése szempontjából, mint a nemzeti költségvetések törvényben foglalt kötelezettségvállalásai.

A költségvetési bevételek estében hasonló a helyzet. Az Unió éves költségvetése kiadási előirányzatainak megállapításakor meghatározzák a kiadásokhoz szükséges saját forrás bevételeket is.⁴

A közös költségvetés is egy jogi rendszer tehát, amelynek jelentősége vizsgálódásunk szempontjából abban áll, hogy a pénzügyi perspektíva vitájának eredményeképpen létrejövő politikai megállapodásból számítható tagállami nettó pozíció az éves költségvetések elfogadásával jogi erővel bíró valósággá válik.

1.3. A költségvetés mint pénzügyi terv

Végül tekintsük a költségvetést, mint pénzügyi tervet. A nemzeti és a közösségi költségvetési rendszerjellemezők talán itt állnak egymáshoz legközelebb. Mind a nemzeti, mind az uniós költségvetés kiadási és bevételi előirányzatok részletes terve. Három különbségre mégis rá kell mutatni:

- a nemzeti költségvetés kiadási előirányzatokat ismer, míg az uniós költségvetést mind kötelezettségvállalások, mind kiadások szintjén egyaránt tervezik;

⁴ Volt rá példa a Közösségek történetében, hogy egy tagállam nem mindenben tett eleget a közös költségvetéshez történő hozzájárulási kötelezettségének: Németország egy időben megtagadta a brit visszatérítés rá eső részének befizetését. Ez az eset a közösségi joggyakorlatban szankció nélkül maradt. (Hasonló helyzet a nemzeti adófizetési kötelezettség elmulasztása esetén aligha állhat fenn.)

- a nemzeti költségvetési módszerek között ugyan nem ismeretlen a többéves tervezés vagy a gördülő tervezés, mégis, a kiadási fejezetek és azok előirányzatai általában az éves döntéshozatal eredményeképpen születnek, míg a közösségi költségvetés tervezésekor a tervezés alapvetően többéves időhorizonton történik, a kiadási fő fejezeteket és azok felső határát több évre előre rögzítik;
- végül a tervezés szempontjából nem elhanyagolható a nemzeti és az uniós költségvetés nagyságának eltérése a tagállamok, illetőleg az Unió egyesített nemzeti jövedelméhez képest: míg a nemzeti költségvetések a nemzeti jövedelem 30–50%-át teszik ki, addig a közösségi költségvetés az Unió nemzeti jövedelmének 1%-át.

A különbségek ellenére a közös költségvetés pénzügyi tervként való tekintése – különösen a többéves tervezést megvalósító pénzügyi perspektíva szempontjából – teljességgel megalapozott.

A tagállamok szempontjából a pénzügyi tervezés és a politikai döntési rendszer közös részhalmaza (amint azt a költségvetés meghatározottságánál látni fogjuk) az uniós költségvetéssel szembeni nettó pozíció számítását előtérbe helyező magatartás.

2. A közös költségvetés meghatározottsága

A közös költségvetés története – illetőleg a 2007–2013-as időszakra vonatkozó politikai megállapodás ismeretében annak 2013-ig előre látható jövője – 1957-től kezdődően négy szakaszra bontható:

- 1957–1969: a különböző Közösségek különböző költségvetéseinek időszaka;
- 1970–1987: az éves egységes költségvetések időszaka;
- 1988–1999: a közösségi politikák által meghatározott első két pénzügyi perspektíva időszaka;
- 2000–2006: a költségvetés által meghatározott közösségi politikák időszaka.

Az európai integráció történetének költségvetéseit a kezdetektől a közös célok megvalósítása és a tagállami érdekérvényesítés határozta meg. Ebben a kettős feltételrendszerben az alapítók által kitűzött célok és eszmék megvalósítását szolgáló közös intézkedések végrehajtására meglévő politikai akarat biztosította a három Közösség önálló költségvetéseinek működését (1957–1969).

Az 1970-es költségvetési szerződéssel létrejött a Közösségek egységes költségvetése, amely áttekinthetőbbé tette a közös célokra rendelkezésre bocsátott források felhasználását. A hetvenes évek olajválsága és a Közösségek kibővítése az évtized végére az éves költségvetések elfogadásának vitáját egyre inkább megterhelte. Az Egyesült Királyság tagsága első évétől folyamatosan kísérletet tett arra, hogy valamiféle kompenzációban részesüljön. 1976-ban született meg a brit visszatérítésre jogi alapot biztosító első rendelet,⁵ amely kimondta azt az elvet, miszerint

5 L. az (EGK) 1172/76 sz. rendeletet (Official Journal /a továbbiakban: OJ/, L 131, 1976)



amennyiben egy tagállamnak aránytalanul nagy terhet okoz a közös költségvetéshez történő hozzájárulás, úgy költségvetési kompenzációban részesülhet.

Az 1980-as évtized elejére, az ágazati politikák finanszírozási igényének számottevő növekedésével a közös célok megvalósítása és a tagállami érdekérvényesítés súlyos konfliktusba került egymással. Az Európai Parlament három alkalommal is elutasította az éves költségvetés elfogadását, Németország pedig két alkalommal megtagadta a brit visszatérítés rá eső részének finanszírozását. Önmagában az éves költségvetési eljárás elégtelennek bizonyult arra, hogy biztosítsa a megnövekedett igények finanszírozását, a Közösség költségvetési válságba került (1970–1987).

A nyolcvanas évek elhúzódozó költségvetési vitái, a válsághelyzet feloldásának szándéka vezette a Bizottságot, az Európai Parlamentet és a Tanácsot arra, hogy több évre előre rögzítsék a Közösségek kiadási prioritásait, meghatározzák az egyes kiadási fejezetek felső határait. Az első ilyen intézményközi megállapodást, Jacques Delors kezdeményezésére, 1988-ban kötötte a három közösségi intézmény, ötéves időtartamra (Delors I. csomag). Ez volt a Közösségek első pénzügyi perspektívája.

A közösségi politikák látványos fejlődése az 1988–1999-es évek időszakára, a Delors I. és II. csomag éveire esett. Az első két többéves finanszírozási perspektíva a közösségi politikák által vezérelt pénzügyi kereteket biztosított. A közös célok megvalósítása és a tagállami érdekérvényesítés egyensúlya ebben az időszakban helyreállt. Ez volt a közös költségvetés eredeti missziója teljesítésének legfontosabb időszaka: a közös költségvetést a közösségi politikák, a közös célok határozták meg (1988–1999).

2.1. A Delors I. költségvetési csomag

Az első ízben 1988-ban aláírt intézményközi megállapodás keretében a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament öt évre rögzítette az Európai Közösségek kiadásainak prioritásait. A Közösségek költségvetésének kereteit meghatározó finanszírozási perspektíva az 1988–1992 közötti Delors I., majd az immár hétéves időszakot felölelő, 1993–1999-re szóló Delors II. terv megvalósulásával jött létre, és nyerte el mai struktúráját.

A Delors I. csomag rögzítette a pénzügyi perspektíva ma is érvényes azon sajátosságát, hogy az egyes kiadási fejezetek esetében megállapított kötelezettségvállalási és kiadási előirányzatok kötelező erővel bíró felső korlátot jelentenek. Az intézményközi megállapodás létrehozta a kiadások többéves kereteinek szerkezetét, amely 2006-ig alapját képezte a pénzügyi perspektívának:

- Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Garancia Részleg;
- strukturális támogatások (Európai Szociális Alap és Európai Regionális Fejlesztési Alap);
- többéves programok (Integrált Mediterrán Programok, kutatás-fejlesztés stb.);
- egyéb programok, mint közlekedés, környezetvédelem, harmadik országok támogatása;

- visszafizetések és adminisztratív kiadások;
- monetáris tartalék (főleg az ECU-nek az amerikai dollárral szembeni árfolyammozgásának a mezőgazdasági kiadásokra gyakorolt kedvezőtlen hatásának enyhítésére).

2.2. A Delors II. költségvetési csomag⁶

A Delors II. csomag esetében a Bizottság elsődleges célja a kiadási főösszeg megemlése volt. A kiadások növelésére vonatkozó bizottsági javaslat a legnagyobb befizető tagállamok, és különösen az 1992 második felében soros elnöki posztot betöltő London számára elfogadhatatlan volt. A bizottsági javaslattal szembenálló brit, német és részben francia vélemény egyeztetése végül az edinburgh-i csúcson kompromisszumot hozott. Elhatározták a közösségi költségvetés főösszegének növelését, de a bizottsági javaslatnál alacsonyabb mértékben. A tagállamok megállapodtak, hogy a saját forrásoknak éves plafonját az 1993–94-es közösségi GNP 1,2%-áról 1995-re 1,21%-ra, 1997-re 1,24%-ra, 1999-re pedig 1,27%-ra növelik.⁷

A költségvetési fegyveletről csak késve, 1994-ben született megállapodás,⁸ egy évvel az intézményközi megállapodás után. Az 1993. évi intézményközi megállapodás és a költségvetési fegyveletről hozott határozat alapvetően az 1988. évi döntések nyomán haladt. A kiadások szerkezetén kisebb módosulás történt, a következő fejezeteket hozva létre:

- EMOGA Garancia Részleg;
- strukturális támogatások, a strukturális alapok mellett megjelenik a Kohéziós Alap;
- belső politikák, mint kutatás-fejlesztés, közlekedés, energia;
- külső politikák, a mediterrán programok mellett megjelenik a Phare-program;
- igazgatási kiadások;
- tartalékok.⁹

A költségvetési fegyvelem 1988. évi szellemében megállapított, új kiadási felső határ által lehetővé tett új források túlnyomó része a strukturális alapokba került, miközben változatlanul hagyták a mezőgazdaságra 1988-ban megállapított növekedési korlátozást.

A strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásait az 1993-as 19,7 milliárdról 1999-re 27,4 milliárd ECU-re emelték.¹⁰ A Római Szerződés új 130a cikkének (kon-

6 A Delors II. csomag elfogadása néhány körülményében kísértetiesen hasonlít a 2007–2013-as pénzügyi keretokről létrejött megállapodáshoz. 1992-ben az Európai Unióról szóló Szerződés ratifikálásának dán elutasítása, majd az igen nehezen elért francia igen jelentősen megnehezítették az érdemi költségvetési vitát az 1992. júniusi lisszaboni európai csúcson. Így a vita és a döntés az 1992. december 12–13-ai edinburgh-i csúcsra maradt, a brit elnökség idejének végére – hasonlóan, mint 2005-ben.

7 European Commission, 2000, p. 14.

8 I. a 94/729/EK határozatot (OJ L 293, 1994)

9 Megjegyezzük, hogy az 1995. évi kibővítéssel az új tagállamok számára fizetendő átmeneti költségvetési kompenzáció kiadásainak megjelenítésére létrehoztak 1995-től egy 7. fejezetet is.

10 1992-es árákon.



szolidált EK-Szerződés 158. cikkének) szellemében az állam- és kormányfők megállapodtak a strukturális politika támogatásainak a Közösség legfejletlenebb régióira történő koncentrálásáról.

A Delors II. csomag létrehozása jelentős alkufolyamatok időszaka volt, a konvergencia kritériumok ellentételezésére létrejött a Kohéziós Alap. Mindez jól követhető a költségvetés alakulásában is. A Delors II. csomag az integrációpolitikai alkuk mellett is nagyban követte az első intézkedéscsomag céljait.

Az Delors I. csomaghoz hasonlóan továbbra is jellemző maradt, hogy 1993–1999 között a közösségi politikák meghatározó módon hatottak a költségvetési kötelezettségvállalásokra.

2.3. Az Agenda 2000 szerepe a közös költségvetés történetében

Az Agenda 2000 csomag 1997. júliusi közzétételekor még nem volt egyértelmű, hogy a 2000-tól hatályos új pénzügyi kereteket a közös politikákról folyó vita eredményeképpen, vagy a nettó befizetők költségvetési szempontjai alapján határozzák-e majd meg.

A viták kezdetétől nyilvánvaló volt az, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdésével egybeeső költségvetési vita teljesen újszerű lesz a Közösségek történetében. Míg a Delors I. és II. csomag esetében meghatározó volt a nagy tagállamok és a Bizottság véleménye, 1997-től látható volt, hogy valamennyi tagállam markáns véleménynek ad hangot a vitában. Abban a vitában, amely már nem csak arról szólt, hogy melyik tagállam milyen mértékben finanszírozza a költségvetést, illetve milyen mértékben részesedik belőle, hanem arról is, hogy hány tagállam és mikortól rendezi át az Unió gazdasági, társadalmi térképét, mennyiben érinti ez az addig elért kiváltságokat, illetve a kibővítésből eredő finanszírozási terheket hogyan osztják majd meg a tagállamok között.

Az 1998–1999 között folytatott vita központi kérdését képezte az a Németország által kezdeményezett és a nettó befizető tagállamok által határozottan támogatott kezdeményezés, amely „a kiadások stabilizálására” vonatkozott. A kiadások stabilizálásának terminológiáját a nettó befizetők a Stabilitási és Növekedési Egyezmény által előírt költségvetési fegyelem szükségességéből vezették le.¹¹

Miközben a költségvetési fegyelem a tagállamok esetében a túlzott államháztartási hiány elkerülését szolgálja, addig a közös költségvetés tekintetében a költségvetési fegyelem a hiány elkerülésének céljából nem értelmezhető. A közös költségvetés egyik alapelve a költségvetési egyensúly biztosítása: a közösségi költségvetés sem deficittal, sem szufficittal nem zárhat. Vagyis a közös költségvetés vonatkozásában a kiadások stabilizálása tulajdonképpen magának a teljes költségvetésnek a befygasztására, mozgásterének szűkítésére irányuló szándék.

Az Agenda 2000 keretei között a 2000–2006-os költségvetésről folytatott vita olyan kompromisszummal zárult, amely számos gesztust tett a nettó kedvezménye-

11 Vö. Iván, 2005a, pp. 96–111.

zett tagállamoknak, ugyanakkor a regionális kiadásokat a GDP 0,46%-ában maximalta, és kielégítette a kiadások stabilizálására vonatkozó igényeket. Így ezt a megoldást a nettó kedvezményezettek is elfogadták. A létrejött megegyezés 213 milliárd euró összegű költségvetési támogatást jelent a regionális politika részére, 2000 és 2006 között.¹² Hasonló megállapodás született a mezőgazdasági kiadásokról is. A mezőgazdasági politika irányelveinek változatlanul hagyása mellett megvalósult a kiadások stabilizálása, évi 40,5 milliárd euróban rögzített összeggel.

Ezek az összegek azt jelentették, hogy a kiadások stabilizálásának eredményeképpen a 2000–2006-os pénzügyi perspektíva elfogadásával alapvetően megváltozott a közösségi politikák és a közös költségvetés egymáshoz való viszonya. A közös költségvetés szakított azzal a gyakorlattal, miszerint a közösségi költségvetést a közösségi politikák fejlődése determinálta: 2000-től kezdődően a közösségi költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák alakulását. A tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabb szemponttá vált az integráció mélyítését szolgáló politikák fejlődésének finanszírozásánál. A kiadások 2000. évi „stabilizálásának” célja nem volt más, mint a nettó befizető tagállamok kedvezőbb költségvetési egyenlegének biztosítása a közös költségvetéssel szemben.¹³

2.4. A 2007–2013-as pénzügyi keretek: változatlan scenárió

2003. december 15-én Ausztria, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Németország és Svédország közös levelet tett közzé a 2007–2013 közötti pénzügyi keretek általuk elfogadhatónak ítélt nagyságáról. Ezzel megadták a felütését a 2006 utáni pénzügyi perspektíva vitájának.

A hatok által jegyzett levél határozott üzenetben fogalmazta meg, hogy a közös kiadások az új pénzügyi perspektíva időszaka alatt nem haladhatják meg az Unió bruttó nemzeti jövedelmének 1%-át. A hat tagállam együttes fellépése az Agenda 2000 vitája során képviselt, a kiadások stabilizálására törekvő álláspontnál is határozottabb, kiadás-visszafogó irányvonalat testesített meg. Az 1% követelése ugyanis nem csupán a kiadások növekedésének elutasítását, hanem a kibővített Unió kiadásainak csökkentését jelentette a 2000–2006-os időszakhoz képest.

A költségvetés nagysága mellett további kiemelt figyelmet kapott a kiadások szerkezete, a közösségi politikák reformja (különösen a kohéziós politikát illetően), a saját források rendszere, a túlzottnak minősített nettó befizetői pozíciók enyhítése, illetőleg 2005 második felében, a brit elnökség alatt a költségvetés kiadásainak és bevételeinek felülvizsgálata. (Az egyes kérdésekben folytatott vitákról a tagállami érdekcsoportok bemutatásakor adunk ízelítőt.)

A legfontosabbnak ítélt kérdések mögött egy közös motiváció húzódott meg a tagállamok vitájában: ez a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíció mértéke. A nettó befizető tagállamok tisztában voltak azzal, hogy a közösségi politikák és a saját

12 1999-es árak, European Council, 1999.

13 Iván, 2005a, p. 8.



források olyan mértékű reformjának nem volt reális esélye, amely érdemben megváltoztatta volna nettó pozíciójukat. Így a legegyszerűbb megoldásra törekedtek: a közös költségvetéshez történő hozzájárulásukat igyekeztek csökkenteni. Ezt támasztja alá a hatok levelének korai közzététele is.

A 2006 utáni költségvetési keret nagyságáról folytatott vita tehát megkerülhetetlenül a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva központi kérdését képezte. Ehhez képest a további, szintén kiemelt jelentőségűnek mondott kérdések másodlagossá váltak.

A kiadások prioritásairól folytatott vita nem a kibővült Unió előtt álló régi és új kihívásokról, vagy az alapító szerződésekben foglalt elvekről és célokról folyt. A vita kezdetétől fogva a közös költségvetés felső határának lehető legalacsonyabb szinten történő rögzítése mellett fennmaradt csekély mozgástér kihasználási lehetőségéről szólt. Ennek következtében az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén létrejött politikai megállapodás azt jelenti, hogy a közös költségvetés történetének negyedik szakasza, a költségvetés által meghatározott közösségi politikák időszaka 2013-ig meghosszabbodik.

3. Tagállami érdekcsoportok a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva vitájában

A 2007–2013-as pénzügyi keretek vitájában a tagállamok érdekeinek bonyolult összefüggéseivel kellett számolni. Míg a Delors II. csomag (1993–1999) vitájában négy nagy tagállam álláspontja dominált, az Agenda 2000 költségvetési csomagját pedig alapvetően a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek érdeklődése jellemezte, addig a 2004–2005 folyamán lezajlott vitákat több tagállami csoportosulás határozta meg.¹⁴

Ezek a tagállami szövetségek annyiból voltak hasonlóak az Agenda 2000 vitájában megismertekhez, hogy alapvetően – bár nem kizárólagosan – a tagállami nettó pozíció szem előtt tartása rajzolta meg az együttműködések geometriáját.

A 2007–2013-as pénzügyi perspektívájában valamennyi tagállam aktívan részt vett. Egyes kérdésekben gyakran ad hoc koalíciók is létrejöttek, mégis volt három olyan együttműködési forma, amely jószerivel végigkísérte a pénzügyi keretek két-éves vitáját. Ezeket a csoportosulásokat a hat nettó befizető együttműködése, a „kohéziós politika barátai”, valamint a visegrádi négyek kooperációja határozta meg.

3.1. A hatok

A 2003. decemberi közös levelet aláíró hat tagállam a nettó befizetők kemény magját alkották. A svéd kezdeményezésre létrejött csoportosulás azonban nem volt homogén. A hatok között a legszorosabb együttműködés Hollandia, az Egyesült Királyság és Svédország között jött létre.

¹⁴ Vö: Iván, 2005b, pp. 550–566.

Hollandia és Svédország nettó egyenlege a legkedvezőtlenebb a tagállamok között, a bruttó nemzeti jövedelem arányában; az Egyesült Királyság pedig csak a visszatérítés miatt van jóval kedvezőbb helyzetben.¹⁵ London számára ezért első számú célkitűzés volt a brit visszatérítés lehetőség szerinti legteljesebb megőrzése.

A Hollandia és Svédország után a GNI százalékában mért nettó egyenleg szempontjából következő legnagyobb nettó befizető Németország¹⁶ egyben a költségvetés abszolút mértékben számított legnagyobb finanszírozója. Helyzete azonban árnyaltabb, mint Hágáé vagy Stockholmé. Egyrészt a Stabilitási és Növekedési Egyezmény előírásait 2005-ben harmadik éve sértette meg, továbbá a szociális ellátórendszer mélyreható reformjába fogott 2004-ben – mindez a lehető legalacsonyabb közösségi befizetésre ösztönözte. Nem lehet figyelmen kívül hagyni a felzárkóztatandó keletnémet tartományokat, amelyekre a kilencvenes évtizedben évente akkora összeget fordított, mint amekkora a teljes közös költségvetés éves kiadása volt.¹⁷

Németország sajátos helyzetét tovább bonyolította, hogy komoly politikai érdekei fűződtek a mezőgazdasági kiadások túlnyomó részéről Párizssal megkötött, majd a többi tagállamra oktroyált, 2002. októberi megállapodás fenntartásához. A megállapodás a közvetlen kifizetések és a piaci alapú kifizetések 1%-os folyó áras növekedését rögzítette 2007–2013 között. Ez a költségvetési keretek harmadának előre történő meghatározását jelentette, nagymértékben leszűkítve a 2006 utáni keretekről folyó vitát. Ezzel Berlin Párizsnak olyan gesztust tett, amellyel jó eséllyel konzerválta a mezőgazdasági támogatások rendszerének jelentősebb reformok nélküli fennmaradását.

A hatok csoportjának ötödik tagja Ausztria volt. Bécs szintén az 1%-os plafon elkötelezett híveként jelent meg, az oda vezető úton nem feltétlenül követi Hollandia és Svédország helyenként radikális reformokat szorgalmazó politikáját. Különösen nem a kohéziós politika esetében, aminek oka Ausztria történelmi, geopolitikai hagyományokon alapuló, a visegrádi országokra, valamint Szlovéniára kiterjedő „regionális partnerség” politikája volt.

A hatok csoportjának legkülönösebb tagját Franciaország képezte. Párizs ugyan aláírta a költségvetés nagyságát az Unió nemzeti jövedelmének 1%-ában való meghatározását javasló közös levelet, ezt azonban részben az Alkotmányszerződés vitájában Spanyolországnak és Lengyelországnak szánt üzenetként tette.¹⁸ Sajátos helyzetének legfőbb oka azonban agrárpolitikai kedvezményezett státusa, a 2002. októberi vonatkozó megállapodás fenntartásának elsőrendű célkitűzése; illetőleg a brit visszatérítés folyamatos kritikája volt.

15 Hollandia negatív nettó egyenlege a GNI 0,8–0,9%-át érte el 2001–2003 között, míg Svédországa a GNI 0,5–0,6%-át. Az Egyesült Királyság jóval kedvezőbb nettó befizetői pozíciójának (0,1%) oka a visszatérítés, amely nélkül a legmagasabb relatív nettóegyenleg-mutatóval rendelkezne.

16 A GNI 0,4–0,5%-ával.

17 de Silguy, Y.-T., 1998., p. 111.

18 A hatok levelének dátuma a 2003. december 12–13-ai sikertelen „alkotmányozó” csúcs utáni első munkanapon lett közzétéve.



Párizs számára valójában nem a költségvetési kiadások felső határa volt a legfontosabb kérdés, nettó pozíciója romlásának elkerüléséhez a mezőgazdasági politikára irányuló reformtörekvések elutasítására volt szükség. Ez törekennyé tette kapcsolatát a hatokon belül Hollandiával és Svédországgal, illetve tovább terhelte a brit visszatérítés kérdésében amúgy is hűvös brit-francia viszonyt. Azzal, hogy Párizs mégis csatlakozott a hatokhoz, maximális pozíciójavításra törekedett: ha a 2002. évi októberi megállapodás által biztosított agrárbevételek egy kisebb költségvetéssel párosulnak, akkor Franciaország egy bebiztosított agrártámogatás mellett kevesebbet fizet a költségvetésbe, relatív nettó pozíciója javul.

A hatok együttműködése 2003 végétől 2005 júniusáig, a kudarccal végződött luxemburgi elnökség nyári csúcstalálkozójáig a legfegyelmetesebb és leghatározottabb együttműködésnek bizonyult. A hatok valamennyi tanácsi formációban következetesen és (gyakran az unalomig ismételve) képviselték a közös költségvetés 1%-os felső határára vonatkozó álláspontjukat, gyakorlatilag a költségvetés kiadási oldalán minden kérdésre ebből kiindulva adtak választ.

A hatok együttműködése a luxemburgi elnökség utolsó szakaszában, 2005 júniusában rogyant meg, majd látványosan darabjaira hullott az Európai Tanács 2005. június 16–17-ei ülésén. Azzal, hogy az Egyesült Királyság, továbbá Hollandia és Svédország egyértelművé tette, hogy az igen törekeny kompromisszumok árán kidolgozott luxemburgi csomag kiadási szerkezete nem fogadható el, nyíltan szembekeverült Franciaországgal, illetve a luxemburgi ajánlatot elfogadó Németországgal és Ausztriával. A három elutasító tagállam szerint a luxemburgi ajánlat „nem a jövőt, hanem a múltat szolgálta”, nem fordított elégséges összegeket az Unió előtt álló új kihívásokra (versenyképesség), helyette a múlt politikáit (mezőgazdasági politika, kohéziós politika) részesítette előnyben. London ezt még annyival tetézte, hogy a brit visszatérítést mint a költségvetés anomáliáját ért össztűzre úgy válaszolt, hogy a költségvetés szerkezetének szükségszerű velejárója a brit visszatérítés, mivel a költségvetésnek valójában két, egymással összefüggő anomáliája van: a közös mezőgazdasági politika és a brit kompenzáció.

A hatok együttműködése 2005 második felére, a brit elnökség idejére gyakorlatilag megszűnt, a nettó befizetők kemény vonalát az Egyesült Királyság, Hollandia és Svédország vitte tovább. Bár továbbra is határozott és összehangolt fellépésre törekedtek, Franciaország és Németország nélkül csoportjuk érdekérvényesítő képessége erősen visszaesett.

3.2. A „kohéziós politika barátai”

A „kohéziós politika barátai” közötti együttműködést Spanyolország kezdeményezte 2004 novemberében. Ezt követően 2005-ben közel havonta találkoztak a kohéziós politika kedvezményezettjei. Politikai (miniszteri-államtitkári szintű) találkozóra kilenc alkalommal is sor került. Mint látható, ez az érdekcsoport jelentős késéssel jött létre a hatokhoz képest, azonban jóval tovább, a brit elnökség kritikus időszaka alatt is együttműködött.

Az országcsoport lefedte a régi kedvezményezett tagállamokat, tagja volt Spanyolország, Görögország és Portugália; továbbá felöleli a tíz új tagállamot. A találkozók mellettük megfigyelői minőségben vett részt Olaszország, Írország, Belgium és Finnország. A 2005. október 7-ei budapesti találkozón újabb megfigyelőkkel 20 tagúra bővült az együttműködés: Luxemburg is jelezte megfigyelői szándékát, továbbá meghívást kapott Románia és Bulgária.

A három régi tagállam közül – mint a korábbi pénzügyi perspektívák idején, most is – Spanyolország játszott meghatározó szerepet. Madrid számára kulcsfontosságú volt a 2007–2013-as költségvetési időszak, mint utolsó olyan lehetőség, amely még jelentős regionális támogatásokat biztosíthat számára. Spanyolország még 2001. áprilisi memorandumában felhívta a figyelmet arra, hogy a 2004-ben bekövetkező bővítés okán lecsökkenő közösségi átlagjövedelem következtében fellépő „statisztikai hatás” miatt kompenzációra tart igényt.¹⁹ Ezzel ugyan potenciális konfliktushelyzetet tartott fenn a régi és az új tagállamok között, Madrid mégis pontosan látta, hogy a hatokkal szemben csak egy széles kohéziós frontnak lehet némi esélye.

Spanyolország egyike volt annak az öt tagállamnak, amely elutasította a luxemburgi elnökség ajánlatát.²⁰ Ennek oka legfőképp taktikai megfontolás volt, de Madrid kétségkívül többre számított. A konvergencia célkitűzés alatt maradó, legszegényebb régiói esetében meg kívánta őrizni a magas, egy főre jutó támogatást. A statisztikai hatás által, illetőleg a reálkonvergencia miatt az 1. célkitűzés alól kikerülő régiói számára csak hosszú átmeneti időszakot volt hajlandó elfogadni. Madrid számára sem a Bizottság nagyvonalú javaslatai, sem a luxemburgi csomag igencsak méltányos elemei nem voltak elégségesek. Határozott elvárásként fogalmazódott meg spanyol részről, hogy a támogatások esetében az átmeneti időszakok alkalmazásának hagyománya ne szakadjon meg, és ebbe tartozzon bele a Kohéziós Alap is. Az Európai Bizottság a Kohéziós Alap esetében nem javasolt átmeneti utótámogatást, ezzel ellentétben a luxemburgi elnökség igen. Madrid mégis azzal számolt a 2005. júniusi csúcson, hogy nemleges szavazatával tovább tudja majd erősíteni tárgyalási pozícióját a brit elnökség alatt. Ez a várakozása be is teljesült.

Portugália és Görögország Spanyolországhoz hasonló következetes magatartást tanúsított. Helyzetük azonban annyiból könnyebb volt, és pozíciójuk annyiból méréseltebb, hogy esetükben nem állt fenn a Kohéziós Alap elvesztésének veszélye, bruttó nemzeti jövedelmük a kibővítés után is a közösségi átlag 90%-a alatt maradt.

19 A csatlakozási tárgyalások keretei között a spanyol kormány 2001. április 19-én közzétett egy memorandumot, a regionális politika és a kibővítés kapcsolatáról. A memorandumban Madrid rámutatott arra, hogy a kibővítést követően a lecsökkenő közösségi jövedelemátlag miatt relatíve magasabb egy főre jutó GDP-mutatók jönnek létre a regionális politika kedvezményezett régiói esetében. A memorandum felhívta a figyelmet arra, hogy ezzel a 2000–2006 közötti kedvezményezett esetében csak „statisztikai konvergencia” és nem reál-konvergencia fog bekövetkezni, vagyis a kohéziós politika még nem teljesíti be küldetését. Spanyolország elvárta, hogy ez a probléma „megfelelő figyelmet kapjon”. A megoldást a csatlakozási tárgyalások keretében javasolta megtalálni. Madrid ezzel a javaslattal azt a szándékát jelezte, hogy megőrizze támogatott régiói kedvezményezetti státusát a kibővítés után is.

20 Az öt tagállam az Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország, Spanyolország és Finnország volt.



Mindkét tagállamot, különösen Görögországot érzékenyen érintette azonban a kibővítés miatti statisztikai hatás, aminek következtében Görögország lakosságának 55%-a került a támogatási küszöbértéket jelentő 75%-os közösségi átlagjövedelemnél magasabb jövedelmű régióba.

Portugália még egy szempontból figyelmet érdemel. Az Agenda 2000 vitája során bizonyította, hogy nem tartja érinthetetlennek a közös mezőgazdasági politikát, mivel az számára nem előnyös. Portugália kinyilvánította, hogy a kiadások felső határának jelentős csökkentése (pl. a közösségi GNI 1%-ára) maga után kell, hogy vonja a 2002. októberi megállapodás felülvizsgálatát a piaci alapú és a közvetlen kifizetések nagyságáról. Ezzel a vélekedésével azonban jórészt egyedül maradt a kohéziós baráti körben (eltekintve némi olasz és máltai támogatástól).

Az együttműködésben megfigyelői minőségben részt vevő tagállamok a „rendes” tagokhoz hasonló aktivitást tanúsítottak a vitákban. A később csatlakozott Luxemburg kivételével valamennyiüknek volt bizonyos érdekeltsége a kohéziós támogatásokban, ami mellett határozottan kiálltak; annak ellenére is, hogy némelyikük (mint Olaszország vagy Finnország) nem elhanyagolható nagyságú nettó befizetői a közös költségvetésnek.

A régi nettó kedvezményezettek és az új tagállamok mindent összevetve azonban csak részben alkottak közös érdekhalmazt, különösen a statisztikai hatás miatt. Közös érdekeik leginkább a kohéziós politikának az EK-Szerződés betűje szerinti fenntartásában jelentek meg.

A 2007–2013-as pénzügyi keretek esetében összesen négy szempont, illetve veszélyforrás fűzte egymáshoz az új tagállamokat és a régi nettó kedvezményezetteket, a kohéziós politika barátait.

- Az egyik veszély abból fakadt, hogy a nettó befizetők nem, vagy csak igen korlátozottan ismerték el a kohéziós politikának a lisszaboni stratégia megvalósításához való hozzájárulását. A hatók a versenyképességi célok elérése érdekében nem tartották hatékonynak a regionális támogatásokat. Emiatt kísérletet tettek a regionális politika reformja során a saját érdekeiknek jobban megfelelő prioritások előtérbe helyezésére. Megkérdőjelezték az infrastruktúra-fejlesztések, a komplex regionális fejlesztési programok időszerűségét, előtérbe helyezve a tagállamok közötti verseny alapján elérhető kutatás-fejlesztési támogatásokat, a környezetvédelmi ipar fejlesztését, illetve a szociális kohézió primátusát hangsúlyozva a gazdasággal szemben. Ezzel összefüggésben úgy véljük, hogy a lisszaboni célkitűzések és a konvergenciát elősegítő kohéziós politika nincsenek egymással ellentétben, mindkettő javítja az Unió egészének versenyképességét.
- A másik veszély költségvetési szempontból még kézzelfoghatóbb volt. A versenyképességi támogatások az uniós költségvetésnek új elemét képezik. A költségvetés növelése nem tűnt reálisan elvárhatónak, viszont a versenyképesség alatt új finanszírozási igények jelentek meg. A mezőgazdasági kiadások jórészt rögzítettek voltak a 2002. októberi brüsszeli megállapodás alapján. A kiadási

felső korlát és a mezőgazdasági támogatások rögzítettségének kettős feltételrendszerében a második legnagyobb fejezeti előirányzat, a kohéziós politika lehetett volna egyrészt a megtakarítások, másrészt az új feladatok finanszírozásának legalábbis részleges forrása.

- A harmadik szempont a 2007–2013-as pénzügyi keretéről időben történő politikai megállapodás közös érdeke. A 2005. júniusi megegyezés különösen a kohéziós országok számára lett volna fontos, mivel nekik közösségi támogatási referenciakeretet, majd operatív programokat kell készíteniük 2006-ban, annak érdekében, hogy 2007-ben késedelem nélkül meg tudják kezdeni a támogatások felhasználását. Ilyen felkészülési kényszer a nettó befizetőket nem szorította, ők nem feltétlenül voltak érdekeltek egy korai megállapodásban.
- A negyedik szempont a saját forrás rendszerén belül a brit visszatérítés változatlan formában történő elutasítása volt. A kohézió barátai ugyan nem játszottak ebben annyira konfrontatív szerepet, mint Franciaország vagy Dánia; a luxemburgi elnökség utolsó szakaszától kezdődően (majd a júniusi kudarc után egyre határozottabban) szót emeltek a brit visszatérítés megváltoztatásának szükségessége érdekében. Minden olyan visszatérítés, amelynek a nettó befizetők a kedvezményezettjei, egy regresszív befizetési rendszert eredményez a szegényebb tagállamok kárára. Az együttműködésben részt vevők közül a legmarkánsabb álláspontot Finnország és Lengyelország képviselte ebben a kérdésben.

Ez a négy szempont tartotta fenn az érdekközösséget a mediterrán tagállamok és az újak között. A kohéziós politika barátai gyakorlatilag a brit elnökség utolsó szakaszáig, 2005 decemberének elejéig együttműködtek, és viszonylag sikeresen megóvták nem csak a kohéziós politika alapelveit, de támogatásának nagyságát is.

3.3. A visegrádi négyek

Az uniós költségvetési vitákban gyakran tömböt képeztek az új tagállamok. Csoportjuk azonban nem homogén. A két szigetország, Málta és Ciprus, sajátoságaival egyedülálló volt a tízek között. Málta rendkívül magas népsűrűsége alapján kért (és kapott) különleges elbánást; Ciprus a nettó befizetőkhöz tartozott. A nyolc kontinentális tagállam közül Szlovénia pozíciójában gyakran érzékelhető volt a nettó kedvezményezett pozíció belátható időn belüli elvesztésének perspektívája. A három, relatíve szegényebb balti tagállam esetenként a legradikálisabb véleményt fogalmazta meg a kohéziós támogatások elosztását illetően, tekintettel arra, hogy a támogatásoknak a GDP 4%-ában megállapított felső határa az alacsony egy főre jutó jövedelmük miatt szerény támogatási szintet vont maga után.

A négy visegrádi ország – összevethető fejlettségük okán – a kohéziós politika legtöbb kérdésében azonos álláspontot fogalmazott meg. A négy tagállam között rendkívül szoros együttműködés jött létre, amit a legmagasabb szintű politikai



egyeztetések és a rendszeres szakértői együttműködés jellemeztek. A négy ország 2004 végétől következetesen összehangolta álláspontját a költségvetési vitákban: a tanácsi formációkban, illetve a tanácsi érdekérvényesítés különböző szintjein együttes fellépéssel igyekeztek közös érdekeiket érvényre juttatni.

Az együttműködés keretei között több közös „non-paper”-t is elfogadtak. Így a kohéziós támogatások 4%-os GDP-arányos nagyságáról, a vidékfejlesztési alap allokációjának meghatározásáról, vagy az Európai Fejlesztési Alapnak a közös költségvetésen kívül tartásáról. Ezek közül különös figyelmet érdemel a kohéziós támogatások 4%-os GDP-arányos nagysága.

Mind a négy tagállam esetében a kohéziós támogatások 4%-os felső határa effektív korlátot jelent 2007-től kezdődően. Az 1999. márciusi berlini csúcson alkalmazott számítási módszer szerint (amely a relatíve szegényebb régióknak több támogatást juttatott), a négy tagállam esetében a GDP 5–6%-át elérő kohéziós támogatási összeg jött volna ki. A visegrádi országok közös álláspontjukban hangot adtak annak, hogy azzal, hogy elfogadják a támogatások 4%-os felső határát, a maguk részéről már jelentősen hozzájárultak a költségvetési fegyelemhez. Ezért a 4%-os küszöböt a luxemburgi elnökség időszakáig nem csupán felső határnak tekintették, hanem ténylegesen elérendő támogatási szintnek, mint arra az Európai Bizottság javaslatot is tett 2004 februárjában.

Miután a 2005. júniusi csúcs után nyilvánvalóvá vált, hogy a 4%-os arány elérésére reális esély nem mutatkozik, a négyek közös fellépése arra irányult, hogy támogatásuk összevethető legyen a kohéziós politika korábbi kedvezményezettjei számára nyújtott támogatásokkal.

A visegrádi négyek között voltak további, bilaterális érdekazonosságok is. Lengyelország és Magyarország viszonylatában ezt a közös mezőgazdasági politika jelenítette meg. Ebben a vonatkozásban ennek a két tagállamnak az érdekei és álláspontja Franciaország irányába vitték a közös fellépés lehetőségét.

Magyarország és Csehország, mint a csoport relatíve gazdagabb tagjai, abban is érdekeltek voltak, hogy amennyiben az igazságosabb egy főre jutó támogatás érdekében a berlini módszert módosítanák a relatíve szegényebb új tagállamok javára, úgy az Budapestet és Prágát ne érintse.

A visegrádi együttműködés jelentősége 2005 tavaszára elérte azt a szintet, hogy a nettó befizető hatok mellett a visegrádi négyek együttes fellépése volt a legfegyelmesebb, közös álláspontjukra a luxemburgi, majd a brit elnökség is figyelmet fordított. A tagállami együttműködések közül a visegrádi négyek kooperációja bizonyult a legtartósabbnak, amint azt a 2005. december 2-án, Budapesten megrendezett visegrádi-brit miniszterelnöki találkozó is alátámasztotta.

Bár a visegrádi együttműködés egyik legfontosabb kezdeti célját, a 4%-os GDP-arányos kohéziós támogatást nem érte el, fontos szerepet játszott abban, hogy az új tagállamok számára kedvezőtlen első brit elnökségi javaslat a 2005. december 15–16-ai csúcstalálkozón jelentős mértékben javult, és a visegrádi országok támogatásának 2007–2013 közötti relatív mértéke összevethető a kohéziós politika korábbi kedvezményezettjeinek támogatásával.

4. A tagállami érdekérvényesítés végső motivációja: a nettó pozíció javítása

A 2007–2013-as költségvetési vitákban képviselt tagállami érdekérvényesítés legfőbb motivációjának a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíció javítása bizonyult. Ez volt a végső célja a hatoknak, a kohézió barátainak, a viseigrádi négyeknek vagy a balti országoknak is. Mint láttuk, az Agenda 2000 vitáját is a nettó pozíció előtérbe helyezése jellemezte. A költségvetésnek a közös politikákkal szembeni meghatározó szerepe kéz a kézben jár a *juste retour* szemléletmóddal.

Ez a gondolkodásmód az európai integráció előnyeinek torz értelmezéséhez vezet. Figyelmen kívül hagyja a közösségi politikák mindazon hozadékát, amely a belső piac kézzelfogható előnyeiből, a makroszintű addicionális keresletből (beleértve az elmaradott régiók vásárlóerejének növelését, illetve az infrastruktúra-fejlesztésből adódó keresletnövekedést), a strukturális hiányosságok enyhítéséből, vagy a versenyképességet javító közösségi kutatás-fejlesztési, oktatási programokból fakad.

A tagállamoknak a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíció javítására irányuló szándéka a közös költségvetés jelenlegi modellje, a közös politikák és a saját források mai rendszere mellett aligha kerülhető el, inkább szükségszerű következménynek tekinthető. Ennek egyik legfőbb okát abban látjuk, hogy a tagállami befizetések háromnegyed részét teszi ki a GNI-alapú befizetés.

A saját források jelenlegi rendszere, a GNI-alapú befizetés túlsúlya azzal a következménnyel jár, hogy a finanszírozási modell nem biztosítja a közös költségvetés autonómiáját: az uniós büdzsé a nemzeti költségvetésektől függ. Ennek a helyzetnek a megváltoztatása a saját források rendszerének mélyreható reformját igényelné, olyan valódi saját forrás biztosítását, amely – legalábbis a mainál jelentősen nagyobb részben – közös politikákból származna. Úgy véljük, hogy ez a kérdés a közös költségvetés 2008–2009-es felülvizsgálatának egyik kulcseleme lesz – ha a változtatások realitása egyelőre nincs is a belátható horizonton.

Irodalom

- Bathó Ferenc–Csonka Gizella–Romhányi Balázs–Banai Péter Benő: Fókuszban az államháztartás, *Pénzügyi Szemle*, 2004. 5. szám
- de Silguy, Yves-Thibault, 1998: L'euro, Librairie Général Française, Paris
- European Commission, 2000: The Community Budget: The Facts in Figures
- European Commission, 2004a: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: "Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013", 10 February 2004.
- European Commission, 2004b: Financial Perspectives 2007–2013, COM(2004) 487 final, 14 July 2004.

- European Commission, 2004c: Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system - (COM(2004) 505 final)
- European Council, 1999: Presidency Conclusions, Berlin, 24–25 March 1999
- European Council, 2005: Presidency Conclusions, Brussels, 15–16 December 1999
- Gormley, Laurence W., edited and revised by, P. J. G. Kapteyn and P. VerLoven van Themaat, 1998: Introduction to the Law of the European Communities, London, The Hague, Boston, Third Edition
- Hógye Mihály, 1998: Az államháztartás, mint sajátos jogi és döntési rendszer, in: Pásztor Miklós (szerk.): Közigazgatási vezetési ismeretek – Államháztartási ismeretek
- Iván Gábor–Várnay Ernő, 2002: Az Európai Unió költségvetése, in: Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.): Európai Közjog és Politika, Osiris
- Iván Gábor, 2005a: Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében, Budapesti Corvinus Egyetem, PhD értekezés
- Iván Gábor, 2005b: A 2007–2013 közötti pénzügyi perspektíva, in: Marján Attila (szerk.): Az Európai Unió gazdasága, HVG Kiadó
- Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.) 2001: Az Európai Unió politikái, Osiris
- Kengyel Ákos, 2002: Az Európai Unió regionális politikája, Aula
- Nagy Tibor, 2001: Nemzetközi pénzügyi jog, in: Földes Gábor (szerk.), Pénzügyi jog, Osiris, Budapest
- Palánkai Tibor, 2004: Az európai integráció gazdaságtana, Aula Kiadó, Budapest
- Strasser, Daniel, 1975: Les finances de l'Europe, Paris, 1975
- Szemlér Tamás, 2004, szerk.: EU-költségvetés 2007–2013 : érdekek és álláspontok, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2004
- Wallace, William, 2000: Collective Governance, in: Wallace, H.–Wallace, W. (szerk.): Policy Making in the European Union, Oxford University Press (4th ed.)

FÜZES OSZKÁR

Nyugat, Balkán, Nyugat-Balkán

A Nyugat-Balkán az ezredforduló után keletkezett politikai fogalom, az EU és a NATO egyik új szakkifejezése: valójában és földrajzilag a volt Jugoszlávia keleti tagköztársaságait és Albániát jelöli, vagyis a XIX. században „keleti kérdésnek” minősített terület délkeleti részét. Az egykori „keleti kérdésnek” nem része már az uniós csatlakozó és NATO-tag Románia és Bulgária, a teljesen más geopolitikai térségbe került Törökország, a geostratégiai „senki földjén” tengődő Moldova, valamint a volt Jugoszláviában csak történelmileg kevés időt, hetven esztendőt eltöltő, az EU vonzáskörébe tartozó Horvátország és a már uniós Szlovénia. Írásunk témája a „hogyan tovább?” ebben a térségben, illetve a fejlemények várható hatása az Európai Unióra.

Történelem

A Nyugat-Balkán kifejezés tehát egyértelműen a volt Jugoszlávia még mindig rendezetlen ügyeinek euro-atlanti kezelési szándékait körvonalazó geopolitikai fogalom. Jelentése szándékosan utal a fő célra: a térségbe tartozó országok EU- és NATO-csatlakozására. Mint ilyen, a Nyugat-Balkán projekt nem más, mint Európa egyik legnagyobb és legfontosabb történelmi vállalkozása, a földrész egyesítésének egyik zárófejezete. Ráadásul az egyesítés fölülemelkedne az ortodox és a latin kereszténység, illetve a kereszténység és az iszlám európai elválasztó vonalain, valamint bevégezné a „római” államfejlődés-menet, a nyugati demokrácia kiterjesztését az egykori Bizáncra.

Az EU számára a nyugat-balkáni bővítés a 2004-es és 2007-es keleti bővítés folyamatának továbbvitele, történelmileg tehát „logikus” és „eldöntött” dolog, amelynek révén Közép-Európa után Délkelet-Európa is „beolvad” a nyugati alapon egységesített geopolitikai Európába. Ez utat nyit a Fekete-tenger, Törökország és az egész mediterrán medence keleti része felé, történelmileg elzárva a térséget az orosz befolyási törekvések elől. Ilyen értelemben a legújabb, és ha sikerül, akkor végső fejezet a nyugat-európai nagyhatalmak és Oroszország fél évezredes „vitájában”, a megváltozott és tovább változó értékrendi keretek között, természetesen.

Egy ilyen horderejű történelmi fordulat mögött értelemszerűen geostratégiai és geopolitikai folyamatok állnak, amelyek sok szempontból különlegessé teszik a Nyugat-Balkán problematikáját az EU szempontjából. A térséget – az 1945 és 2000 közötti időszakról eltekintve – mindig külső hatalmak irányították, és mindig közvetlenül. 2000-ben lényegében „helyreállt” az 1878–1945 közötti, nyugat-európai dominancia a térség fölött: Oroszország ismét külső játékosá vált, Törökország ebben az értelemben nem az Oszmán Birodalom örököse, az Amerikai Egyesült Álla-

mok pedig egy rövid intermezzo után úgy döntött, nem akar a térség közvetlen döntnök-hatalma lenni. Figyelembe véve, hogy Nyugat-Európa tehetetlen és sok szempontból hibás politikát folytatott a volt Jugoszlávia bomlásakor, a dominancia visszaszerzése részben akaratlan és érdemtelen előny Nyugat-Európa számára, és az előny fölismerése is váratott magára, egészen a thesszaloniki csúcserkezetig. Másfelől e dominancia kényszeredett vállalkozás is: Nyugat-Európa kénytelen volt belátni, hogy nem „lokalizálhatja el” magától a térséget, mert az háborús, migrációs, bűnözési, egészségügyi, gazdasági és világpolitikai kockázatokkal fenyegeti az EU-t.

Világossá vált, hogy e kockázatok csökkentése csakis az uniós csatlakozási perspektíva megadásával lehetséges, jóllehet ehhez a távlati célhoz rögzösebb, kacskarin-gósabb és költségesebb út vezet, mint a keleti bővítést jelentő integrációs terjeszke-dés volt. Noha Amerika és Európa is próbálkozott átmeneti övezet létrehozásával (Délkelet-Európai Stabilitási Paktum), a Nyugat-Balkánra is áterjedt az a történelmi fő áram, amely Közép-Európát az Unióba sodorta: csakis a teljes jogú tagság célja készíti a helyi eliteket országaik biztonságos, hosszú távon mindenkinek megtérülő nyugatizálására. Minden más megoldás (társult tagság, szélesebb Európa, különleges szomszédtság stb.) kevés, és nem csökkenti, hanem növeli a bizonytalanságot.

A teljes jogú tagság felkínálásának elkerülhetetlensége három aktuálpolitikai hely-zetben derült ki, és kapott pozitív visszaigazolást. Az egyik: a koszovói NATO-légicsapások idején, 1999-ben fontos volt Montenegró leválasztása Szlobodan Milosevics Szerbiájától. A másik: e légicsapások előtt, közben és után egyaránt fon-tos volt a macedóniai albánok ügyének rendezése, a macedóniai szláv-albán háború megakadályozása, viszonyuk hosszú távú stabilizálása. A harmadik: az elmúlt évti-zedben egyértelműen kiderült, hogy Bosznia-Hercegovina kérdése az ország EU-csatlakozása nélkül egyszerűen megoldhatatlan. Végül, már Milosevics bukása után, fokozatosan világossá vált, hogy a még mindig hatalmas szerbiai kockázatok enyhí-tésének is az egyetlen – ösztökélő és visszatartó – eszköze: uniós integrációt kínál-ni Belgrádnak. Ahogy Közép-Európa, úgy a Nyugat-Balkán esetében is a történelmi vektorok tehát mind az integráció eredője felé mutatnak (bár a buktatókról még szólni kell, sokat).

Földrajz

A Nyugat-Balkán ténylegesen Bosznia-Hercegovinát, Szerbiát, Montenegrót, Macedóniát és Albániát foglalja jelenleg magába. (Horvátországot névlegesen gyak-ran beleszuszakolják, ez azonban nem komoly.) Az öt állam területi épsége, államjo-gi státusa, belső berendezkedése és nemzetközi illeszkedése egyaránt bizonytalan. Az EU legelső feladata tehát ezek közvetlen rendezése vagy megoldásuk hatékony elősegítése. Ám itt nem az EU, hanem az úgynevezett – és névleg csak Koszovóval foglalkozó – hathatalmi összekötő csoport dönt elsősorban, és ha megvan a döntés, kiosztja a végrehajtási szerepeket az ENSZ-nek, a NATO-nak, az EU-nak, az Európa

Tanácsnak, az EBESZ-nek és az említett stabilitási paktumnak. A hat hatalom közül kettő Unión kívüli: az USA és Oroszország. Az EU-n belül a brit, a német, a francia és az olasz érdekeket kellene összehangolni a döntéshez. A hathatalmi összekötő csoporton kívül az ügykörben fontos játékos Ausztria, Magyarország, Szlovákia, Görögország, továbbá – sajátos helyzetben – Szlovénia és Horvátország. Valamennyien részben együttműködnek, részben rivalizálnak egymással a nyugat-balkáni térségben, de a hathatalmi csoporthoz képest egyelőre csak kiegészítő szerepük van, a területi-államjogi és határkérdésekbe nem szól(hat)nak bele. Ezek eldőlése után viszont egyre nagyobb szerepük lehet, mert az integrációs felzárkóztatás teendői és előnyei elsősorban rájuk hárulnak majd.

Egészen 2005 közepéig a hathatalmi csoport (és következésképpen Brüsszel) abból indult ki, hogy az egykori Jugoszlávia korábbi tagköztársaságainak határai új államhatárként maradjanak érvényesek, minden változtatási törekvést vagy csírájában el kell fojtani, vagy, ha már elkerülhetetlen, a lehető legtovább halogatni kell. Ez a status quo lenne a stabilitásnövelés, amely fő szempontja minden vonatkozó döntésnek. Ám a stabilitás esetről esetre mást jelentett és jelent most is.

Macedónia felbomlását sikerült megakadályozni, éspedig az ottani albánokat a szlávokkal egyenjogúsító, lényegében föderatív, az albánok számára területi és közigazgatási autonómiákat kikényszerítő államreform kidolgoztatásával és elfogadtatásával. A macedóniai albánok cserébe lemondtak Nagy-Albániához való távlati csatlakozásuk céljáról és arról is, hogy külön miniállamot teremtsenek Macedónián kívül vagy belül. Fölhagytak a dél-szerbiai (Presevo-völgyi) vagy a koszovói albánokkal való egyesülés tervével is. Mindennek következtében Macedónia jelenleg a Nyugat-Balkán viszonylag legrendezettebb állama, ami kétségtelenül az EU eddigi legjelentősebb (kül)politikai sikere a térségben (talán általában is).

Montenegró önállósulását Brüsszel évek óta politikailag és intézményesen egyaránt akadályozni, halogatni próbálja, amennyire tudható, négy fő indokkal. Eszerint a miniállam életképessége kérdéses, és Szerbiával laza közösségben egyrészt gyorsabb, könnyebb lenne az uniós csatlakozás folyamata, másrészt Montenegró egyedül nehezebben képes ellenállni az albán demográfiai és politikai nyomásnak. Végül, ha Montenegró (és Koszovó is) elszakad Szerbiától, akkor fölmerülhet Bosznia-Hercegovina újrafelosztásának kérdése is, amitől Isten mentsen. Az elszakadás polgárháborúhoz vezethet az országon belül és Szerbiával is. Montenegró önállóságpárti vezetői azonban azzal érvelnek, hogy 1. a Szerbiával való államszövetség eleve nem működik és nem is fog; 2. Montenegró volt már önálló állam és most is életképes; 3. egyedül könnyebben és gyorsabban teljesítheti az uniós csatlakozás feltételeit, mint Szerbiához kötve, sőt, Szerbia is jobban jár, ha nincs vele a montenegrói feszültséggóc; 4. a helyi albánokkal az önállóságpártiak, macedón mintára, kiegyeztek. A küszöbönálló népszavazáshoz Brüsszel, furcsa logikával, kikényszerítette, hogy az elszakadás-pártiak győzelméhez nem 50 százalék + egy szavazat, hanem 55 százalék kelljen. A se nem túl korrekt, se nem praktikus diktátumot látszólag elfogadva, valójában jó előre semlegesítve, az elszakadás-pártiak előre közölték: 50 és 55 százalékos többségük esetén is gyakorlatilag kikiáltják Montenegró önálló állami-

ságát, azonban teljes jogegyenlőséget biztosítanak a szerbiai polgároknak is. Mindenesetre szintén jó előre bebiztosították az elvben szövetségi haderő fölötti ellenőrzést Montenegró területén.

Az EU-nak aligha lesz más választása, mint elismerni Montenegró államiságát, amit egyébként már Szerbia sem ellenez olyan keményen. A jelenleg harmadik fordulónál tartó társulási tárgyalásokat elvben ugyan folytathatja az Európai Bizottság a papíron létező Szerbia és Montenegró Államközösséggel, de ennek egy idő múltán nem lesz gyakorlati értelme.

Bosznia-Hercegovinában az EU politikailag átvette a gyámságot a NATO-tól, itt azonban még mindig nagyon jelentős az amerikai döntőbíró szerepe. Ugyanakkor jelentős előrelépések történtek a boszniai szerb és a boszniai muzulmán-horvát entitás, illetve országrészek ténylegesen egy szövetségi állammá formálásában. A daytoni szerződés revízióját eddig makacsul ellenző boszniai szerbek új elitjére is hatni kezdett az „EU-csali”: belátják, hogy önmaguk és országrészük számára gyorsabb, hasznosabb lehet a boszniai föderáción keresztül zajló nyugatosítás, mint a Szerbiához való visszazárkózás. Amennyiben a fordulat véglegessé válik, nagyon fontos záróköve lehet a határvitáknak. Itt is van két, konkrétan befolyásoló aktuálpolitikai elem. Az egyik, hogy a boszniai szerbek a fordulat révén átháríthatják Szerbiára a háború miatti erkölcsi és anyagi felelősséget. „Lerázhatják” magukról a Radovan Karadzics és Ratko Mladics kiadatása körüli politikai terheket, valamint a Bosznia kontra Szerbia kártérítési perben semmiképpen nem kerülhetnek a vesztes oldalra. A másik, talán fontosabb elem, hogy a boszniai szerb elitváltás lezajlott, és az új vezetők okkal feltételezik, hogy érdekérvényesítésük sikeresebb lehet – jobban tudják ellensúlyozni a muzulmán-horvát törekvéseket –, ha jobban együttműködnek a nyugati gyámokkal, engedve nekik néhány föderatív ügyben. Ha a boszniai szerbek engednek, akkor a Nyugat jutalmazza őket, ha nem engednek, akkor csak Szerbia – a különbség nyilvánvaló.

Ezzel együtt erősen kétséges, hogy a Daytonban létrehozott papírföderáció (amely a gyakorlatban éppen úgy nem működik, mint a szerb-montenegrói), megtelem-e belátható időn belül valódi tartalommal. Ez elsősorban a gazdaság és a piac életre keltését múlik, amihez viszont gigantikus újjáépítési, infrastrukturális és befektetési pénzeszközök kellenének. Egyelőre ezekre nincs külső pénz, az uniós kasszában sem. Az EU erre szánható forrásait fölemészti a békefenntartás és a gyámság költsége, valamint – újabban – az olyasféle ösztönzők finanszírozása, mint a leszerelt katonáknak ígért „civilizáló startpénz”.

A Bosznia-Hercegovinában kialakult sajátos államszerkezet – ahogy másképpen, de lényegében szintén sajátos macedón és montenegrói megoldás is – mutatja: az EU a Nyugat-Balkánon az állami szuverenitást, az állampolgárságot és a regionalizmust jelentősen „átértelmező” esetekkel áll szemben, ami érdekessé teheti a csatlakozási feltételeket, a tárgyalásokat, végül magát az Uniót is. Ugorjunk egy nagyot előre, és gondoljunk bele: ha (mondjuk) a flamandok után (például) a boszniai szerbek is szavazati jogot kérnek az uniós intézményekben, akkor mi tartja majd vissza a skótokat, katalánokat vagy akár az erdélyi magyarokat?

Albánia látszólag kilóg a volt jugoszláv sorból. Valójában az érintett volt jugoszláv tagköztársaságok belső viszonyainak és egymás közti kapcsolatának is az egyik fő kulcsa az albán bel-, kül- és nemzetpolitika alakulása. Bosznia kivételével mindenütt jelentős albán kisebbség él, amely adott esetben, elvben, területileg is kompakt Nagy-Albániát hozhat létre, akár az anyaországgal egyesülve, akár „csupán” a szerbiai, montenegrói, macedóniai és koszovói albánokat terelve egy államba. Egyelőre mindkét változat fikció, ám a szláv többségek mindenütt potenciális és reális demográfiai és politikai fenyegetésként élék meg a lehetőséget. A „nagyalbán veszély” érzete kettős reakciókat vált ki. Egyfelől arra ösztökéli a szláv többségű államok elitjeit, hogy igyekezzenek az Unióba (az EU lesz majd a területi épség és az államiság tartós, biztonságos garantora), másfelől megpróbálnak a maguk államához lojális albán kisebbségi elitet „kitermelni”. Az albánokon belüli viszonyokat azonban – ismét csak potenciálisan, de reálisan – végső soron maguk az albánok alakítják, ebben pedig központi szerepe van Albániának. A sajátos, nagyon erős albán összetartozás-tudatban Tirana őrzi és erősíti szimbolikus központi szerepét. Ha sikeres lesz Albánia demokratikus stabilizációja, és ütemessé válik uniós integrációja, akkor Tirana egy újfajta, egységes nemzetállamiság nélküli, „EU-konform”, virtuális Nagy-Albánia központjaként lesz uniós tag, tovább bonyolítva a fentebb már említett államértelmezési és uniós befogadási problémákat. Ha viszont Albánia fejlődése elakad, akkor válsággócként játszik majd központi (negatív) szerepet, korántsem mellékesen egyre több gondot okozva Görögországnak és Itáliának is.

És ezzel eljutottunk oda, amiről az EU hivatalosan nem is beszél, pedig az összes problémának a kulcsa.

Koszovó státusának kérdése az egész Nyugat-Balkán projekt archimedesi pontja (vagy Achilles-sarka). A Nyugat itt is időhúzással próbálkozott (először normák, aztán státus, mire a koszovói albánok azt válaszolták, hogy addig nem lehet demokratikus normákat elvárni, amíg nem kapják meg a függetlenséget), ám mostanra belátta: a tartomány nem kerülhet vissza Szerbiához, és nem is maradhat beláthatatlan ideig nemzetközi gyámság alatt. Viszont az albánok által követelt függetlenség azonnali megadása valószínűleg destabilizálná az amúgy is ingatag Szerbiát, anélkül, hogy gyorsan stabilizálná Koszovót. Különbféle áttételek révén romlana az általános biztonság az egész Nyugat-Balkánon – de az romlik attól is, ha a kérdés túl sokáig rendezetlen marad. (Szerbia próbált azzal érvelni, hogy a státusról szóló döntést halasszák el húsz évre, addigra Koszovó is, Szerbia is bekerül az EU-ba, és „ettől új alapra kerülne az egész kapcsolat”. Az albánok azonban sem húsz évet nem hajlandók várni, sem azt nem akarják, hogy Belgrád égisse alatt folytassák az integrációs felzárkózást. Koszovó hivatalosan deklarált célja, hogy az EU önálló tagállama legyen.)

A most körvonalazódó megoldás egyfajta kényes egyensúlyt próbál teremteni, nagyhatalmi diktátummal és ENSZ-jóváhagyással. Koszovó (új hivatalos neve valószínűleg az albán elnevezésen alapuló Kosova Köztársaság lesz) feltételes függetlenséget kap. Egyelőre nem lesz az ENSZ tagállama, fönmarad a nemzetközi gyámság jogköreinek zöme, belül pedig albán, illetve szerb többségű, valamint vegyes kantonokra oszlik,

egyfajta „keleti Svájcot” alkotva, vagy inkább a hamvába holt, 1992-es Bosznia-tervekre emlékeztető módon. A decentralizációról már folynak Bécsben tárgyalások, de aligha valószínű, hogy az albán és a szerb fél akár ebben kiegyezne. Utána még keményebb vita várható a szerb kisebbség státusáról. Ők maguk, és a belgrádi vezetők, lényegében teljes területi autonómiát, Koszovón belül (a központi törvényhozó és kormányzati szervezetben) vétőjogú társnemzeti státust követelnek kantonjaik számára, és mindezt Szerbia védhatalomként garantálhatná, lényegében alig korlátozott, különleges kapcsolatokat ápolva velük. Gyakorlatilag nem csupán az európai átlagot jóval meghaladó kisebbségi jogkör jönne létre, hanem egyfajta társzuverenitás – már ha Szerbia egyáltalán elfogadná, hogy Koszovó kiválik belőle. Akkor már csak az albánoknak kellene elfogadniuk a sajátos megkötéseket. A most megjósolható eredmény az, hogy egyik fél sem fogad el semmit, hanem a fent leírt megoldás valósul meg kisebb módosításokkal – nagyhatalmi diktátum eredményeképpen. (Itt azonban a hat nagyhatalom között is folyik egy külön mérkőzés, erre még visszatérünk.)

Ha így lesz, akkor legalább néhány teljesül az EU elvárásai közül. Nem lesz Nagy-Albánia, egyik változatban sem, Koszovót nem osztják fel és nem változnak a „kantonok” belső határai és etnikai összetételük, létrejöhet itt is a macedón együttélési modell (és Bosznia szerb részét sem kell, cserében, átengedni Szerbiának). Mindez azonban azt jelentené, hogy egészen a Nyugat-Balkán régi-új államainak teljes jogú uniós tagságáig, fennmaradna az EU gyámsága Koszovó felett. Tehát Brüsszel egy olyan tagjelölt állammal folytatná a csatlakozási tárgyalásokat, amely részben Brüsszel igazgatása alatt áll! Emlékszünk: a Nyugat-Balkán már eddig is felülírja a megszokott állami, nemzeti fogalmakat uniós szempontból is.

A „földrajzi” összegzés végpontja a voltaképpen kiindulópont.

Szerbia elméletben a Nyugat-Balkán projekt epicentruma. Belgrád volt a délszláv államiség központja, Szerbia volt a királyi, majd titói Jugoszlávia vezető államalkotó része. Máig elterjedt nézet Nyugaton, hogy Szerbia központi, kulcsfontosságú állama a Balkánnak és a Nyugat-Balkánnak, és mint ilyen, „fontosabb” a többinél. Ennek egyik forrása, hogy Nyugat-Európában (tévesen) Szerbiával azonosítják az antifasiszta ellenállást, így Belgrád a második világháborúban győztes, majd a Szovjetunióval részben szembeszegülő, jutalmazandó félnek számított. Akkor is, ha Szlobodan Milosevics Szerbiája kétségtelenül a fő oka és felelőse a véres felbomlásnak.

Mindegyik állítás csak részben, és részben is csupán elméletileg igaz. A gyakorlatban Szerbia még a mainál sokkal jobb állapotában sem volt soha tényleges gazdasági vagy szellemi központja a térségnek, vagy amennyire mégis volt – hatalmilag –, annyira a többiek mindig Szerbiával szemben határozták meg magukat. Mára Szerbia nem vonzó, hanem elrettentő példa a korábbi társnemzetek számára, amelyek a lehető legkevésbé akarnak hozzá kötődni. Ugyanakkor, földrajzi helyzete és népességének viszonylagos túlsúlya miatt Szerbia valóban középponti eleme az egész Nyugat-Balkán piaci, infrastrukturális és általános gazdasági fejlődésének, közlekedés és szállítás szempontjából pedig összeurópai jelentőségű. Az EU szemszögéből tehát logikus, hogy Szerbia felzárkóztatása és integrálása valóban a fontosabb, mint mondjuk a macedón vagy az albán. Ráadásul Szerbia demokrati-

kus politikai stabilizációja nélkül, ha nem is lehetetlen, de sokkal nehezebb a többi terület rendbehozatala.

Szerbia azonban – jelenlegi állapotában legalábbis – az összes többi nyugat-balkáni térségnél kevésbé alkalmas arra, hogy elinduljon az integrációs stabilizáció felé. Itt ugyanis még nem történt meg – nem fejeződött be – az elitváltási folyamat, még nem alakult ki az a stabil vezető réteg, amelynek az uniós fölzárkózás ad célt és legitimitást. (Mint tudjuk, az egész kelet-európai rendszerváltozásnak ez a kulcsa.) A félig-meddig reformer és negyedrészt-harmadrészt nyugati orientációjú kormányzatot bármelyik pillanatban (demokratikus választásokon!) fölválthatja a nacionalista ellenzék, amely könnyedén felszámolhatja a reformcsírákat a politikában és a gazdaságban is. Mindez, párosulva a katasztrófa-közeli gazdasági és szociális helyzettel és a sorozatos háborús vereségek, területvesztések miatt megalázott, sértett közhangulattal, szinte kezelhetetlen válságócot hozhat létre, amely ma már ugyan nem okozna átfogó regionális vagy háborús válságot, de romba dönthetné az eddig elért stabilizációs eredmények egy részét. Nem is beszélve a kényszerű stratégiaváltásról: ebben a szomorú esetben nem a Nyugat-Balkán felzárkóztatása, hanem inkább kényszerű izolálása, pacifikálása lenne az európai feladat.

A helyzet kétélűsége indokolja az EU Szerbia-politikájának kétélűségét is. Brüsszel egyfelől kíméletlen elvárásokat támaszt (például a háborús bűnösök kiadatása ügyében, mert ezt – jogosan – a megújulás politikai garanciájának tartja), másfelől, amikor csak lehetséges, „átmenetileg” eltekint az elvárások szerb teljesítésétől. Belgrád nyíltan rá is játszik erre a brüsszeli „hintapolitikára”, egyfajta fonák zsarolást folytatva: „ha túlságosan hajtotok bennünket, akkor megbukunk, és jönnek a nálunk sokkal rosszabbak, akiket majd egyáltalán nem tudtok hajtani”. Ez a módszer egyelőre hatásos a társulási tárgyalások és a kiadások ügyében, a Montenegró körüli vitában, de valószínűleg nem hatásos Koszovó kérdésében. A kétélűséget kihasználva egyébként Szerbia egyelőre nyugodtan űzhet kettős játékot, például a kisebbségi jogok és a belső autonómiák ügyében: miközben minden Szerbián kívüli szerb kisebbségnek a jogok maximumát követeli, addig a Szerbián belüli nem szerb kisebbségeknek – Brüsszel elnéző mosolyát figyelve – csak a jogok minimumát biztosítja. Mindez egyelőre annyiból érdekes, hogy Szerbia és Brüsszel minden további alkuját befolyásolhatja ez a kétélűség, akár egészen a csatlakozásig, legyen szó akár politikai, akár gazdasági, akár jogi követelményekről. A szerb vezetés nyíltan azzal számol, hogy EU-segédlettel szerezheti vissza Belgrád regionális vezető szerepét a Nyugat-Balkánon, vélt és valós középponti szerepére, illetve különleges problémáira hivatkozva.

Ám ez az a pont, ahol divergálnak a döntéshozó nagyhatalmak stratégiai érdekei.

A nagyok

A külhatalmak közül Amerika álláspontja a legvilágosabb, bár a legutóbbi időben „finomodik”. Washington, részben magyar hatásra is, már inkább számol a korábban egyszerűnek vélt megoldások kockázataival. Amerika szerint Koszovó függetlensége és Albánia külön megerősítése, párosulva Macedónia és Montenegró uniós köté-

seivel, gyorsabb reformokra ösztökélheti Szerbiát – de ha mégsem, akkor könnyebb lesz Belgrádot karanténba zárni, nehogy bajt okozzon. És mindez jó hatással lesz a boszniai szerbekre, ennek révén egész Boszniára is. Mialatt az EU fokozatosan átveszi az Amerikára háruló terheket a Nyugat-Balkánon, eközben – elsősorban Albániában – az USA megőrzi a számára fontos geopolitikai pozíciókat. Ami az említett finomodást illeti, Washington immár hajlik elfogadni, hogy Koszovó gyors függetlensége önmagában nem feltétlenül indukálja e kettős értelemben pozitív folyamatot, tehát egyéb óvatos biztosítékok is kellhetnek.

Oroszországnak kettős stratégiája van. Noha (Amerikához hasonlóan) Moszkva letett arról, hogy közvetlen döntnök legyen a nyugat-balkáni konfliktusokban, érzékeli, hogy a térség EU-főzárkózása óhatatlanul Oroszország végleges befolyáselveztéséhez vezet. Amelynek részleges megtartásához két fő eszköze marad: az energetika és a vallási-kisebbségi kérdés. Amit a Nyugat-Balkánon üzletileg érdemes volt megszereznie, azt az orosz tőke már megszerezte, és ezt csak fokozza a majd biztosan növekvő energiaigény. A vallási elem (a pravoszláv-ortodox egyházi kapcsolatot a nyugat-balkáni és görög hittestvérekkel) belpolitikai szempontból fontosabb, mint a tényleges külpolitikában. Ám a kisebbségi kérdés külpolitikailag fontos. A koszovói megoldást Moszkva eleve igyekszik „univerzálisnak” beállítani, hogy erre hivatkozva a koszovói szerbekéhez hasonló, rendkívül széles jogokat vindikáljon sok országban az orosz kisebbségeknek – és védhatalmi státust saját magának. A „célpontok” között ott lehet a már EU-tag Baltikum, vagy Moldova, Grúzia, Ukrajna stb. Állítólag az is felmerül – legalábbis Szerbia szeretné –, ha Koszovó gyámságát nem egyedül az EU látná el, hanem Oroszország társgyámi szerepkört kapna.

Az uniós négyes tagjai közül a legközvetlenebbül Itália érintett, ám Silvio Berlusconi kormánya meglehetősen passzivitást mutatott az ügyben. (Annál aktívabb az olasz maffia, amely, az orosz és az ukrán szervezett bűnözői csoportokkal együtt egyfajta „védhatalma” a nyugat-balkáni szláv és albán maffiáknak.) Brit és francia részről főleg arra vigyáznak, hogy ne alakuljon ki német befolyási túlsúly a Nyugat-Balkánon. London többnyire a fent említett amerikai szempontokhoz áll közelebb, Párizs hol önálló „kiegyensúlyozó” szerepet játszik, hol Szerbia-barátnak mutatkozik. Éles helyzetben azonban csatlakozik az amerikai-brit-német állásponthoz, az utóbbi időben például már a franciák is Koszovó feltételes függetlenségével számolnak. Németország – gazdasági és külpolitikai megfontolásokból egyaránt – óvatos, nem feltűnő, de önálló pozíciók megszerzésére törekszik, hogy Szerbia és a többiek uniós csatlakozási folyamatát Brüsszelből is, meg a belépők oldaláról is lehetőleg a saját kontrollja alatt tarthassa. Amennyire megítélhető, Berlin a legszkeptikusabb Szerbia közeljövőjét illetően, és ebből hol a keményítés szükségességére következtet, hol az ellenkezőjére: nagyobb megértést mutat Belgrád gondjai iránt. Mind Koszovó, mind Montenegró kiválását illetően Berlin (amely már többször volt a Balkán felosztója) óvakodik a nyilvános állásfoglalásoktól, nehogy erősítse az egyébként atavisztikus németellenes érzelmeket, főleg Szerbiában.

Különleges „nagyhatalmi” szerepet tölt be a Nyugat-Balkánon Javier Solana. Az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője régebben és aktívabban foglalkozik a tér-

séggel, mint Olli Rehn bővítési biztos (NATO-főtítkárr volt a koszovói bombázások idején). Ő hozta létre, papíron, három évre a Solániának csúfolt szerb-montenegrói államszövetséget, és ő próbálja a végsőkig akadályozni Montenegró önállóságát. Csak feltételezni lehet, hogy egyebek mellett, spanyol létre, például katalán vagy baszk „szempontok” vezérlik. Tény, hogy mind a hágai kiadatások, mind Koszovó ügyében csitítja a Szerbia elleni fellépéseket, de az is tény, hogy ő hozta létre a macedóniai modellt. Ennek sikerét szeretné átvinni a többi nyugat-balkáni konfliktusra, pedig a modell a jelek szerint nem feltétlenül univerzális. Érezhetően tisztában van Nagy-Albánia veszélyeivel, és általában bizalmatlan Albániával szemben. Értelemszerűen azt is szeretné, ha a nagyhatalmi alkudozások után a Nyugat-Balkán a valóban közös EU-külpolitika első fő színhelye legyen (ezt a politikát ő irányítaná).

Olli Rehn bővítési biztosra hárul a mézesmadzag és a korbács ritmusos lengetése a társulási és stabilitási tárgyalások során. Finn lévén, a szó jó értelmében érzékenyen a történelmi sérelmek politikája és argumentumai iránt, ami józanító és jótékony hatással van a balkáni tárgyaló felekre. Véletlen vagy sem, de ő lehet az Európai Bizottság részéről Koszovó első uniós gyámja, ha a másik finn, Martti Ahtisaari jövő tavaszra „eldönti” a tartomány státusát. Rá hárulhat a már említett kettős szerep, egyfelől csatlakozási tárgyalópartnerre, másfelől egyik felügyelője lehet Koszovónak. Várhatóan nőni fog a súlya Macedónia, Szerbia és Montenegró belpolitikájában is, az úgynevezett soft power ügyekben. (A biztonságpolitika hard ügyek maradnak Solana kezében.)

Az EU és a Nyugat-Balkán kapcsolatát egyelőre másodlagosan, de biztos, hogy dinamikus növekvő mértékben határozza meg legalább öt kisebb uniós tagállam: Ausztria, Szlovénia, Szlovákia, Görögország és – egyáltalán nem utolsósorban – Magyarország. (Horvátország csak saját csatlakozása után, legkorábban 2010 körül válhat a térségben uniós játékosává.)

Szomszédok

Az említett államok történelmi és szomszédosági okokból egyaránt az uniós átlagnál jobban és közvetlenül érdekelték a nyugat-balkáni bővítés sikerében, ésszerű gyorsításában is. Noha a területi-államjogi kérdésekben nem osztottak nekik lapot, a konkrét uniós feladatok kiszabásában, végrehajtásában és értékelésében legalább két évtizedre komoly szerephez juthatnak. Ennek egy részében érdekeik közösek, más részében valamelyest eltérnek, különbözik tényleges mozgásterük is.

Szlovénia elsősorban gazdasági-piaci pozíciói visszaszerzésében érdekelt, ezt már nagyjából el is érte. Nem érdekelt viszont Szerbia bármiféle központi szerepének fel-támasztásában, és továbbra is előszeretettel támogatja Macedóniát, Koszovót és Montenegrót, utóbbiak esetében nyíltan és határozottan az elszakadási törekvéseket is. Óvatos a horvát-szerb viszony jövőjét illetően is, Ljubljának az a legjobb, ha Belgrád és Zágráb között eljátszhatja az „honest broker” szerepét, már amikor akarja. És, ha már a klasszikusoknál tartunk, Szlovénia ügyel arra, hogy mindig legalább

egy picit jobb viszonya legyen Szerbiával és Horvátországgal, mint azoknak egymással. Szlovénia befektetőként is jelentős, konkurálva Ausztriával, Magyarországgal több uniós nagyhatalommal is. Noha az utóbbiak számára kézenfekvő lenne, Szlovénia egyelőre nem játszik közvetítő szerepet a nyugati nagyok és az egykori jugoszláv tagtársak között.

Ausztria megpróbálja – újraértelmezve persze – részben visszaszerezni egykori, monarchiabeli játéktérét, de legalább meggátolni az olasz befolyási törekvéseket, ha lesznek ilyenek. Kisegítő szerepet játszik a hathatalmi csoport és az ENSZ-közvetítés mellett, és föltehetően egyre nagyobb részt vállal a majdani nyugat-balkáni EU-feladatok koordinálásában. Befektetőként és gazdasági, piaci szereplőként vezető, vagy legalább a német nagycégekéhez hasonló részesedést szeretne, a politikában pedig szívesen ellátná a „kettős ügyvéd” funkcióját: egyrészt az Uniót képviseli a Balkánon, másrészt a Balkánt az Unióban. Ebben időnként értelemszerűen fölmerülnek érdekkonfliktusok, például a menekültek, a vendégmunkások, a szállítási tranzit esetében. Ilyenkor Ausztria könnyen két szék között a pad alá eshet, a jövőben viszont biztosan számíthat Horvátországra, amelynek fő mentora.

Görögország általában Szerbia szövetségese, legalábbis amíg más közvetlen érdekeit ez nem zavarja. Gazdaságilag azonban – egy ideig legalábbis – többet hoz a görögöknek Macedónia, Montenegró és Koszovó, sőt Albánia is. Ciprusra és saját belső kisebbségeire sandítva Athén igyekszik kimaradni a nyugat-balkáni kisebbségi ügyek rendezéséből. Ellenzik Nagy-Albániát, és nem lett volna kifogása az ellen, ha fennmarad a térségben a szerb dominancia. Ennek fönt említett, uniós alapú helyreállítását valószínűleg támogatni és üdvözölni fogja. Feltehetően Athén lesz az, „aki” Szerbia mihamarabbi és minél inkább könnyített csatlakozását szorgalmazza majd.

Szlovákia két szempontból lépett be a másodlagos balkáni játéktérre. Pozsony úgy gondolja – és sikerül is neki –, hogy könnyebben szót ért a déli szlávokkal, és kockázatmentesen vállalhat közvetítő feladatokat (például Montenegróban). Nagy valószínűséggel hasonló, „bizalmi” pozíciókat szeretne Belgrádban is. Ez önmagában hasznos lehet, de kimondatlanul belép a másik szempont is: a Magyarországgal való rivalizálás. Pozsony szót érthet Belgráddal a magyar kisebbségek „féken tartása” alapján is. Közben Szlovákia „el tudja adni magát” Brüsszelben is, mint a magyaroknál sikeresebb balkáni ügyintéző.

Magyarország azonban uniós szemszögből nézve egyelőre előnyben van. Akárhogy is, Szerbia számára Magyarország sokkal fontosabb Szlovákiánál, sőt Ausztriánál is. A magyar kommunikációs és közlekedési tranzit egyenesen létfontosságú Belgrádnak, ahol, bármilyen erősek is legyenek a magyarokkal szembeni fenntartások, tudják: legalább korrekt kapcsolatot kell tartaniuk Budapesttel. Több további, stratégiai okból is. Magyarország jóindulata nélkül minden szerb euro-atlanti integrációs törekvés kudarcra van ítélve, és Magyarország az egyetlen, amely a gazdasági magyar kisebbség miatt a többiekénél jobban rá van utalva a legalább normális kapcsolatra Szerbiával. Koszovó és Montenegró várható elvesztése után, Macedónia integrációjának előrehaladásával, Bulgária és Románia, majd Horvátország uniós csatlakozásával Szerbia olyan geopolitika helyzetbe kerül, hogy két legfonto-

sabb szomszédja Görögország és Magyarország lesz (vagy máris az). Az említett többi szomszéd ország ugyanis vagy szintén integrációs hátrányban van, vagy sokkal kevesebb közvetlen érdeke fűződik a Szerbiával való együttműködéshez, mint a magyaroknak és a görögöknek – sőt, inkább riválisai Szerbiának. Mindeközben a gazdasági magyar kisebbség súlya, és vele a „veszélye” is gyors ütemben csökken Szerbia számára – a menekültkérdés, az újonnan betelepülő szerbek helyzetének rendezése után Belgrád megengedheti magának, hogy nagyvonalúbb legyen az őshonos magyar kisebbséggel. „Hálából” Budapest a szerb szempontok egyik szószólója lehet Brüsszelben. Belgrádban érzékelik és értékelik, hogy Magyarország a Szerbia számára érzékeny ügyekben megértőbb a nyugati átlagnál, noha Budapest is támogatja mind Montenegró, mind Koszovó függetlenségét. Ám a magyar támogatás feltételei között nemcsak az általánosan elvárt stabilitási és demokratikus szempontok szerepelnek, hanem az is, hogy „mindkét fél”, azaz a szerbek számára is elfogadható megoldás szülessen.

A lassan, bizonytalanul és következtelenül formálódó szerb külpolitikai koncepcióban mindenesetre benne van a Magyarország felé való nyitás esélye, ami mind a térségben, mind az EU-ban növelné Budapest lehetőségeit. A legjobb az lenne, ha a szergei folyamat összekapcsolódna a szerb csatlakozás uniós pénzalapjaival és más programjaival, akár Romániával közösen is – ahogy ezt korábban a magyar külpolitika kezdeményezte. Ugyancsak látványos lehetőség a 2005-ben megrendezett, budapesti találkozóhoz hasonló fórum, amelyben hat uniós ország „osztotta el” a Nyugat-Balkán öt államával az integrációs szakfeladatokat. Itt azonban számolni kell azzal, hogy a többi szomszéd versenytárs is.

És számolni kell a Nyugat-Balkán projekt konkrét kockázataival is.

Hendikep

Túl a közismert csatlakozási és részleges felzárkózási, valamint reformfeltételek teljesítésén – és ez sem lefutott meccs! –, a Nyugat-Balkán esetében nem csak államjogi, geopolitikai és más körülmények rendezetlenek. Hanem vannak olyan konkrét feladatok is, amelyek a „normális feltételek” teljesülésének előfeltételei. Ezek teljesítése részint nagyon időigényes, másrészt nagyon bizonytalan, sokkal inkább, mint a 2004-ben fölvetett újoncok esetében, és annál is kétségesebb, mint Románia és Bulgária esetében (pedig ott is rezeg a léc).

A nyugat-balkáni állam- és nemzetfejlődés megkésettsége rányomja bélyegét a közigazgatás, az infrastruktúra, a jogállamiság és általában a politikai és piaci kultúra néhány vonására is. Nem az egyébként is igazságtalanul általánosító balkáni állapotokról van szó, hanem arról, hogy a Nyugat-Balkánon a modern politikai és társadalmi rendszer kétségtelen meghonosodása mellett még élnek bizonyos premodern struktúrák. Ilyen például a kláni-kamarillás („bizánci”) érdekcsoportok léte, és módszereik sok esetben felülírják az egyébként létező demokratikus struktúrákat. Emiatt mind az állami, mind a gazdasági, mind a szociális mechanizmusokban kisebb

az átláthatóság, nagyobb és más természetű a korrupció, eltérnek az érdekérvényesítés és a konfliktuskezelés módszerei, nyugati szemmel nézve nagyobbak a bizalmi kockázatok. Ehhez járul, hogy a balkáni háborús viszonyok miatt mindegyik nyugat-balkáni országban erős államaffiák alakultak ki, sőt feltűntek a maffiaállam vonásai is. A szervezett bűnözés használhatja az állam eszközeit és vice versa. A Nyugat-Balkánon tehát nem elég a privatizáció révén nyugatizálásban érdekeltté tett elit megjelentetése, hanem ezt az elitet képessé és készsé kell tenni arra, hogy szembe szálljon a maffiaállami struktúrákkal. Mivel a gazdasági és a szociális szféra igen jelentős hányada ez utóbbiak kezében van, és a nemzeti jövedelem igen komoly hányadát birtokolják, megtörésük objektíve meghaladhatja a reformerek erejét. Hiába elemi elvárás, ha nem teljesíthető. Kérdéses az is, hogy miből és mennyi idő alatt épülhet ki az a fizikai, jogi és közigazgatási infrastruktúra, amely egyáltalán képessé teszi az érintett országokat az uniós csatlakozási feltételekre való felkészülésre, illetve az előcsatlakozási pénzalapok felhasználására. Az a veszély is akut, hogy az említett uniós források éppen a megtörni szánt csoportok kezére jutnak.

Nyilvánvalóan képtelenek megküzdeni az érintett államok a Nyugat-Balkánt behálózó transznacionális szervezett bűnözéssel, amelyek ugyan gyakran bomlanak etnikai csoportokra, de adott esetben nyugodtan együttműködnek egymással. Az ő tevékenységük a fegyver-, cigaretta-, kábítószer- és embercsempészet révén egyértelműen veszélyezteti az egész EU-t. Még ha sikerül is kiszorítani őket az államhatalomból – ez sem biztos –, a piaccgazdasági, privatizációs és fejlesztő beruházási reformokat nagy valószínűséggel „lefölözik”. Még ha ezt sikerül is leküzdeni valahogy, akkor is igen jelentős szociális befolyásuk marad, hiszen kihasználják a tömeges, nagy földrajzi kiterjedésű munkanélküliség kényszereit és/vagy a gyors anyagi fölemelkedés vonzerejét. És itt nem „csak” nagyvárosi, modern bűnözőcsoportokról, hanem megélhetési bűnözésről és paraszti „haramia-maffiákról” is szó van.

Gondot fog okozni a modernizációban érdekelt középosztály hiánya (mindegyik nyugat-balkáni országból elvándorolt a fiatal értelmiségi és szakembergárda igen jelentős része).

Kérdéses, hogy a remélt integráció megvalósulásáig fölhozható-e legalább a minimálisan szükséges szintre a nyugat-balkáni infrastruktúra, és lesz-e erre elegendő uniós pénz? Míg a 2004-ben csatlakozott államokba viszonylag jelentős közvetlen külföldi befektetés (FDI) ment, addig a Nyugat-Balkán egyelőre erre nem számíthat, bármilyen olcsó is a munkaerő. Koszovó néhány ásványkincse és Macedónia, illetve Montenegró turisztikai kapacitása kivételével a Nyugat-Balkánon nincs igazán tőkevonzó, potenciális húzóágazat. Albánia, Szerbia és Bosznia lényegében tehetetlenül vár arra, hogy „fölfedezzék”, de maguk sem tudják megmondani, mit is fedezhetnének fel a potenciális nagybefektetők. A nemzetközi forrásokból startfinanszírozni remélt újjáépítés nem bizonyulhatott húzóágazatnak, részben a keretek szűkössége, részben az elhúzódo politikai bizonytalanság, részben pedig a dolog természete miatt.

Amennyiben az EU az előző bővítési körben alkalmazott, fejezetenkénti tételekre osztott követelményeket írja elő a nyugat-balkániaknak is, megjósolható: tizenöt-

húszéves távlatban egyik ország sem lesz képes a tényleges és teljes megfelelésre a legfontosabb területeken. Ez pedig előrevetíti a csatlakozás előtti fásultságot vagy csalódást, ami nagyban csökkentheti az integráció stabilizációs vonzerejét. Vagy – uram bocsá! – engedni kell a feltételekből, az említett történelmi és geopolitikai célok oltárán, még annál is többet, mint Bulgária és Románia esetében.

Ez viszont elhozza utolsó témánkat: mit hoz a nyugat-balkáni csatlakozás folyamata és majdani ténye magának az EU-nak?

A Balkán nyugatizálása vagy az EU balkanizálódása?

A kérdés goromba, de nem teljesen alaptalan. A nemsokára huszonhét tagúra növekedő EU-hoz Horvátország, majd az említett hat balkáni állam csatlakozik, mindegyik abban a reményben, hogy addig is, utána is, sokmilliárd eurós nettó kedvezményezett lesz. Ez értelemszerűen a közös kassza (a nettó befizetések) jelentős növelését igényli, még akkor is, ha addigra esetleg nő a nettó befizető tagállamok száma és teherbírása. Ellenkező esetben a nyugat-balkáni bővítésnek nem lesz sem haszna, sem értelme, nem csökkenti a biztonsági és más kockázatokat Európa számára.

Ha a pénz meg is lesz, nyilvánvaló, hogy a legalább 34 tagállamúra bővülő Unió, amelynek kapujában addigra már ott dörömböl Törökország is, sokszoros intézményi reformon és befogadási fáradságon, esetleg sokkon esik át. A mai trendeket figyelembe véve véglegessé válik a többsebességes, sőt a ma még elképzelhetetlenül fragmentált Unió, amelyben nem feloldódnak, csak új formát öltenek a korábbi elválasztó vonalak. Hatalmas volumenű páneurópai beruházások és fejlesztések nélkül egyszerűen lehetetlenség lesz bármilyen érdekalapú egységes piacot teremteni Svédország és Albánia között, nem is beszélve a közös, illetve tagállami versenyképesség harmóniájáról. A meglévő és majdani közös politikák működő- és adszorpció-képessége csakis lényegesen nemzetek fölöttibb Unió esetében képzelhető el – aminek a létrejötte enyhén szólva kétesélyes. A keleti és délkeleti bővítés anyagi terheit viselő, ám az érintett térségekkel kevés közösséget érző Északnyugat-Európa számára megkérdőjeleződhet az egész EU célszerűsége, akár az is fölmerülhet, vajon nem fordult-e önmaga, eredeti létértelme ellen az egész integráció?

Ehhez képest másodlagos, de nem lényegtelen, mit szól a többi nagy ahhoz, hogy a balkáni bővítés fő politikai haszonélvezője várhatóan ismét Németország lesz. A délkeleti bővülés esetleges geopolitikai előnyeiből csak igen kevés mértékben részesül Franciaország és környéke, Ibéria, valamint Nagy-Britannia és Skandinávia. A Németországtól délkeletre fekvő tagállamok nagy létszámú csoportja elvben szavazati többségre tehet szert, bármilyen demográfiai vagy szuverenitási kulcsot alkalmaznak – vagy bevezetik a GDP-arányos szavazatelosztást.

És ezek csak az előre látható problémák. Azt csak sejteni lehet – jeleztük is –, hogy mennyire módosulhat sok alapfogalom (állam, szuverenitás, kisebbség,

régió), és a változások milyen hatással lesznek az uniós jogrendre, a közösségi tudatra, illetve a négy alapszabadság értelmezésére és érvényesülésére. Egyáltalán: fenntartható marad-e a tagállami és közösségi hatáskörök mostani dialektikája, vagy például a tagállami helyett valóban a választott régiókra és a szubszidiaritásra kell áthelyezni a közös döntéshozatalt? Még hosszabb távon: vajon a nagy Unióban a nemzetállamok „bomlanak fel”, vagy azok bomlasztják fel az Uniót? Rámeget-e Európa egysége Európa egységesítésére?

Ám az is lehet, hogy ezek rossz kérdések. Hiszen voltaképpen csak hat új, bár kicsit furcsa ország beemeléséről van szó. „Mindössze” azt akartuk megmutatni, hogy ez sem könnyű, még ha logikus is.

KÓSÁNÉ KOVÁCS MAGDA

Idősek Európája

Európa öregszik – gyakran hallani a kontinensen ezt az állítást, amely persze nem mentes a drámai felhangtól. A gazdaság aggodalmasan figyeli a munkaerő-utánpótlás alakulását, hiszen egyre kevesebb fiatal lép ki a munkaerőpiacra. Az iskolákban csökkennek az osztálylétszámok, nagyon ritka a három gyereket vállaló család, és aggályos a szociális politika is, hiszen Európa – különösen a gazdagabb, nyugati része – gond nélküli öregséget akart biztosítani idősödő polgárainak. Ezen az úton követni akarják az új tagállamok is. Az aggodalom érthető, de az embert nem hagyja nyugodni a megválaszolatlan kérdés, vajon az önféltés, a demográfiai és költségvetési mérlegelés hagy-e elég erőt a távlati gondolkodásra, hajlandóságot arra, hogy az érintettek sorsára figyeljünk?

A demográfiai adatok valóban mellbevágóak. Mondhatnánk azt is, pozitív társadalmi folyamatok eredménye az életkor meghosszabbodása, az Európa-szerte növekvő élettartam. A rendszerváltás körül a nők várható élettartama nem haladta meg a 75 évet, a férfiaké pedig ennél közel 10 évvel volt alacsonyabb. Az európai trendekkel párhuzamosan a magyar népesség születéskor és 60 éves korban várható túlélési esélye is jelentősen megnőtt, bár még mindig alatta marad az európai átlagnak. Az azonban önmagában is beszédes szám, hogy míg 2002-ben egy 65 éves nőnek arra volt esélye, hogy megérje a 82. évét, a demográfusok úgy számolnak, a ma született leánysecsemők közül minden negyedik és ötödik elérheti a 100. életévét.

Európa öregszik, de jobban szeretném úgy mondani: az öregedő Európában tovább élhetünk, jó esélyünk van arra, hogy „szépkorúak” legyünk, és az már az egységes Európa közös erőfeszítésén múlik, hogy ez a „szép kor” valóban személyes örömet és társadalmi elégedettséget tud-e teremteni a megváltozott életkorú Európában.

Az Európai Bizottság demográfiai jelentése azért áll közel a szívemhez, mert nem elégszik meg a többértelmű „Európa öregszik” megállapítással, hanem címében is emberarcú megoldást keres: a generációk közötti szolidaritást. A kitolódott életésélyek csak azért kerülnek pesszimista kontextusba, mert ezzel párhuzamosan a születések száma és az aktív korú népesség aránya is romló tendenciát mutat. A következő 5–15 évben a népesség összetétele megváltozik, az össznépesség mérsékelten csökken, a 65 éven felüliek száma azonban 30 százalékponttal – Magyarországon 450 ezer fővel – növekszik. Az eddigiekből következően 2050-ig a demográfiai csúcs tovább tolódik a 80-on felüli korosztályok irányába.

A gazdasági helyzetkép tehát csökkenő aktivitásról, kevesebb nemzeti jövedelmet termelő és adót fizető állampolgárról és egyre több családi és társadalmi ráfordítást igénylő idősödő vagy idős emberről szól. A kérdés szükségszerű: honnan lehet pótolni a születések alacsony száma miatt hiányzó munkaerőt, hol vannak munkaerő-piaci tartalékaink?



A különböző európai országok az arányokat tekintve eltérően, de lényegében ugyanazt a választ adják: a belső tartalékok feltárása és az importált munkaerő lehet a megoldás. Ebben a kettősségben máris van egy újabb törésvonal, hiszen a tízes bővítés során csatlakozó új tagországok a csatlakozási szerződésekben aláírták – mert kénytelenek voltak ezt tenni –, hogy az ő nemzeti munkaerőpiacuk nem rendelkezik olyan korlátlanul a mozgás szabadságával, mint a régi tagországok munkavállalói. Csupán három ország nem élt akkor a korlátozás lehetőségével: Svédország, Írország és az Egyesült Királyság. A következmény csak azokat lepte meg, akik a piaci mozgásokat nem a realitások, hanem a nemzeti piachoz kapcsolódó előítéletek alapján jósolták meg. Európában a gazdasági növekedés stagnál, kivéve azt a három országot, amelyik megnyitotta kapuit az új tagországok munkavállalói előtt. Írországban nem csupán a gazdasági növekedés lódult meg, hanem a munkanélküliség aránya is csökkent, ami csattanós válasz azoknak, akik gazdasági érdekeikre, a munkanélküliség elleni fellépés hatékonyságára hivatkoztak akkor, amikor megtagadták a korlátozások feloldását. Azt azonban a legkeményebb osztrák és német álláspont sem tagadja, hogy a külső munkaerőforrásra szükségük van; annak pedig idejekorán „megágyaztak”, hogy az Unió kívüli országok valóban olcsó munkaereje szinte korlátlan mértékben kiaknázzható legyen. Az Európai Parlament néhány hónappal a csatlakozási megállapodások aláírása előtt határozatot fogadott el az Unió kívülről bevándorlók munkavállalási lehetőségeinek felszabadítására. Magyarán, amit tőlünk, új tagországoktól megtagadtak, azt odaadták az úgynevezett harmadik országokból bevándorló olcsó és kiszolgáltatott munkavállalóknak.

A demográfiai krízis természetesen nem vezényelhető le a belső munkaerőpiac tartalékainak feltárása nélkül sem. Nagyon sok lehetőség van arra, hogy a különböző életszakaszokban inaktívvá váló emberek visszajuthassanak a munkaerőpiacra. Sok közöttük a nő, akik a gyermekek születésének és felnevelésének időszakában a családi életet választották a rendszeres munkavégzés helyett, de sok közöttük a nem fiatal nő is, akik szeretnének az otthon elszigeteltségéből visszatérni az alkotó munka világába, és ezzel együtt természetesen szeretnének jogosultságot szerezni a nyugdíjra és a tb-ellátásra. Az EU-tagországokban a nők aktivitása 57 százalékos, ez 2010-re 60 százalékra kívánják emelni – miközben az átlagos kívánatos aktivitási szint 70 százalék. Az 55–64 éves korosztály foglalkoztatottsága Európa-szerte alacsony, alig haladja meg a 40 százalékot. Magyarországon még ennél is sokkal rosszabb az arány, a korosztályi aktivitás 30 százalék alatt van, ezért a foglalkoztatás-bővítés programjai 2010-ig 40 százalék alatti aktivitási rátával számolnak.

A munkaerő-piaci számok nem egyszerűen a gazdasági növekedés érdekeiről szólnak. Az aktív életkor határának kitolódása, bármennyire furcsán hangzik is, nem csupán a hosszú élet titka, hanem a hosszú fiatalságé is. Politikusi tapasztalataim azt mutatják, hogy az ötven feletti nők két dologért hajlandók eget és földet megmozgatni: azért, hogy idő előtt nyugdíjba mehessenek, illetve azért, hogy dolgozhassanak tovább, és kapjanak a munkaerőpiacon garanciákat arra, hogy az állásukat nem veszítik el.

A nem fiatal munkavállalók aktivitásának növelése kétségtelenül nem választható el a nyugdíjkorhatártól. A rendszerváltás környékén a tényleges nyugdíjba vonulás

életkori centruma alig haladta meg az 50 évet. Azóta a nők számára hét évvel emelkedett a nyugdíjkorhatár, és körülbelül ennyivel hosszabbodott meg a ténylegesen munkában töltött idő is. Nálunk egy-két évtizedig minden bizonnyal nem válik aktuálissá a korhatár további emelése: ezt sem a szabad életstratégia-választás alkotmányban garantált joga, sem az idősödő magyar népesség egészségi állapota nem engedi. Ugyanakkor mi, érintettek, idősödők és politikával foglalkozók pontosan tudjuk, hogy hiába idézünk drámai számokat, hiába beszélünk az új ismeretek idős-kori szerzésének fontosságáról, ha a munkaerőpiac világos jelzéseket ad: köszöni szépen, nem kér a nem fiatal munkaerő-kínálatból, annál inkább nem, mert minél tapasztaltabb a munkavállaló, annál drágább a munkája.

Magyar kutatóintézetek tapasztalatai bizonyítják, hogy a munkáltatók egyáltalán nem akarnak 60 év feletti munkaerőt felvenni. 55 éves kor körül könnyebben mondanak fel az idősödőknek, mint a fiataloknak, mert ők is ismerik az idő előtti nyugdíjba vonulás egérútjait. Az már más kérdés, hogy ha valaki 50 körül válik munkanélkülivé, akkor aligha éri el az egérutat, mert az alkalmazási hajlandóság az 50 felettiek tekintetében rendkívül alacsony.

Nem ünneprontásul, de mindehhez hozzá kell tenni, hogy változásra nem csak a munkaadói oldalon van szükség. Az 50 feletti munkavállalók többsége nem akar új ismereteket elsajátítani, nem jár továbbképzésre, nyelvet nem tanul, és kevesen vannak, akik ebben az életkorban barátkoznak meg a számítógép használatával. Csak remélni tudom, hogy azok az európai források, amelyek éppen a mi javaslataink alapján a nem fiatal korosztályok képzésére és továbbképzésére is megnyílnak, nem maradnak a nagy kasszában, és találunk elég új tagországbéli európai polgárt, akik az életen át tartó tanulást hajlandók komolyan venni.

Az idősek sorsának legnagyobb kockázata, félelme az önállóság, a döntési szabadság elvesztése, a függés, a dependencia. Függés, korlátozottság a szegénység miatt, az egyedüllét miatt, erősödő korlátozottság a fizikai erő folyamatos csökkenése miatt, a társadalmi hasznosság biztonságának elvesztése és az ezzel járó elmagányosodás és befelé fordulás, végül a mentális dependencia, a szellemi képességek hanyatlását kísérő függés. Ez lenne az idősek jövője, amelyet Európa ígér?

Az előbbiekből következik, hogy az öregedés problémáit csak részben tekintem az időskorral együtt járó „deklínációnak,” fizikai és szellemi hanyatlásnak. Amennyiben az – és gyakran elkerülhetetlenül az –, a tény akkor sem belgyógyászati tünetegyüttes a számomra, hanem állapotváltozás, amelyet nemcsak meg kell élni, hanem együtt is kell tudni élni vele. Még ennél is fontosabb, hogy az öregedő Európának szinte minden részpolitikájával figyelembe kell vennie a demográfiai változásokat, és fel kell készülnie arra, hogy a velünk élő idősödők, sőt nagyon idősek is teljes emberi életet akarnak élni. A teljes élet lehetőségének biztosításához az élet minőségére kell koncentrálnunk, ennek kell alárendelni a gondolkodásunkat. Az egyes szakmák együttes gondolkodása során az idős egyént a középpontba helyezve, a kompetenciahatárokat megszabva, de egymást meghallgatva, egyfajta csapatmunkában kell dolgozni. A szakmai felkészültség, a gerontológiai ismeretek és kultúra terjesztése, a geriátria oktatása és intézményrendszerének kialakítása, valamint

a szociális és egészségügyi szféra integrált szervezése és működése tudja megvalósítani azt az ellátást, amelyben nem egyszerűen enni adunk az időseknek és tisztán tartjuk őket, hanem azt az ellátást biztosítjuk, amelyre szükségük van.

Az európai baloldali politika egyre világosabban látja, hogy a növekvő számú idős ember ellátása munkahelyteremtő beruházás is. Különösen a nem fiatal, a munkaerőpiacon nem kelendő női munkaerő számára nyílhat meg olyan foglalkoztatási lehetőség, amelyik az időseknek biztonságot, a középkorúaknak pedig megélhetést és nyugdíjat biztosít. Az öregedő Európa akkor lesz az idősek Európája, ha nem csupán eurókban és eurócentekben gondolkozik, hanem meg akarja változtatni a társadalmi és politikai szemléletet. Ez a feltétele annak, hogy az idős emberek életminősége változzék, és birtokba vehessék azt a világot, amelyik ma még a szélére szorítja őket.

TANÁCS ISTVÁN

Csongrád megye a jövőjét keresi

Csongrád megye és székhelye, Szeged keresi helyét a XXI. században. A megye hagyományos ipara a rendszerváltás után összeomlott, az agrárgazdaságot hátravetette a tulajdonviszonyok változása és az európai verseny. A Szegedi Tudományegyetem a legutolsó időig olyan tudásközpont maradt, amelynek kevés a kapcsolódása a gazdasághoz. A Dél-Alföld fokozatos visszacsúszását egyrészt a térség földrajzi helyzete, a balkáni háborúk hatása idézte elő – felemelkedésének pedig hajtóereje lehet a Balkán felértékelődése, fokozatos bevonása az egységes európai piacba. Szeged Európából nézve a Balkán kapuja, a Balkán felől nézve viszont Európa kapuja. Ám mindennek csak akkor kezd jelentősége lenni, ha mind többen akarnak – és tudnak – majd átjárni ezen a kapun.

A rendszerváltás hatása

Szegeden még mindig zajlik az a folyamat, amely a szerencsésebb nyugat-magyarországi városokban, Győrben, Székesfehérváron, Tatabányán néhány év alatt befejeződött. Ott egyik évről a másikra omlott össze a hagyományos ipar, ám mivel megfelelő volt az infrastruktúra, az új befektetők is gyorsan megjelentek. Ott nem volt sok éven át tartó, személyiséget, szaktudást romboló tömeges munkanélküliség, jövedelem-kiesés, leépülés. Szegeden viszont a leépülés elhúzódik: a textilgyár már az első években tönkrement és bezárt, a ruhagyár, a konzervgyár több mint egy évtizeden át agonizált, a paprikafeldolgozó több válságot és tulajdonosváltást ért meg. Ugyanez vonatkozik a Pick Szeged Rt.-re és a Tejipari Vállalatra. Még 2005-ben is zártak be hagyományos üzemeket, ahonnan ismét több száz dolgozó került az utcára: ilyen volt a Kossuth Nyomda és az Ikarus Szegedi Alkatrész Kft.-je.

Hasonló volt a helyzet Hódmezővásárhelyen, ahol a Hódiköt, a Mérleggyár, az Alföldi Porcelángyár bocsátott ki rengeteg munkanélkülit. Csaknem bezárt Csongrádon a Tisza Bútorgyár, Makó egykori hatezer ipari munkahelyének pedig csak az egyharmada maradt meg. Szentes még viszonylag jól vészeltte át a válságot: megmaradt és prosperál két olyan cég – az Árpád Agrár Rt. és a baromfifeldolgozással foglalkozó Hungerit Rt. –, amely munkahelyet is ad, és felvásárlót, integrátort jelent a mezőgazdasági termelőknek. A nagyobb városok iparának leépülése jobban sújtotta a vonzáskörzetükben élő falvak lakosságát, mint az érintett városok lakóit: a kevés új munkahelyre inkább olyanokat vettek fel, akiknek nem kellett az utazási költségeit téríteni. Kirívó egyenlőtlenégek vannak ezért a munkanélküliségben és az életszínvonalban a nagyobb és a kisebb települések között.

A Dél-Alföld éppen az ellenkező irányba esik, ha a Bécs-Budapest fejlesztési tengelyhez viszonyítjuk. A rendszerváltás után Magyarországon rendkívül egyenlőtlenül terjedt a gazdasági modernizáció. A befektetők többsége először az M1-es, M7-es



autópálya mentén, illetve a fővárosban települt le. Utána Budapest tágabb körzetében, a Dél-Alföldön például Kecskeméten következett gazdasági fellendülés. Kelet-Magyarországon fejlesztési szigetek alakultak ki – például Nyíregyházán és Debrecenben –, Szeged azonban ebből is kimaradt. Ennek két fő oka: a délszláv háború elriasztó hatása az egész kilencvenes évtizedben, illetve az elmaradott infrastruktúra. Hozzátehetjük: három olyan önkormányzati ciklus is eltelt, amelyben nem volt kellő politikai lobbierővel rendelkező, rátermett vezetősége a városnak. A fejlődés szubjektív feltételei legalább olyan rosszak voltak, mint a külső körülmények. Noha – éppen Csongrád megyei kezdeményezésre – már 1997-ben megalakult nyugat-európai mintára a Duna-Körös-Maros-Tisza (DKMT) Eurorégió, a benne rejlő lehetőségeket nem sikerült kihasználni. Ennek fő oka, hogy sem a román, sem a szerb, sem a magyar kormány nem támogatta teljes mellszélességgel az együttműködést, és mind a jogrendből, még inkább pedig a politikai gyakorlatból hiányzott a decentralizáció. Ami Magyarországot illeti: a politikai orientációváltáskor Budapestről főleg a nyugat-európai központok felé kezdtek tájékozódni, és – bár nem olyan mértékben, mint Oroszországgal, de – Szerbiával és Bulgáriával is jelentősen csökkent a kooperáció. Valójában csak mostanára érik meg a felismerés, hogy a magyar gazdaságnak és politikának a Balkánon jelentős érdekei és lehetőségei vannak, amelyeket földrajzi közelsége és terepismerete révén kihasználhat.

Szeged helyzetét meghatározza felsőoktatási és tudományos kapacitása. Az évezred elején alakult meg a ma 11 kart működtető, integrált Szegedi Tudományegyetem, amelyre a térség kitörési pontjait alapozni lehet. Ez az intézmény azonban a névleges integráció ellenére a mai napig karok, tudományágak laza konglomerátuma. Hallgatóinak száma több mint háromszorosára nőtt a kilencvenes években, a régió legnagyobb munkáltatója. Szegedet a hallgatói létszám növekedése, az albérléért fizetett pénz, a mintegy 30 ezer egyetemistának nyújtott szolgáltatások sokasága óvta meg a mélyebb lecsúszástól. Ez az egyetem nem szorult azonban rá, hogy piac által igényelt diplomát adjon hallgatóinak. A városban ma is több ezer a diplomás, pályakezdő munkanélküliek száma, olyan szakok sokasága működik, amelyre jelentkező van, fejkvótát fizet rájuk az állam, ám a megszerzett tudásra nincs szüksége a munkaerőpiacnak. Ugyanakkor egyáltalán nincs műszaki kar, holott a korszerű iparágak egy része az ott megszerzhető tudást igényelné. A legerősebb kapcsolat a gazdasággal az élettudományokban, az orvosi és gyógyszerkutatásban, a biotechnológiában alakult ki. Ez a tudásirány sem érte el azonban sohasem azt a küszöbértéket, amelytől kezdve már a magánbefektetés válhatott volna a kutatók motorjává.

A régiós szemlélet hiánya

Csongrád, Békés és Bács-Kiskun megye vezetői még 1997-ben megalakították a dél-alföldi régiót. Itt sem alakult ki azonban sem tényleges regionális szemlélet, identitás, sem a direkt megyei érdekeken fölüllemelkedni képes együttműködés. Noha nagyságrendjénél, az ott található regionális hatású intézményeknél fogva egyértel-

műen Szeged számít a régió központjának, a város ezt a szerepét nem volt képes úgy érvényesíteni, hogy az ne sértse a két másik megyeszékhely, Kecskemét és Békéscsaba érdekeit, illetve presztízsét. Számos különbség van a három megye, még inkább az egyes kistérségeik helyzete között. Kecskemét például egyértelműen Budapest, illetve a dunajvárosi híd elkészülte után Székesfehérvár felé orientálódik. Bács-Kiskun megyében Baja egyelőre mindentől távol van, kiszolgáltatva egyrészt a szerb politika szeszélyének, hogy mikor hajlandó a közeli hercegszántó-béregi határátkelőhelyet alkalmassá tenni a nemzetközi teherforgalom számára. De Baja kiszolgáltatott a magyar infrastruktúra-fejlesztés erőviszonyainak is: majd ha korszerű vasútja lesz, ha lesz M9-es autópálya, és azon forgalom, ha a Duna az év nagyobbik részében hajózható lesz, akkor tudja csak kihasználni máskülönbön előnyös földrajzi fekvését. A másik oldalon Békéscsaba ugyan nincs jó helyzetben, és jóval kisebb Szegednél – de a közép-békési város csoport együttesen már képvisel akkora lakosságszámot, amely érvényesíteni tudja befolyását. Szeged ugyanakkor nehezen működik együtt Hódmezővásárhellyel és Mórahalommal is – holott ezen a módon növelhetné saját erejét.

Noha a kormány eldöntötte, hogy Szeged fejlesztési pólus lesz, azt azonban nem tudni, hogy ehhez mennyi pénzt kap olyan forrásokból, amelyek függetlenek lesznek a régiós döntési mechanizmusoktól. Márpedig a régióban még mindig akörül forognak a viták, hogy Békéscsabán vagy Kecskeméten egy „szegedi vízfejet” még kevésbé látnának szívesen, mint a jelenlegi „budapesti vízfejet”. Ugyanakkor az is kérdés – és végleges választ csak a választások után megalakuló új kormány adhat rá –, hogy a II. Nemzeti Fejlesztési Terv forrásainak mekkora hányadáról dönthetnek régiós keretben, decentralizáltan, és mekkora hányad marad az ágazatok kezében. Sőt, április első napjaiban még az sem volt világos, hogy készülhetnek-e egyáltalán önálló regionális programok, vagy 2007 és 2013 között is csak a központi régió lesz teljesen önálló, a másik hat pedig csak a kormányzat által előírt séma szerint tervezhet, továbbá az ágazatok megtehetik-e, hogy a saját programjaik egy részére „lenyúlják” a regionális forrásokat is.

Infrastrukturális hiánypótlás

Néhány dolog megvalósult azok közül, amire nagyon nagy szükség volt, annál többet halasztottak azonban el. Szeged számára a legfontosabb, hogy 2005 decemberében végre elérte az M5-ös autópálya, 2006 márciusában pedig a röszkei határátlomásig tartó szakaszt is átadták. Ennek hatására a Szerbia irányába tartó tranzitforgalom már elkerüli a várost. A sztráda megérkezése jelentősebb új befektetést egyelőre nem hozott, de már önmagában az is nagy eredmény, hogy a szegedi cégek forgalma számottevően nőtt, miután 2004 márciusában matricássá tették az M5-ös akkor még Kiskunfélegyházáig tartó szakaszát, és lényegesen olcsóbb lett a sztráda-használat díja. Az M5-ös koncessziós formában, hosszú távon magyar kormányzati pénzből valósult meg – sokak szerint az indokoltnál drágábban. A tényleges számok

üzleti titoknak számítanak – Szegedet és a térségben lakókat pedig az érdeklő leginkább, hogy a sztráda elkészült és használhatják. Ugyanakkor megalapozott az a figyelmeztetés, mely szerint az autópálya átadása után már többé nem lehet a lemaradásokat a korszerű közúti kapcsolat hiányával indokolni.

Az 1998–2002 közti ciklusban újították fel a szegedi medencés kikötőt, amely azonban a folyó korlátozottan hajózható volta miatt nem működhet teljes kapacitással. A 2002-ben kezdődött önkormányzati ciklusban született döntés a szegedi repülőtér regionális reptérre alakításáról, az első ütemben beton kifutópálya és a szükséges berendezések, kiszolgáló helyiségek építéséről. Ugyancsak ezekben az években döntöttek el, és részben valósították meg a Szeged logisztikai övezetét összekötő nyugati elkerülő út felépítését. Európai uniós ISPA-támogatással folytatódott a város egészének csatornázása, amely 2006 szeptemberére fejeződik be. Nemcsak a szennyvízcsatorna-hálózat kiépítése, a környezetszennyező derítők megszüntetése lényeges ennél a beruházásnál, hanem az is, hogy a város csaknem minden utcája aszfaltburkolatot kap az építkezés befejezése után. Ugyancsak még az uniós tagság előtti EU-támogatásból (szintén ISPA) kezdődött a regionális hulladéklerakó beruházás előkészítése, amely Csongrád és Bács-Kiskun megyei települések sokaságán jelent végleges, környezetbarát megoldást a hulladék összegyűjtésére és kezelésére.

Az uniós tagságra való felkészülési szakaszban készült el néhány kisebb út. Ezek olyan szomszédos településeket kötnek össze, amelyek között korábban nem létezett szilárd burkolatú út. Ilyen volt például a Tömörkény és Pusztaszer közötti út, amely lehetővé teszi, hogy rövidebb úton érhessék el az autópályát a Csongrádtól délre eső települések lakói.

Maradt torzó is az infrastrukturális fejlesztésben. A legismertebb a 47-es út Hódmezővásárhely és Algyő közti szakaszának négy-sávúsítása, ami politikai ad hoc döntések nyomán kezdődött el a Fidesz-kormány utolsó évében, majd maradt abba a 2002-es önkormányzati választásokat követően.

Összességében azt lehet mondani: 16 évvel a rendszerváltozás után Csongrád megyében még mindig több a hiány, mint a megvalósult fejlesztés. Valójában csak a 2007–2013 közötti uniós költségvetési ciklusban fejeződhet be a térségben a modern, XXI. századi infrastruktúra kialakítása, amely garanciája lehet annak, hogy a tőke új beruházásokat létrehozva megtelepszik a térségben, és javul a jelenleg nem túl vigasztaló foglalkoztatási helyzet.

A közeljövő legfontosabb feladata az M43-as autópálya és a hozzá tartozó objektumok megépítése a román határig. A Szeged északi csomóponttól a régi 5-ös főútig mintegy 3 kilométer elkészült a Romániába tartó autópálya Szegedet elkerülő szakaszából. Folytatása sürgető feladat, mivel a Románia felé irányuló tranzitforgalom változatlanul keresztülhalad a városon. Ugyancsak nagy forgalomcsökkenést okozna, ha a Hódmezővásárhelyről az M5-ösre irányuló forgalom elkerülhetné a várost. A 43-as főútvonal balesetveszélyes, zsúfolt, és hosszának 43 százaléka vezet át lakott területen, kilenc településen. Mivel ez az útvonal megegyezik a helsinki IV-es számú európai korridorral, valószínű, hogy továbbépítése az Európai Unió Kohéziós

Alapjából finanszírozható. Az elkerülő szakaszon, Algyő mellett szükség van egy új Tisza-hídra, amelyet korábban csak kétszer egysávosra terveztek. Az elképzelés azonban megváltozott, a híd kétszer kétsávos lesz, átalakítására nemrég írták ki a közbeszerzési eljárást. Biztosnak látszik, hogy az M43-as autópálya három ütemben épül majd meg, ám egyelőre nem tudni pontosan, hogy mikorra. További fontos infrastruktúrális elképzelés a szegedi villamoshálózat rekonstrukciója. Jelenleg ennek a megvalósítása is biztosnak látszik.

Akadnak olyan infrastruktúrális tervek is, amelyek sorsa egyelőre bizonytalan. Közülük a szegedi déli híd az, amely a leginkább kapcsolódik a város gazdasági versenyképességét növelő elképzelésekhez. A településnek ezen a részén valósul meg a jövőben a kitörési pontként kezelt Biopolisz-projekt, amelynek keretében a Tisza mindkét partján jelentős beruházásokra kerül sor. Ugyancsak régi igényt elégítene ki, ha ezen a kétfunkciós hídon a vasúti közlekedés is lehetővé válna. A szegedi vasúti hidat ugyanis még a második világháború végén lebombázták, és azóta sem épült újjá. A nemzetközi vasúti közlekedés fejlesztésére több terv is kialakult Szegeden, amelyek mindegyikéhez elengedhetetlen a tiszai vasúti híd megléte. A DKMT Eurorégió egyik korábbi elképzelése az volt, hogy föl kellene támasztani a vonatközlekedést Szeged és Temesvár között. Újabban a szakemberek úgy látják: nagyobb áruforgalmi igény lehetne az Arad-Szeged-Szabadka-Baja vasútvonal feltámasztására. Hosszú távon ez a szakasz része lehetne akár egy Constantát és Fiumét összekötő transzbalkáni vasútvonalnak, amelynek működtetésében a térség országainak szinte mindegyike érdekeltté tehető.

Csongrád megyének fontos érdeke fűződne ahhoz, hogy minél előbb megépüljön az M9-es jelű, déli gyorsforgalmi út. Jelenleg a szekszárdi Szent László híd is afféle torzó, sem a Dunántúlon, sem a Dél-Alföldön nem épültek meg a kapcsolódó útszakaszok. Az M9-esnek még a leendő nyomvonalát sem jelölték ki az 53-as számú út és a Szeged Észak autópálya-csomópont között. Várható azonban, hogy megvalósítása elkezdődik az uniós költségvetési ciklus második felében.

Ugyancsak régi terv Csongrád megyében, hogy újra megteremtsék a tiszai nemzetközi hajózás feltételeit. Az elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepcióban szerepel ez a terv, ám megvalósításához komplex elképzeléseket kellene kidolgozni. A biztonságos hajózás nem teremthető meg a csongrádi vízlépcső megvalósítása nélkül, a vízlépcsőépítésnek azonban Magyarországon a rendszerváltozás óta rossz a politikai fogadtatása. Komplex programra van szükség, amelyben nemcsak a hajózás érdekei szerepelnek, hanem az árvízvédelem, a tájgazdálkodás és az idegenforgalom fejlesztésére vonatkozó elképzelések is.

A fent említett tervek közvetlen állami finanszírozásból valósulhatnak meg. Hozzájuk kapcsolódnak a megyei fejlesztési programok. Ezek közé tartozik a szegedi regionális repülőtér építésének második üteme, a 451-es út Csongrádot elkerülő szakasza, és a 47-es főút Algyő és Hódmezővásárhely között még hiányzó, 4,5 kilométeres szakaszának négy-sávúsítása. Számos, további településeket összekötő út hiányzik még a megyében – a mobilitás fokozása és a jobb megközelíthetőség érdekében ezek kiépítését is tervezik az uniós költségvetési ciklus folyamán.

A XXI. század ágazata: a logisztika

2006 végére készül el a Szegedi Logisztikai Központ első üteme, amely a kiskundorozsmai vasúti pályaudvar és az M5-ös autópálya szomszédságában épül fel. A kiskundorozsmai pályaudvarról indulnak a kamionokat szállító, úgynevezett RO-LA vasúti szerelvények, ezek Ausztriába, illetve Olaszországba szállítják gyors és környezetkímélő módon a kamionokat. Nem messze van a logisztikai központtól a Szegedi Regionális Repülőtér, amelynek első üteme már épül. Második ütemének elkészülte után pedig 2,5 kilométeres beton kifutópályával, éjszakai leszállást is lehetővé tevő jelzőberendezésekkel felszerelt, „fapados” légitársaságok, vagy charterjáratok forgalmát is biztosító, korszerű repülőtér lesz. Ezt a nyugati logisztikai övezetet köti össze az az elkerülő út, amelyet sokan összetévesztenek az M5-ös autópálya elkerülő szakaszával, holott két teljesen különböző útvonalról van szó. A nyugati elkerülő út „felfúzi” a medencés kikötőt, a sóderdepót a Tisza mellett, a szegedi Tisza pályaudvar melletti konténerterminált, a repülőtérrel, a RO-LA terminált, a készülő logisztikai központot, az M5-ös autópályát és a régi 5-ös utat, továbbá az M43-as majdani elkerülő szakaszát egy viszonylag rövid, minden irányba nyíló, és minden irányból gyorsan elérhető közlekedési szálra. A jelenleg a Dorozsmai úton működő vámhivatal az első ütem átadása után kiköltözik a logisztikai központba.

Az elképzelések szerint Szegeden lenne a környező országokba irányuló kereskedelmi forgalom elosztási és raktározó bázisa. A logisztikai központban nagy speditőr cégek megtelepedését várják. A Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága nagy súlyt helyez arra, hogy a magyar vámhatósági munka versenyképes legyen az EU többi országának szolgáltatásával. Az ugyanis, ha az Unióba érkező fuvarozókat sikerül arra készíteni, hogy a határ után közvetlenül vámostassanak, mert itt gyors, egyszerű és gördülékeny az eljárás, komoly bevételt hozhat, hiszen az uniós vámbevételek 25 százaléka azt az országot illeti, amelynek hivatala a vámot beszedte. A többi logisztikai szolgáltatás piaca is jelentős részben függ attól, hogy a rugalmas vámjárással képes-e megállítani a teherforgalmat.

Mórahalmon agrárlogisztikai központ kialakítása van folyamatban. A térség zöldség- és gyümölcsstermelői nem mondtak le arról, hogy ne csak a hazai piacok megtartására törekedjenek az uniós csatlakozás után, hanem exportáljanak is, mind Nyugat-, mind Kelet-Európába. Az úgynevezett elsődleges termeltető és értékesítő szövetkezetek (tészek) – amelyek egy szűkebb területen foglalkoznak termelési integrációval, illetve közös beszerzéssel és értékesítéssel – közös exportszervezetet alakítottak, ez Mórahalmon, a Mórakert Szövetkezet mellett működik, részvénytársasági formában. Jelenleg a térségben termelt zöldségnek és gyümölcsnek csak mintegy 20 százalékát exportálják. Az eddigi erőfeszítések arra irányultak, hogy a Magyarországon működő hipermarketláncok igényeinek megfelelő osztályozást, tisztítást, csomagolást megvalósítsák. Mivel az agrártermelési kapacitás koránt sincs kihasználva, a térség fejlődését jelentené, ha a már megtanult technikákkal kisserelt árunak távolabbi piacokat is sikerülne szerezni.

Kisteleken – szintén az M5-ös autópályára, illetve a térség fejlett virágkertészetére alapozva – tervek készülnek egy holland mintára szerveződő nemzetközi virágpiac kialakítására.

Szeged az élettudományok és az egészségipar városa

Régóta gondolkoznak Szegeden arról, mi lehetne az a kitörési pont, amely a tudományos kapacitást „termelőerővé változtatná”. Az egyetem orvos- és gyógyszerész-tudományi centruma, a természettudományi kar, az MTA Szegedi Biológiai Központja, valamint a Gabonatermesztési Kutató Kht., továbbá a Bay Zoltán Intézet eredményeire támaszkodhatna az úgynevezett Biopolisz Koncepció. Leegyszerűsítve, az elképzelés azt jelenti: helyben végigmenni az alap kutatási eredménytől a termékig vezető úton. Mindez új tudományos szemléletet igényel: a hagyományos egyetemi világban a kutatás célja a nemzetközileg elismert publikáció volt. A szegedi kutatók ebben sikeresek is – ám eredményeik többnyire külföldön valósultak meg, a csúcstechnológia révén megszerezhető extraprofitot másutt aratták le. Ezzel a hagyománnyal kívánunk szakítani, amikor a kutatási eredmények hasznosítására úgynevezett spin off cégeket terveznek létrehozni. A fő területek: bioenergetika, biotechnológia, növénynevelés, megújuló energiaforrások, gyógyszerkutatás, klinikai és laborszakosítás, diagnosztikai eljárások kutatása, egészségügyi informatika.

A Biopolisz Koncepció egyik leginkább körvonalazott része az új, kétezer ágyas klinikai tömb és egészségipari központ építése, amely a regionális fekvőbeteg-ellátás koncentrációjával és hatékonyabbá tételével jár együtt. A klinika tevékenységének egy részét továbbra is a hagyományos, közpénzből finanszírozott egészségügyi szolgáltatások adják. A második ágazat egy profitorientált egészségügyi kínálat megteremtése, amelynek során térítéses szolgáltatásokat nyújtanak azoknak, akik ezeket meg tudják fizetni. Nemcsak a hazai, hanem a tőlünk keletre lévő országok fizetőképes betegeire is számítanak. Megerősítik a térítésköteles orvosképzést idegen nyelven is, a program harmadik rétege pedig alkalmazott egészségügyi kutatásoknak és ezzel foglalkozó cégeknek ad helyet.

Egy másik modernizációs elképzelés a térségben hagyományos agrárgazdaságot tenné versenyképesebbé. Ez a Szentes-Mórahalm-Hódmezővásárhely agrármodernizációs és bioinnovációs háromszög. Hódmezővásárhelyen a Szegedi Tudományegyetemnek két főiskolai kara is működik, de szó van arról, hogy a Pioneer nemzetközi vetőmag-termeltető cég kísérleti fajtakutató intézetet létesítene a városban. Szentesen és Mórahalmon működik a Dél-Alföld két legsikeresebb termeltető és értékesítő szövetkezete, a DélkerTész, illetve a Mórakert Szövetkezet. Szentesen – éppen a Csongrád Megyei Közgyűlés aktív szerepvállalásával – 2004-ben létesült, és akkreditáció előtt áll az élelmiszer-biztonsági laboratórium, amely szintén segíti a térség termelőinek piacra jutását.



A termőföld helyben marad

Úgy tűnik, a térség élelmiszeriparának egy része túl van a válságon. Csányi Sándor, az OTP Bank elnöke személyes tulajdonában áll a Pick-Délhús húsipari, és a Sole-Mizo tejipari vállalatcsoport, mindkettőnek Szeged a tényleges központja. Új a tulajdonosa a konzervgyártással foglalkozó Szegedi Paprika Rt.-nek is – mindannyian célnak tekintik a keleti piacokra való visszatérést. A mórahalmi agrárparkban megtelepedett belga húsipari üzem is Délkelet felé keres piacokat. A baromfiipar eddigi válsága elkerülte a magyar többségi tulajdonban lévő szentesi Hungerit Rt.-t. Mindez együtt azt jelenti, hogy a megye mezőgazdasági termelőinek piaca felszálló ágba jut. Egyrészt folytatódik a birtokméretek koncentrációja azokban az ágazatokban, ahol kevesebb kézimunkára van szükség, másrészt erősödnek a szövetkezetek a sok kézimunkát igénylő ágazatokban. A kistérségi központokban munkahelyek keletkeznek, és a helyi gazdálkodók is biztosabb piacokat találnak. Az elsődleges jövedelmek növekedése erősíti a falvakban a szolgáltató szektort.

Csongrád megyében – noha konkrét projekt még nem készült erre – reményeket fűznek a bioenergia termeléséhez is. Ez azért ígéretes irány, mert biztosítható hozzá a hosszú távú piaci kereslet. Mind a bioetanol-gyártáshoz szükséges gabona, mind az energiatű termeléséhez megfelelő területek, felszerelés és termelési kultúra megtalálható Csongrádban.

Idegenforgalom, gyógyturizmus

A megye idegenforgalmának növelésére egyaránt léteznek konkrét tervek és ígéretes elképzelések. Szegeden a fesztivál- és konferenciaturizmus erősítését tervezik, Ópusztaszeren, a Nemzeti Történelmi Emlékparkban néhány látnivalót bővítenének. Csongrádon, a történelmi belsőváros rehabilitációjára konkrét megyei fejlesztési program készült. Szentesen régóta húzódik a Petőfi Szálló ügye, amely a városközpontban az utolsó, még nem felújított épület – a közeljövőben remény van a felújítására, ez 2,5 milliárd forintba kerül. Makón a gyógyfürdő bővítését, illetve gyógyszállót terveznek – a merészebb változat szerint egy aquaparkot, amely az egész magyar-román-szerb eurorégiós térség ilyen irányú igényeit kielégítené. A Tisza-völgy fejlesztése – esetleg összekapcsolva a csongrádi vízlépcső megépítésével, illetve a Vásárhelyi Terv továbbgondolásával – szintén tartalmaz idegenforgalmi elemeket. A DKMT Eurorégió pedig három országra kiterjedő turisztikai útvonalakat alakít ki – az Interreg III/A alap támogatásával.

A fejlődés ciklusai

Az európai uniós csatlakozás Csongrád megyében is a fejlesztés motorjává vált. Egyrészt igényeket, követelményeket fogalmazott meg, mint például a hulladékkezelés, szennyvíz-csatornázás kérdésében. Másrészt mintákat adott olyan ügyekben,

mint a szövetkezeti szerveződés, a modern városközpontok kialakítása, a húzóágazatok megtalálása. Az integráció – a szomszédos országoké is – fokozza az emberek mobilitását, átjárhatóvá teszi a határokat. Így felélednek korábban már működött gazdaságföldrajzi összefüggések, gazdasági és társadalmi kapcsolatok. A Dél-Alföld, és benne Csongrád megye a rendszerváltás után fáziskésésbe került, és ezt megszenvedték az itt élők. Volt már ilyen a történelem folyamán. Az Osztrák-Magyar Monarchia idején, Temesvár, Újvidék, Arad árnyékában Szeged lényegesen jelentéktelenebb város volt, mint amilyenné Trianon után Klebelsberg Kunó tette. A Rákosi-éra megint fáziskésést hozott – a „Tito láncos kutyás” időkben összegyűlt lemaradást viszont a hatvanas években követte gyors felzárkózás, az olajipar, a vegyipar felemelkedésével. Jó az esély arra is, hogy a kilencvenes évek elejétől tapasztalt stagnálás után 2010–2013-ra ismét magasabb sebességre kapcsoljon a térség.

FLEISCHER TAMÁS

A vasúti pályaudvarok új szerepe a kibővített Európai Unióban¹

Miközben a hazai közvélemény egyre inkább csak a MÁV problémáiról értesül, azt is gyakran halljuk, hogy Nyugat-Európában elindult a vasúti közlekedés reneszánsza. Mind a hanyatlás, mind a hanyatlással szembeállított újjászületés egyoldalú túlhangsúlyozása félreértésekre, sőt hibás következtetések levonására és hibás fejlesztési lépések megtételére teremt alkalmat. Az alábbiakban a szerző a vasúti hálózatok egyetlen elemének, a személypályaudvarok szerepkörének a változását vizsgálja meg részletesebben. Először röviden áttekinti, hogy az elmúlt másfél évszázadban hogyan változott a vasút, és ezen belül a pályaudvarok szerepe általában. Ezt követően a pályaudvarok két fontos funkcióját vizsgálja meg: a közlekedési csomóponti szerepen belül az intermodális csomópontok kialakulásának a jelentőségét húzva alá, míg a várossal való kapcsolatban a városi köztéri funkciók befogadásának fontosságát hangsúlyozva. A tendenciák leírását az itthonra (és általában az új uniós tagállamokra) érvényes tanulságok összefoglalása zárja.

1. A pályaudvar pozíciójának időbeli változása

1.1. Iparosítás – a vasút virágkora

A XIX. század második fele szerte Európában (és a világ más részein) a vasútépítések diadalmenete volt. Ez a korszak egészen az első világháború végéig tartott. A vasút nemcsak az iparosítás megjelenítőjévé vált, hanem fizikai kapocsként is hozzájárult ahhoz, hogy nemzetek és birodalmak egysége kialakuljon, megerősödjön, stabilizálódjon (Ito – Chiba 2001), továbbá, hogy ezeken a területeken belül a személyek és az áruk mozgása tömegessé válhasson. A vasútállomások egy-egy országon belül tervezett, vagy néha csak funkcióikból következő egységességükkel szimbólumaivá váltak az összetartozásnak.

Ma is felismerhető például a még át nem épült kisebb, tipizált állomásokról, hogy meddig terjedt az egykori Osztrák-Magyar Monarchia, illetve ezen belül a Magyar Államvasutak hatóköre. Emellett a vasút megjelenése hozzájárult ahhoz, hogy az egyes országokban kialakuljon a *standard időszámítás*. Később esetenként

¹ A cikk alapját képező írás az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság magyar képviselőjének, dr. v. Tóth Jánosnak a megbízásából készült háttéranyagként, saját kezdeményezésű véleménytervezete benyújtásához a Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom szekcióban.

a vasúti idő tudatosan is birodalmi összetartozásra figyelmeztetett: a több mint tíz időzónát átfogó Szovjetunióban a vasúti menetrend egységesen a *moszkvai idő* szerint működött, és ennek megfelelően az állomások órái is a helyi időtől elszakadva a moszkvai időt mutatták.²

Az 1997-es „Renaissance der Bahnhöfe” stuttgarti kiállítás programadó szervezője, Meinhardt von Gerkan a vasút *virágkorának* nevezi ezt a korszakot (melyet felosztása szerint az *alkony*, majd a XXI. századi *reneszánsz* követ). (Gerkan 1996, Szentpéteri 1998)

A vasútállomás legelső formája egy jellegzetes, figyelemfelhívó, nagy kapuzat a vasúti területeket elkerítő kerítésen (Euston pályaudvar London, 1838, lebontották 1962-ben). Később ez a kapuzat egyesült a funkcionális fogadóépületekkel, és kialakult egy új épülettípus: a palota és az üzemcsarnok sajátos keveréke. (Suzuki 1995) Megszületik a pályaudvar. Hatalmas fogadócsarnokával, fedett peronjaival, monumentális díszítéseivel a pályaudvar válik az iparosítás korszak katedrálisává. Egy új nyüzsgő városi központ csíráját képezi, új súlypontot hozva létre általában a templom, városháza, piac által formált korábbi központ(ok)on kívül. A pályaudvar (a kikötő mellett) a város számára a külvilági kapcsolatok egyik fő letéteményese, hiszen ezen keresztül érkeznek be a városba az emberek, az áruk, az új információk.

1.2. Modernizáció — a gépkocsi dominanciája

Az 1920-as évektől a nyolcvanas évekig jelölhető meg az a korszak, ami a vasút szempontjából – von Gerkan idézett kifejezésével – az *alkony* időszaka. Alkony azért, mert a vasút – számos technológiai fejlesztés ellenére – nem képes megőrizni dominanciáját a távolsági közlekedésben, és a gépkocsi megjelenésével fokozatosan veszít a korábbi szerepéből. Ám ami a vasút szemszögéből alkony, az a gépkocsi számára diadalmenet: utóbbi köré szerveződik a termelés modernizációjától az életmód megváltoztatásán át a lakóhelyek és a városok átrendeződéséig számos, a korszak városait meghatározó folyamat. Ahogy korábban a vasút, ezúttal az autó válik a dinamika hordozójává, és a modernizáció városi jellegzetességei, a funkcionális széttagolódás, a nagy monofunkcionális egységek kialakulása nem lett volna elképzelhető az autó hatásai nélkül.

A város számára a vasútállomás külvilági kapu szerepe lecsökken. A hírközlési ágak fejlődésével megszűnik a vasút információhordozó funkciója, a közlekedési alágazatok (gépkocsi, repülés) fejlődésével véget ér a távolsági kapu korábbi közlekedési privilégiuma is. Az állomáshoz kezdenek negatív konnotációk társulni (hiányos közbiztonság, piszok, zaj), és több helyen szóba kerül a belvároshoz *túl közel* elhelyezkedő vasútállomások felszámolása, kitelepítése is. (Pl. Budapest, Déli pályaudvar, korábbi tervek.)

² Más kérdés, hogy ez arra is példa, amikor az üzemviteli racionalitás dominánssá válik a felhasználó érdekeivel szemben, hiszen itt az időzóna-eltérésből adódó bonyodalmakat a szervezet áthárította az utasra.

1.3. Posztmodern időszak — az intermodalitás kora

Namiki Oka (Oka 1995) hívja föl a figyelmet arra, hogy a vasút három fentebb elhárított korszaka egy szélesebb kitekintésben felfogható kulturális paradigmák tükröződésének is, és ő használja az itt átvett *iparosítás*, *modernizáció*, *posztmodern kor* megjelöléseket is.

A posztmodern korszakban „*everything goes*”, azaz mindennek tere van: minden közlekedési mód elfogadott, és arra kell használni, amire a legalkalmasabb. Ezt az időszakot az integráció, a diverzitás, az együttműködés, az együttélés jellemzi. *Nincs domináns közlekedési mód*; a vasút reneszánszát tehát nem úgy kell érteni, hogy a vasút *visszanyeri* a korábbi dominanciáját, hanem úgy, hogy az autó elveszti azt.

Közlekedésen belül a posztmodern szellemet egyrészt az *intermodalitás*, azaz a különböző közlekedési módok harmonikus kapcsolata jellemzi, másrészt pedig a *felhasználóbarát felfogás*, azaz a közlekedés üzemi, technológiai, kínálati szempontú dominanciái helyett a szolgáltatási, életmódbeli, keresleti oldali szempontok előtérbe kerülése. A vasút reneszánsza mellett még több joggal beszélhetünk a *vasútállomás reneszánszáról*, hiszen ez utóbbi válik a létrejövő integrációk helyszínévé, egyfelől mint *intermodális csomópont* a különböző közlekedési lehetőségek között, másfelől mint *interface* a közlekedés és a városi élet egyéb funkciói között. (Stewart, 1995)

2. A pályaudvar szerepe az intermodalitás korában

A vasútállomások kettős szerepét Bertolini (1996) fejt ki elméleti oldalról: eszerint a vasútállomás *csomópont és hely* egyidejűleg. Eredeti funkciója szerint az a hely a városban, ahova a vonatok érkeznek. Akkor még nincs szó a többi közlekedési ágról, más hálózatokról, legfeljebb helyi (lovaskocsi-) fuvarosokról. A vasút maga (a pálya) általában taszító, barátságtalan üzem, aminek a város, a lakott helyek igyekeznek hátat fordítani. Az állomás a kivétel, ez az a pont, ahol a kapcsolat a várossal létrejön. Láttuk, hogy az idő múlásával megváltozott az az egyensúlyi viszony, amelyben eleinte *egyforma fontossága* volt e kapcsolatnak mind a város, mind a vasút számára. Fokozatosan az állomás is taszító helyé vált.

A *hely-tulajdonságok* és a *csomóponti jelleg* megkülönböztetése részben Manuel Castells (1996) munkáira vezethető vissza, aki a *helyek tere* és az *áramlások tere* közötti feszültséget fogalmazta meg. A helyek tere a fizikai tér, ami körülvesz bennünket (esetünkben a város, a városrész); ezzel szemben az áramlások tere egy erőtér, ami a külső hatásokat közvetíti a hely felé (esetünkben mindaz, amit a vasút behoz a városba). Az *állomás* éppen az ütközőzónát képviseli e kétféle mintázat között. Egyfelől tehát *közlekedési csomópont*, ezzel kapcsolatos pozícióját mindenekelőtt az a mögöttes logisztikai hálózat határozza meg, amit a város számára képviselni tud. Másfelől egy *tevékenységi pólus a városkövetben*, ezzel kapcsolatos értéke a szomszédos területek városon belüli terület-használati pozícióit tükrözi.

Azok, akik a felszabaduló vasúti területek ingatlanhasznosítását szorgalmazzák, gyakran csak ezt az utóbbi értéket becsülik fel, a városi terület értékét. A vasút részéről viszont néha csak a logisztikai pozíciót veszik számításba. *A valódi feladat éppen az, hogy a két értéket sikerüljön egymást erősítő módon összegezni, nem pedig külön az egyiket értékesíteni a másik rovására.* Áttekintésünkben a közlekedési csomópontként tovább működő vasútállomások lehetőségeit vizsgáljuk, következésképpen ebben – személyes nagyrebecsülésünk ellenére – nem tekintjük mintának az olyan átalakításokat, mint a berlini Hamburger Bahnhof kortárs képzőművészeti múzeummá formálását, Potsdam Kaiserbahnhof egyetemi könyvtárrá alakítását (Szentpéteri 2005) vagy a párizsi Szajna-parti állomásból a Musée d'Orsay kialakítását. Adott helyen a vasút megszüntetése lehetett indokolt, de ebben a dolgozatban hangsúlyozottan a *működő vasútállomások* városi szerepét elemezzük.

2.1. A pályaudvar mint az intermodalitás csomópontja

2.1.1. Két hálózati tanulság: a nagysebességű vasutak új szerepe és az elővárosi vasutak új beágyazódása

Ahhoz, hogy a jelentőségükből fokozatosan veszítő pályaudvarok fontossága ismét megnövekedjen a város számára, szükség volt egy katalizáló jelenségre, amit a nagysebességű vasutak (TGV, HST, ICE) megjelenése, majd ezzel időben párhuzamosan Európában a transzeurópai hálózatok (TEN) megfogalmazása képviselt. Amióta racionálissá vált a rendszeres vasúti személyközlekedés olyan távolságra, amire korábban inkább csak repülőgép volt képes (600–800 km), azóta az érintett vasútállomásokra érkező utazóközönség nem csak létszámában nőtt meg, de összetételében is megváltozott, és ezzel elkezdte felértékelni a város számára a vasútállomást. Ahogy Bertolini és Dijst (2005) fogalmaznak, a *mobilitási környezet* minőségét a *látogatók tulajdonságai* is meghatározzák. Ehhez hozzátehetjük, hogy a további történéseket viszont az is befolyásolja, hogy a város mennyire tekinti fontosnak azokat az embereket, akik az adott állomást használják, hiszen a mobilitási környezet másik minőségi faktorát, az *állomás kinézetét* ettől függően kezdik el átalakítani.

Nem közvetlenül a nagysebességű vasutak szerepéhez, hanem inkább az elővárosok, agglomerációs övezetek használatmódjának átalakulásához kötődik a *másik tényező*, ami változást hozott a vasútállomásról mint közlekedési csomóponttól kialakított felfogásban. A városokat körülölelő korábbi monofunkcionális alvóvárosok zónája fokozatosan sokpólusú, multifunkcionális, urbanizált térségekké alakul át. A lezajló változások, és annak a felismerése, hogy a városkörnyéki autós ingázó forgalom növekedését képtelenség utak építésével követni, előtérbe állították az *elővárosi vasút* szerepét, majd e vasút és a városi közforgalmú közlekedés *integrálódásának* a szükségességét: a közlekedési szövetségek kialakulását, a menetrendek, a tarifák, a jegyrendszerek összehangolását, az utasforgalmi berendezések közös használatát. A létrejövő bonyolult közlekedési hálózatoknak logikus módon fontos eligazítási pontjait, *mobilitási központjait* képezik az erre kiválóan alkalmas vasútállomások, pályaudvarok.

Bár az elővárosi vasutakat fogadó pályaudvarok többnyire nem esnek egybe a TGV fogadóállomásaival, az integrációs kultúra új követelményei gyorsan elterjednek, és az újonnan épülő vagy átalakított állomások esetében is alapvető igénygé válik a korszerű, *magas szintű intermodalitás* biztosítása, mind a nemzetközi vonalak és az országos hálózat között, mind pedig előbbiek összessége és a városi közlekedés között.

2.1.2. Az intermodalitás normáinak kialakítása

Ezen a szinten válik a vasútállomások átalakulásának a kérdése *nemzetközi, határon átnyúló, és európai üggyé*, lévén a szóban forgó főbb állomások nem mások, mint a *transzeurópai (vasúti) hálózatnak az elérési, hozzáférési pontjai*. Mint ilyenek, szerepük összehasonlítható a virágkor vasútállomásaiéval, amelyek akkor a nemzet egészét hálózták be, és ezzel a nemzeti identitást segítettek kialakítani (Ito – Chiba 2001). Nem a vasúti hálózat, nem a sín, nem a pálya alakította ki a közös identitást – jóllehet ezek nélkülözhetetlenek voltak hozzá –, hanem *az állomások, a szabályok, a formák és a normák*.

Természetesen (legalábbis remélni lehet, hogy) ma senki nem akarja egységesíteni a TEN mentén elhelyezkedő vasúti állomásokat. Ma nem az épületek formái, hanem a *szolgáltatások normái* révén kell európai identitást kifejező vasútállomásokat kialakítani. Az egyik legfontosabb ilyen norma *az intermodális kapcsolatok* olyan szintje, amely a helyi eszközök diverzitásának megőrzése mellett is minőségében megfelel azoknak a követelményeknek, ahogy egy soknyelvű Európában kell az utasokat tájékoztatni, vezetni és a továbbutazásukról gondoskodni. Három területet érdemes külön is kiemelni: ezek az *utastájékoztató standardja, az intermodális kapcsolat* menetrendi csatlakozási normái, és a *mobilitási központ* funkció kialakítása.

A felhasználóbarát minőségi követelményeket a TEN érintett állomásain célszerű ajánlott európai normákként bevezetni, de e normáknak egyáltalán nem a TEN prioritásaként kell megfogalmazódnuk. Természetesen nem problémát, hanem kifejezett előnyt jelent, ha a kialakuló normák fokozatosan más állomásokon, más csomópontokon is megjelennek, elterjednek, hiszen ennek révén egyre növekvő térségre vonatkozóan javulnának meg az elérhetőség minőségi paraméterei.

2.1.3. A transzeurópai normák érvényesülése az új tagállamokban

Jóllehet a folyamatok egyik kiindulásaként említettük a *nagysebességű vasutak újonnan épülő állomásait*, hangsúlyozni kell, hogy az intermodalitási normák európaizálódási folyamatát ennél szélesebben, a *teljes nemzetközi távolsági vasúthálózaton* értelmezzük. Ezt azért fontos aláhúzni, mert a külön pályán kiépülő, nagysebességű (250 km/óra sebességet meghaladó) vasutak létesítése egyelőre kizárólag az uniós térség *magterületén* indokolható. A külön pályának nemcsak a költségei nagyok, de *a sebesség révén elért időmegtakarítás is meglehetősen értelmetlenné válik*, ha naponta csak egy vagy két vonatra való utast érint, akiknek a megtakarí-

tott idő jó részét a ritka kapcsolat miatt az állomáson kell eltölteniük, a vonatjuk indulására várva. A sűrűn és ütemesen indítható szerelvényeknek megfelelő utasszám meglétét jól előrejelzi, ha az adott célpontok között a repülőforgalom már elér egy ugyanilyen szintet, egyébként jelentős gondot okozva az érintett repülőtereknek.

Az új tagállamok repülőtereire egyelőre nem jellemző, hogy egy-egy célpont irányába kétóránként vagy ennél sűrűbben kellene járatot indítani, így a nagysebességű vasutak megépítése sem tekinthető a közeli jövő feladatának. Éppen ezért fontos hangsúlyozni, hogy a megfogalmazódó tanulságok – a nagy pályaudvarok erősödő európai közvetítő szerepe, a nemzetközi forgalom fogadásának normái, az intermodalitás korszerű szintjének kialakítása – érvényesek a hagyományos vasútvonalak nagyobb pályaudvarai esetében is; elsősorban a deklarált uniós prioritású TEN vasúti hálózat mentén, de még ennél általánosabban is a nemzetközi és a nagyobb távolságot érintő kapcsolatokban (pl. nagyobb városok közötti IC-forgalom).

2.2. A pályaudvar mint az interface a vasút és a város között

Az intermodalitás mellett a pályaudvar új szerepkörének a másik markáns jellemzője a *várossal való kapcsolat megváltozása*, a pályaudvar beágyazódása a városi szövetbe; Bertolini korábban idézett kifejezésével élve: a pályaudvar *mint hely*.

De hely-e a pályaudvar? Marc Augé nyomán (Augé 1995) az építészek megkülönböztetik a folyamatos tartózkodásra szolgáló létesítményektől, azaz a *helyektől* az áramlásra, átmeneti tartózkodásra kialakított ún. *nem-helyeket* (*non-lieu, non-place*). Tipikus nem-helyek egy épületben az előcsarnokok, folyosók, lépcsőházak, de ilyen nem-helyek egy városban általában a járdák, az utcák, továbbá olyan létesítmények is, mint a repülőterek, aluljárók, buszállomások, városi járművek – és, logikusan, a *vasútállomások is*. A nem-helyek tulajdonságait könnyebb körülhatárolni, ha helyette meghatározzuk a *helyekét*. Hely az, amihez az ott lévőket valamilyen *viszony, história és identitás* köti, azaz kapcsolat, emlék és érzelem. A nem-helyek ezzel szemben azzal jellemezhetők, hogy kialakítói nem akarnak megállásra készíteni, fő szerepük a *továbbvezetés*, és ezt az egyetlen funkciójukat akkor szolgálják jól, ha nem hagynak bennünk semmiféle emléket, érzelmet.

Vajon érvényes marad-e ez a megfogalmazás a XXI. század közttereire, üzleteire, vasútállomásaira? Kicsit a modernista gondolkodás maradványának tűnik a tiszta egyfunkciós *nem-hely*. Amikor korunkban éppen vegyeshasználatúvá akarjuk formálni a tereinket, a városrészeinket, egyáltalán nem ragaszkodunk a korábbi nem-helyek sivár funkcionalizmusához. Úgy tűnik, a pályaudvarokkal kapcsolatos átalakulás éppen azt célozza, hogy *közlekedési és egyéb célú városi nem-helyek tarka kavalkádja jöjjön létre* városi köztérként: ahol a vasúti fogadócsarnok-funkcióhoz társulni képesek olyan további funkciók, mint a városi park, a korzó, a bevásárlóhely, a helyi közlekedési megálló stb.

A korábbi egyfunkciós nem-hely, ha nem is *helylé*, de *sokfunkciós nem-helylé* alakul át.

A folyamatot markánsan jelzi a *váróteremnek*, e korábban fontos épületrésznek a térvesztése, eltűnése. (Suzuki 1995) A váróterem jellegzetes tartozéka volt az egyfunkciós pályaudvarnak, ahova t.i. csak akkor mentünk, ha utazni akartunk; ha pedig erre még nem kerülhetett sor, akkor *vártunk*. A sokfunkciós új pályaudvaron számos módon eltölthetjük az időt. Természetesen bevásárlás vagy szórakozás közben is leülhetünk pihenni – de ez már nem ugyanaz, mint leülni a váróteremben, a kényeszerű semmittevésre kialakított helyiségben.

Az SNCF állomástervező irodája által az új vasútállomások esetében célként kijelölt három fő elv (Maillard 1995) az *identitás*, az *érthetőség* és a *funkcionalitás* még javarészt a hagyományos nem-hely jelleghez kapcsolódik (itt az identitás nem a városhoz, hanem a TVG-hez való kötődést jelenti). A tényleges történések azonban már túlléptek a szigorú közlekedési funkcionalitáson. Hill (1995) leírja, hogy a londoni vasútállomások már az 1980-as évek közepétől egyre több kereskedelmi egységet fogadnak be. Mindezt a *finanszírozási kényszer* indította el, előbb kereskedelmi pavilonok épültek, majd később egész bevásárlóközpontok, összhangban azzal a kormányzati szándékkal, amely a kilencvenes évektől korlátozni kívánta további városszéli bevásárlóközpontok létesítését.

A folyamat szociális hozadéka a *biztonság és a biztonságérzet javulása*. Az állomás megszűnik elhagyott, vagy kevesek által látogatott hely lenni, állandóan szem előtt van, a kereskedelmi egységek tulajdonosainak kifejezett érdekük is ennek az állapotnak a fenntartása. (Egyébként ez nemcsak a nagyvárosi pályaudvarokra igaz, hanem a kis állomásokra is, amelyeknek kifejezetten használ, ha a különböző szolgáltatások este tíz óráig élővé teszik az épületet és környezetét.)

Az, hogy a pályaudvar a „város szívében” helyezkedik el, nemcsak a bevásárlóhelyek visszatelepülése szempontjából fontos várospolitikai szempont, hanem a vasúti fogadóhely funkció szempontjából is. Lille polgármestere hosszú harcot folytatott azért, hogy a TVG megállója a városba kerüljön, és ne mellé. Ezt sikerült elérnie, és az állomás környékén új központi negyed alakult ki (Maillard 1995; Tiry 1999). Bertolini (1998) külön rámutat, hogy a számos francia TVG-állomás közül *csak azok tudtak valódi városfejlesztést generálni (Mans, Lille), ahol a város erős volt és elérte, hogy az állomás a városban belül kerüljön*. (Nota bene az erős vezetés nyilván amúgy is elősegíti a városfejlesztést.)

Hogyan indul meg a szerepváltozás?

Nemzetközi összehasonlásban (Bertolini 1999) szinte minden ország eltérő kiindulással jutott el az állomások fejlesztéséig (közlekedési vagy városfejlesztési indíttatás, felülről kezdeményezett vagy piaci alapú, illetve mindezek különböző keveréke).

Nagy-Britanniában, ahol az állomás átalakítását kizárólag a piaci folyamatokra bízta, ott a fejlesztések (a) a vasúti területekre korlátozódtak; (b) London belső részén; (c) az ingatlan boom idején; és (d) szinte csupa iroda épült.

Svájcban környezettudatos nemzeti program készült a vasút és a tömegközlekedés modernizálására, S-Bahn rendszerekkel (Zürich, Basel, Bern), és jóllehet a vasút

financiális nehézségei szükségessé tették az állomás környéki tulajdon értékesítését, ez nem eladás formájában, hanem a vasúttal közösen kialakított programok keretében ment végbe (és ezzel a befektetők mellett a város, a kormányzat és a vasút érdekei is érvényesültek).

Svédországban a privatizált, de nem fragmentált vasút volt a kezdeményező, partnerei a helyi önkormányzatok. A cél modern utazási központok kialakítása volt, vonat, busz, taxi, parkoló közös fedél alatt. A megállapodások egyaránt érintették tehát a helyi hatóságokat és a különböző utazási módokat.

Franciaországban a fő hajtóerő a TVG központilag elhatározott építése volt, ezen belül is a Párizssal való kapcsolat kialakítása. A helyi szint a megállóért történő lobbizás folyamatába kapcsolódott be.

Hollandiában a közlekedési és a környezetvédelmi kormányzat és a vasút 1986-ban meghirdette az állomások környékének sűrítési programját, a kompakt városfejlesztés elvével és a tömegközlekedés támogatásával összhangban. A privatizáció előtt a vasút és az önkormányzatok igen nehezen jutottak el további partnerek bevonásáig.

Berlinben (Stimman 1996) részben a város újraegyesítése, részben a kormányzati negyed kialakítása egyaránt reflektorfénybe helyezte és országos üggyé tette a város struktúrájának az átalakítását. A két fő ICE-vonal keresztezése kapcsán versenyben volt egy környűrű-elképzelés is, de a direkt metszéspont (Lehrter Bahnhof) győzött, összefüggésben az új kormányzati központ kialakításával. Az eredmény erősíti Bertolini fentebb idézett megállapítását: a városon belüli ICE-állomás válhat igazán városfejlesztési akció centrumává. (Megjegyzendő, hogy a viták ma sem zárultak le, és az új pályaudvar a Berlin nyugati városközpontjában elhelyezkedő Zoo állomás korábbi szerepét viszont gyengíti.)

Tanulásként megállapítható: fontos, hogy a csomóponti értékeket képviselő (közlekedési) és a 'hely' értékeit képviselő (városi) megfontolások már kezdetől jelen legyenek a tervezésben, és ne csak az egyik oldal szempontjai érvényesüljenek. Hasonlóképpen, a piaci megfontolásoknak, és az ebből eredő finanszírozhatóságnak együtt kell megjelennie a városi és hálózati érdeket képviselő átfogóbb szempontokkal, annak elkerülésére, hogy a folyamatokat kizárólag rövid távú konjunkturális érdekek kezdjék el vezérelni, vagy ellenkezőleg, a szép tervekből kimaradjon a finanszírozhatóság szempontja. Bertolini korábbi (1996-os) cikkében utal arra, hogy a megállapodások jobban létre tudtak jönni ott, ahol új területen épült az állomás (pl. Lille), míg korábbi pályaudvarok átalakítása esetében a meglévő számos érdekelttség és ellenérdekelttség képes volt nagyon megnehezíteni az előrehaladást.

3. Tanulságok az új tagországok pályaudvarai városon belüli szerepének az átalakításához

A korábbi gondolatmenet alapján az Unió új tagországaiban egyelőre arra lehet számítani, hogy nem épülnek új nagysebességű vasútvonalak, következésképpen ehhez tartozó új pályaudvarok sem. A jellemző beavatkozás a vasút részéről a vasúti pályaudvarok



rekonstrukciója, főleg vasúti területek értékesítése; a város részéről pedig a pályaudvar előtti tér rendezése, illetve esetenként rendezési tervekben vasúti területek megszüntetésének szorgalmazása – azaz éppen a vasút értékeinek a felélése.

A legfontosabb tanulság a „vasútállomások reneszánsza” folyamatból éppen az, hogy nem szabad a vasút és a város együttélésének távlatait a későmodern állapot pillanatnyi perspektívájából megítélni.

Ez oda vezethetne ugyanis, hogy – a vasút veszteségességére hivatkozva – az értékes belsővárosi területeket eladják, a sorbanálló befektetők pedig irodákat, bevásárlóközpontokat alakítanak ki a vasút helyén. Más befektetők a város külsőbb területein elhelyezkedő állomásokat átalakítanak át korszerű vasúti személypályaudvarokká, amelyektől biztosítható (a város által kiépítendő) metrókapcsolaton keresztül a város belső részeinek a gyors elérése.

Egy ilyen gyakorlat éppen a vasútnak a város szempontjából megmutatkozó tényleges értékeit számolná fel. Ezzel szemben a következő tanulságok megfontolását javasoljuk.

1. Nemcsak a nagysebességű vasútnak, hanem minden nemzetközi vasúti kapcsolatnak, így a TEN-hálózat valamennyi elemének is nagy előnye, hogy *városközpontokat városközpontokkal kapcsol össze*.
2. Éppen a belső városi területeken biztosított az a *sűrű tömegközlekedési kapcsolat*, amely a vasútállomást a város valamennyi részével jól összekapcsolja.
3. A vasútállomás a közlekedési szövetségben együtt dolgozó közlekedési módok számára kínáló *mobilitási központ, tájékoztató centrum*.
4. A város belső részén elhelyezkedő pályaudvarról *célszerű a város repülőterét érintő kapcsolatot is kialakítani*.
5. Nem külön a vasúti területet kell értékesíteni, hanem *a terület városi pozícióját és logisztikai pozícióját együttesen értékelve* kell a város számára hosszú távon maximális értéket elérni.
6. A tapasztalatok szerint a városi szövet és a vasútállomás közötti éles funkcionális határok fokozatosan elmosódnak, és a vasúti pályaudvar éppen *a sokrétű városi szolgáltatási funkciók befogadásával* válik rentábilis és egyben vonzó közterületté.
7. Mindemelllett későbbi nagysebességű vasúti állomás céljára nem szükségképpen a meglévő fő személypályaudvarok valamelyike jelenti az ideális helyszínt. Az eddig legsikeresebb akciók alapján *a városon belüli, de a hagyományos városközpontnak alternatíváját jelentő új városközpont kiépítésével* lehet a vasúti fejlesztésből adódó energiákat a város fejlesztési lendületével legjobban összegezni. (Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a leggyakrabban idézett példák – Lille, illetve Berlin – mindegyike speciális és rendkívüli helyzetnek tekinthető, aligha másolható.)

5. Összefoglaló

A vasutak az első világháborúig szinte egyeduralgó szerepet játszottak a szárazföldi távolsági közlekedésben, és egyben jelentős hatásuk volt államok, nemzetek identitása, összetartásérzete kialakulására.

A következő hat-hét évtizedben a vasút elvesztette előbb az egyeduralkodó, majd a vezető közlekedési szerepét is. A gépkocsi lett a modernitás szellemének hordozója, segítségével zajlik le városok és környékük újfajta térbeli széttagolódása, az elkülönült monofunkciós zónák kialakulása (lakó-, üdülő-, ipari térségek megjelenése). E folyamatban nemcsak a vasúti közlekedés, hanem értelemszerűen a *pályaudvarok, vasútállomások is* elkezdnek leértékelődni. Korábbi pólusképző, meghatározó városi szerkezeti elemből fokozatosan átalakulnak a város szempontjából kevésbé fontos, gyakran kellemtelennek, zavarónak számító környezetté.

A XXI. század beköszöntekor a közlekedést nem egy újabb szállítási eszköz dominánssá válása jellemzi, hanem – a posztmodern kor felfogásával összhangban – az integrálódás, a különböző közlekedési módok egymásmellettsége, az intermodalitás kialakulása. Kétféle integrációtól várjuk a vasútállomások szerepének a megnövekedését. Az egyik a *közlekedési csomóponti szerep erősödése*, amit a vasútállomás mint intermodális mobilitási központ tud betölteni; a másik a *vasútállomás jobb beintegrálódása a sokpólusú városi szövetbe*, aminek révén az állomás a városi szolgáltatások széles körének kiszolgálójává képes válni.

A transzeurópai vasúthálózat elemeként működő nagy pályaudvarok ismét összetartozási szimbólummá válhatnak, mégpedig az új, kontinentális identitás hordozójának a szerepkörében. Mindezt nem a megjelenés formai egységesülése, hanem a szolgáltatások, ezen belül is az intermodális csomóponti szolgáltatások európai normáinak való megfelelés alapolozhatja meg. A pályaudvar mint intermodális csomópont teremti meg a kontinentális hálózatnak az országos és helyi hozzáférési lehetőségét.

A pályaudvarok városba történő jobb integrálódásának kulcseleme, hogy a vasúti kapcsolat ismét *ugyanolyan fontos tényező legyen a város számára, mint amilyen fontos a városi kapcsolat a vasút számára*. Ennek az egyensúlynak a hiányában ugyanis a városfejlesztés nem valódi partnereként tekint a vasútra. Hogy adott városban, adott városnegyedben a vasútállomás helyi szerepének pontosan mik az összetevői, az esetről esetre változhat, a lényeg a *vasút és az állomás nyitottsága a város ilyen irányú igényeire*, ezáltal az éles határ megszűnése az állomás és a városi környezet között. Ugyanez az együttműködés képes azt biztosítani, hogy a jövőbeli fejlesztéseknél egyformán hangsúlyt kapjon a vasútállomás logisztikai, közlekedési háttéréből adódó csomóponti érték, valamint az állomás városon belüli pozíciójából fakadó területi érték.

Hivatkozások

- Augé, Marc (1995) *Non-places: Introduction of an Anthropology of Super-modernity* London & New York: Verso Books
- Bertolini, Luca (1996) *Nodes and places: complexities of railway station redevelopment*. *European Planning Studies*, Vol.4. No.3. pp.331–345.
- Bertolini, Luca (1998) *Station area redevelopment in five European countries: an international perspective on a complex planning challenge*. *International Planning Studies*, Vol.3. No.2. pp.163–184.

- Bertolini, Luca–Dijst, Martin (2003) Mobility Environments and Network Cities. *Journal of Urban Design* Vol.8. No.1. pp.17–43.
- Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture* Volume I. Blackwell.
- Gerkan, Meinhardt von (1996) *Renaissance der Bahnhöfe* 316p. Vieweg-Verlag
- Goto, Toshiyuki (2001) New Stations based on Philosophical Reunion of Diversed Technologies. *Japan Railway & Transport Review* No. 28. September 2001 pp. 32–41.
- Hill, Bob (1995) Changing Stations. *Japan Railway & Transport Review* December 1995 pp. 23–28.
- Ito, Kuniaki–Chiba, Masatsugu (2001) Railway Stations and Local Communities in Japan. *Japan Railway & Transport Review* No. 28. September 2001 pp. 4–17.
- Maillard, Michael (1995) Reinventing the Railway Station. *Japan Railway & Transport Review* December 1995 pp. 14–18.
- Oka, Namiki (1995) The New Shape of Stations. *Japan Railway & Transport Review* December 1995 pp. 2–5.
- Polyák Levente (2005) A vágó villamosa. Versenyképesség, fenntarthatóság és az élménnyé tett utazás. Építészfórum 2005 augusztus 25-től http://archivum.epiteszforum.hu/muhely_utoxia/vagy_villamosa.pdf
- Somai Miklós (2004) Hogyan növelhető a kollektív közlekedési hálózatok hatékonysága? *Külgazdaság*, Vol. 48. No. 12. pp.60–76.
- Stewart, David B (1995) The New Station as Interface. An Overview of Image, Function and Amenity. *Japan Railway & Transport Review* December 1995 pp. 6–13.
- Stimman, Hans (1996(?) A Future for Berlin, the City of Railways. In: *Renaissance of Railway Stations, The City in 21st Century*. Editors: Bund Deutscher Architekten BDA; Deutsche Bahn AG; Förderverein Deutsches Architekturzentrum DAZ; in cooperation with Meinhard von Gerkan; pp. 251–257.
- Suzuki, Takashi (1995) A Vision of Future Railway Stations. *Japan Railway & Transport Review* December 1995 pp. 6–13.
- Szentpéteri Márton (1998) Pályaudvarok reneszánsza. *Magyar Építőművészet* Vol. X. No. 1.
- Tiry, Corinne (1999) From Lille-Flandres to Lille-Europe – The Evolution of a Railway Station. *Japan Railway & Transport Review* No. 20. June 1999 pp. 44–49.

Köszönetnyilvánítás

A szerző ezúton köszöni meg Perger Imre, Wágner Anna, v Tóth János és Vargha Mihály korábbi szövegváltozatokhoz fűzött megjegyzéseit, tanácsait.

SÜKÖSD PÉTER

SZEMLE

A Wood pulp ügy jelentősége a közösségi versenyjog extraterritoriális kiterjesztésének folyamatában

A gazdaság globalizációjával párhuzamosan a kereskedelem liberalizációjának lehetünk tanúi napjainkban. Bizonyos ágazatokban a nemzetközi, valamint multinacionális társaságok vezető szerephez jutottak. Feltűnik a kérdés, hogy hogyan lehet ezeknek a vállalkozásoknak a magatartását a meglévő jogszabályok keretei között megítélni és esetlegesen korlátok közé szorítani? A szerző az Európai Bíróság által a Wood pulp ügyben, 1988-ban hozott ítélet alapján a közösségi jogban alkalmazott megoldást elemzi.

A versenyjog sokkal prominensebb szerepet játszik ma, mint valaha. Ennek oka elsősorban az elmúlt években tapasztalt nagymértékű gazdasági fejlődés, amely a nemzeti gazdaságok rendszerét sokkal befogadóbbá tette a piaci kapitalista rendszer vívmányaival szemben. Ez az irányvonal a fejlődő világ országaiban és az egykor kommunista központi irányítás alatt állt gazdasági rendszerekben a leginkább tetten érhető.

Mindemellett egyértelmű kihatással bír egész Európában a dereguláció folyamata, amely a gazdaság azon szegmenseit is felszabadította, amelyeket korábban kizártak a tisztességes verseny esetleges előnyeiből. Az a felismerés is egyre inkább teret nyer, hogy az államnak korlátokat kellene szabni a kereskedelmi

tevékenység terén. Ezzel a világszerte tapasztalható gazdasági liberalizációval párhuzamosan a kereskedelmi korlátozások lebontása és a határokon átvéelő kereskedelemben részt vevő áruk, szolgáltatások drámai mennyiségi növekedése tapasztalható. Az itt érzékelhető fejlődés, a feltűnő technológiai változásokkal karöltve, kölcsönös piaci függőséget eredményezett a különböző nemzetgazdaságok között. Ez a hullám világszerte nagy kihívás a versenyjogi hatóságoknak, amelyek feladata egyre inkább a legnagyobb mértékű konvergencia és koordináció biztosítása a növekvő számú versenyhatóságok között.

A Közösség versenyjogi rendszere nagyon különlegesnek mondható abból a szempontból, hogy bár ez ideig magának a versenynek a védelmére használták, a nemzeti rendszerektől eltérően az elsődleges célja mégsem az, hogy csupán általános előnyöket érjen el – mint például az alacsonyabb fogyasztói árak és a technológiai fejlődés –, hanem az európai piac egyesítésének céljából hozták létre.¹ Saját szerepkörét is meghatározva, az Európai Bíróság vezető és központi szerepet vállalt abban, hogy az egész rendszert formálva, alakítva azt egyfajta integrációs cél felé irányítsa. Ez szinte nélkülözhetetlen „eszköz-zé” tette a közösségi versenyjogi rendszert az 1970-es években, egészen az 1980-as évek közepéig.

¹ Gerber, David J.: The Transformation of European Community Competition Law?, Harvard Law Journal, 1994., 98. o.

Ami a Bíróság Wood pulp ügyben hozott döntését illeti, az egy olyan korszak kezdetét fémjelzi, amikor az 1980-as évek közepén – az egységes piac céljának feltűnésével párhuzamosan – a Bíróság az „enyhébb aktivitás” és az addigi domináns szerep megszüntetésének kívánalmát kezdte megfogalmazni.²

Érdekes módon – éppen a vázolt folyamattal párhuzamosan – a Bíróság domináns szerepe a közösségi versenyjog rendelkezéseinek végrehajtásában viszont tovább nőtt, ezzel is erősítve szerepét, csak nem a Közösségen belüli, hanem azon kívüli távlatokban. A Bíróságnak ugyanis a Wood pulp döntés során, közösségi versenyjogi joghatóságának újbóli megállapítása révén sikerült kiterjesztenie a Közösségen belüli szerepkörét az Európai Közösségen kívüli hatótávolságra. Ebben a döntésében a Bíróság az EGK-Szerződésnek a „kereskedelem hatásai a tagországok között”-i viszonylatra vonatkozó kitételét olyan mértékben szélesítette ki, hogy ezáltal csupán nagyon kevés üzleti tranzakció kerülhetett el a Szerződés versenyjogi rendelkezéseinek hatósugarát.

1. A Wood pulp ügy a Bizottság előtti eljárásban

1.1. Az ügy előzményei

1973 és 1977 között a Bizottság vizsgálatot folytatott a cellulóz- (papírpép-) piacon, s miután számos be nem jelentett versenykorlátozó gyakorlatra és megállapodásra bukkant, 1981 szeptemberében

hivatalból eljárást indított. A Bizottság elsősorban a közzétett, illetve tényleges árak terén való összehangolt magatartás miatt marasztalta el a vállalatokat, de emellett információkartellt, illetve párhuzamos kereskedelmet tiltó megállapodásokat is feltárt a vizsgálat során.

A Bizottság határozatának 43 címzettje volt, valamennyien nem EGK-országban bejegyzett cégek: 11 egyesült államokbeli, 6 kanadai, 12 finn, 11 svéd, illetve 1-1 portugál, spanyol és norvég vállalkozás. A címzettek között szerepelt két vállalati társulás, az USA-beli Cellulóz, Papír és Karton Társaság (a továbbiakban: KEA) és a Finncell, a finn termelők közös értékesítési szervezete. A címzettek egy részét közös ügynökségek képviselték az EGK-ban: Belgiumban, Olaszországban, Hollandiában (ezen ügynökök nem voltak címzettjei a határozatnak). Az ügyben szerepet játszott még egy svájci tröszt társaság is, a Fides, amely az európai cellulóz- és papíripar kutatási és információs centrumát működtette.

A keményfacellulóz-szekció égíse alatt a cellulóztermelők rendszeresen megvitatták az árakat és a mennyiségeket, továbbá meghatározták árpolitikájukat. E fedőszerv vagy „klub” nem volt címzettje a határozatnak, az itt tömörülő cégek viszont igen.

1.2. A Bizottság határozatának lényegi elemei

A Bizottság 1984. december 19-ei határozatának³ rendelkező része alapján a címzettek megsértették az EGK-

² Gerber, i. m. 127. o.

³ A Bizottság 1984. december 19-ei 85/202/EGK (IV/29.725 – Wood pulp) határozata az EGK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról (HL L 85., 1. o.).

Szerződés 85. cikkének (1) bekezdését (jelenleg EK 81. cikk (1) bekezdés), mivel:

- összehangolták az EGK-ba irányuló szállításokra vonatkozó előzetesen bejelentett árakat a nevezett időszakokban;
- a tényleges árakat is összehangolták, legalábbis Belgiumban, Franciaországban, az NSZK-ban, az Egyesült Királyságban és Hollandiában, a nevezett időszakokban;
- a KEA-tagok összehangolták bejelentett és tényleges árakat, valamint a bejelentett árakra vonatkozó individualizált adatokat cseréltek, a KEA árakat ajánlott;
- a Fides keretében meghatározott címzettek összehangolták bejelentett és tényleges árakat, a bejelentett árakra vonatkozó individualizált adatokat cseréltek 1973–77 között;
- bizonyos címzettek forgalmazási megállapodásaikban export és továbbeladási korlátozásokat alkalmaztak.

A Bizottság határozata szerint az ügyben közzétett és a tényleges árakra vonatkozó összehangolt magatartás, valamint az EGK-ba irányuló áruforgalomra vonatkozó érzékeny információk cseréje legalább öt tagállamban (Belgium, Franciaország, NSZK, Egyesült Királyság és Hollandia) torzította a versenyt. Mesterségesen egységes árszint alakult ki mindezen tagállamokban, ami eltért attól a differenciált árstruktúrától, amire korlátozásmentes verseny esetében számítani lehetett volna. A határozat címzettjei a közös-

ségi cellulóz-felhasználásnak kb. 60%-át testesítették meg, így megrendítették a verseny struktúráját szerte a Közösségben. Az árkülönbségek kiiktatásával a címzettek megszüntették továbbá a tagállamok közötti kereskedelem ösztönző erejét. A kereslet, a szállítási költségek és az árfolyamok különbözősége miatt ilyen kereskedelemre valószínűleg sor került volna.

1.3. A Bizottság megközelítése a 85. cikk (1) bekezdés (jelenleg EK 81. cikk (1) bekezdés)⁴ extraterritoriális alkalmazását illetően

A Bizottság értékelése alapján a 81. cikk azokra a korlátozó gyakorlatokra alkalmazható, amelyek érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, még akkor is, ha az érintett vállalatok székhelye a Közösségen kívül van, és a versenykorlátozás az EGK-n kívüli piacokra is hatással van. Ebben az ügyben az eljárás alá vont vállalatok a vizsgált időszakban közvetlenül exportáltak vagy üzleteltek a Közösségben. Közülük néhánynak fiókja, leányvállalata, ügynöksége vagy más letelepedési formája volt a Közösségen belül. A versenykorlátozás emellett az EGK-ba szállított cellulóz 60%-át érintette, tehát jelentős hatással járt.

A Bizottság megítélése szerint a finn, norvég, svéd, portugál szabadkereskedelmi megállapodások létezése nem lehetett akadály a 81. cikk alkalmazásának az eljárás alá vont vállalatokkal szemben, annak ellenére, hogy e megállapodások tartalmazzák versenyjogi rendelkezést, illetve az összeegyeztethet-

⁴ A továbbiakban az EK-Szerződés jelenleg hatályos számozását használom.

len magatartások elleni fellépés eljárási rendje is rögzítve van.⁵

2. Az Európai Bíróság Wood pulp ítélete

2.1. A felperesek érvei

A Bizottság a fenti határozatában tehát megállapította, hogy az ott megnevezett cellulóztermelők és két társulásuk megsértették a Szerződés 81. cikkét, és ezért megbírságozta őket. A felperesek véleménye szerint a Bizottság félreértelmezte a 81. cikk területi hatályát. A Bíróság az *ICI kontra Bizottság* ügyben⁶ korábban hozott ítéletében ugyan elfogadta azt, hogy a Közösségen kívüli vállalatok részvételével megvalósított tevékenység a közös piacon érezte hatását, azonban arra hivatkozva alapozta meg a Közösség joghatóságát, hogy a külföldi cégek közös piac területén működő leányvállalatainak magatartása betudható az anyavállalatoknak. Álláspontja szerint ugyanis az a körülmény, hogy a leányvállalat külön jogi személyiséggel rendelkezik, még nem elegendő ahhoz, hogy kizárja annak lehetőségét, hogy magatartását az anyatársaságnak tudják be.

A KEA úgy érvelt továbbá, hogy a közösségi versenyjog rá nézve való alkalmazása ellentétes a nemzetközi joggal, mivel megsérti a be nem avatkozás alapelvét; a 81. cikk alkalmazása adott ügy-

ben sértette az Egyesült Államok exporttámogatáshoz fűződő érdekeit. Bizonyos kanadai termelők szerint ugyanakkor a bírság kiszabásával a Bizottság megsértette Kanada szuverenitását, és ezzel megsértette a nemzetek közötti kölcsönös jó viszony (*comity, comitas gentium*) alapelvét.

2.2. Az Európai Bíróság álláspontja a 81. cikk hatályának Bizottság általi helytelen megállapítását és határozatának nemzetközi jogba ütközését illetően

A Bíróság 1988. szeptember 27-ei ítélete⁷ megerősítette ugyan a Közösség joghatóságát, de a Bizottság véleményével szemben nem a hatásvetel alkalmazta, hanem a „megvalósítás helyének” elvével lényegében területi alapokra vezette vissza a joghatóságot.

A Bíróság véleménye alapján, amikor a külföldi székhelyű vállalatok a közös piaci vevőikkel szemben érvényesített árak tekintetében hangolják össze magatartásukat, és az összehangolást az egyeztetett áron történő eladással valósítják meg, ezzel olyan összehangolás részesei lesznek, amelynek célja és hatása a 81. cikk értelmében vett közös piaci verseny korlátozása. A Bíróság álláspontja szerint a 81. cikk megsértése kételemű magatartást feltételez: a megállapodás megkötését (mely törtenhet kifejezett döntéssel, vagy összehangolt gyakorlattal), valamint annak megvalósítását.

Kimondta ugyanakkor, hogy ha a versenyjogi tilalmak alkalmazását attól

6 48/69. sz. Imperial Chemical Industries Ltd. kontra Bizottság ügyben 1972. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1972., 619. o.).

7 89/85., 104/85., 114/85., 116/85., 117/85. és 125/85.-129/85. sz. A. Ahlström Osakeyhtiö és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., 5193. o.).

tennék függővé, hogy a megállapodás, döntés vagy egyeztetett gyakorlat hol formálódott, a vállalatok könnyűszerrel kikerülhetnek a rendelkezés tilalmát, ebből következően a versenyjogi tilalmak alkalmazása szempontjából meghatározó tényező a végrehajtás helye. A termelők ebben az ügyben ármegállapodásukat a közös piac területén hajtották végre. Irreleváns, hogy a vevőkkel való kapcsolat kialakításához közös piaci leányvállalatokat, ügynököket, al-ügynököket vagy fiókokat vettek-e igénybe. Következésképpen a Közösség joghatósága az ilyen magatartások tekintetében – a Bíróság döntése értelmében – a nemzetközi jogban egyetemesen elismert területi elv alapján áll fenn.

A KEA által hivatkozott „be nem avatkozás elvével” (*non interference*) kapcsolatban kimondta, hogy ahol két államnak is van joghatósága szabályokat előírni és végrehajtani, és e szabályok nyomán egy személy ellenkező előírásokkal szembesül az általa követendő magatartásra vonatkozóan, ott mindkét állam visszafogottan kell, hogy éljen joghatóságával. Jelen esetben a Bíróság véleménye alapján nem volt szükséges e szabály nemzetközi jogi létezésével vagy nem létezésével foglalkozni, mivel alkalmazásának feltételei egyébként sem lennének adottak. Álláspontja szerint ugyanakkor a nemzetek közötti kölcsönös jó viszonyra való hivatkozás sem állt meg, az alapján nem lehet meggátolni a Közösséget abban, hogy a területi elvre alapozva adott ügyben eljárjon.

2.3. Az Európai Bíróság Wood pulp ügyben hozott döntésének jelentősége a területiséggel kapcsolatos nézőpont fejlődésével kapcsolatban

Az Európai Bíróság a közösségi versenyjog extraterritoriális alkalmazására vonatkozó probléma megoldásához az egyesült államokbeli bíróságok okfejtésétől eltérő módon jutott el. A nézőpontok között fel-lelhető divergencia alapján véve az egyesült államokbeli bíróságok által meghonosított „hatáselv”, és az Európai Közösség által alkalmazott „megvalósítás elv” különbözőségében rejlik.⁸ Joggal merülhet fel bennünk a kérdés, hogy mit értett a Bíróság „megvalósítás” alatt és, hogy mennyiben különbözik az a hatáselvtől.

A Bíróság döntésének 17. bekezdéséből levezethető, hogy a megvalósítás alatt a Közösség fogyasztóinak történő közvetlen értékesítést kell értenünk, ami független attól, hogy az eladó létrehoz-e bármilyen ügynökséget, irodát, leányvállalatot a Közösségen belül. A joghatóság tehát közvetlenül a Közösségen belüli értékesítésen alapul.

A legszembetűnőbb különbséget a „hatáselv” és a „megvalósítás elve” között a negatív magatartás mentén lehet leginkább érzékelni. Ha példának okáért a Közösségen kívüli vállalatok abban egyeznek meg, hogy nem vásárolnak a közös piacon, vagy nem adnak el a közös piacra, akkor a Közösségen belül ezzel befolyásolhatják a piaci árakat, viszont velük szemben az Európai Bizottság nem tud fellépni, hiszen semmilyen közvetlen értékesítésre nem került sor, aminek következtében a „megvalósítás” kritériuma fennállna, kö-

⁸ Alford, Roger P.: The Extraterritorial Application of Antitrust Laws: The United States and European Community Approaches, *Virginia Journal of International Law*, 1992., 2. o.

vetkezésképpen a Közösségnek nem lenne joghatósága a szóban forgó vállalatok tevékenysége felett. Ezzel szemben az Egyesült Államok által alkalmazott „hatásvet” ilyen esetben is lehetőséget biztosítana joghatóság vindikálására, hiszen a vállalatok tevékenysége következtében hatások érnék az amerikai piacot, az árak emelkednének az amerikai piacon.

A „megvalósítás elvének” Bíróság általi felismerése mint az EK-versenyjog extraterritoriális jellegének eredete, hosszú fejlődés eredménye volt. 1971-ben az Európai Bíróság ugyanis még hajlott a hatásvet elfogadására. Az Európai Bizottság már a következő évben siettetett annak elfogadtatását, hogy az összehangolt cselekvés Európai Közösségen kívüli léte is megalapozhassa a vállalkozások felelősségét az EK-Szerződés 81. és 82. cikkei értelmében, abban az esetben, ha az adott megítélés alá eső cselekménynek elegendő kihatása van az Európai Közösségen belüli versenyre.⁹ Az első lépés a *Béguelin ítélet*¹⁰ által képviselt leszűkített nézőpont volt, ahol – a területiség alapel-

vét segítségével hívva – a Bíróság a döntését arra a tényre alapozhatta, hogy a meg egyezésben részt vevő felek között voltak olyanok is, amelyeket a Közösségen belül alapítottak meg. Ebben az ügyben tehát az Európai Bíróság anélkül tudta az ügyet a joghatósága alá vonni, hogy annak megalapozásához bármilyen elvet ki kellett volna fejlesztenie. Egy évvel később, a *Dyestuffs-ügyben*¹¹ azonban a Bíróság már nem tudta megkerülni az extraterritoriális joghatóság kérdését. A Bíróság itt – bár fenntartotta a Bizottság döntését – más úton jutott ugyanarra az eredményre. Nem a Bizottság által alkalmazott hatásvet¹² hívta segítségül ugyanis, hanem a már korábban kifejlesztett „egységes gazdasági entitás” elvére¹³ alapozta döntését. Álláspontja szerint a leányvállalatoknak – amelyek ugyanannak a „gazdasági jogi személynek” voltak részesei, mint maga az anyavállalat külföldön – az Európai Közösségen belül volt a székhelyük.

Végül, de nem utolsósorban, a *Dyestuffs-ügyben* először felszínre törő „egységes gazdasági jogi személy” elvét vitte to-

9 Lange, Dieter G.F. és Sandage, John Byron: The Wood Pulp decision and its implications for the scope of EC competition law, CMLRev 26: (1989) 143. o.

10 22/71 sz. Béguelin Import Co. kontra S.A.G.L. Import Export ügyben 1971. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1971., 949. o.).

11 48/69. sz. Imperial Chemical Industries Ltd. kontra Bizottság ügyben 1972. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1972., 619. o.).

12 A Bizottság álláspontja szerint a Szerződés versenyjogi szabályait minden olyan versenykorlátozó magatartásra alkalmazni kell, amely a 81. cikk (1) bekezdésében felsorolt hatással jár. Véleménye szerint az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikk (1) bekezdése értelmében minden, vállalatok közti megegyezést, minden, vállalatok társulásai által hozott döntést, és minden, összehangolt magatartást, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása az, hogy megelőzze, korlátozza vagy eltorzítsa a versenyt a közös piacon, meg kell tiltani, mint olyat, ami nem egyeztethető össze a közös piaccal. A Bizottság tehát indokolását egy szűkített hatásvet alapította, nem ment azonban olyan messzire, mint az amerikai Legfelsőbb Bíróság az Alcoa ügygel (United States kontra Aluminium Co. of America, 148 F. 2d [1945]), és nem egy általános hatásvet mondott ki, hanem csak azokat a hatásokat kiváltó tevékenységekre terjesztette ki a Szerződés hatályát, amelyek a 81. cikk (1) bekezdéséből explicite következnek.

13 Ezen elv értelmében a versenyjogi szabályok alkalmazásakor a leányvállalatokat és az anyavállalatot úgy kell kezelni, mintha egységes vállalat lennének.

vább a Bíróság a Wood pulp ügyben. Ennek az igen számottevő fejlődést elindító ügynek azért van különös jelentősége, mert ez volt alapjában véve az első ügy, amely utat engedett a közösségi versenyjogi szabályok extraterritoriális alkalmazásának, s így tisztán tükrözte a Bíróság gyakorlatában megjelenő új koncepciót. Precedensértékűnek tekinthető a döntés abból a szempontból is, hogy a Bíróság itt állapította meg először hatáskörét olyan vállalatok tekintetében is, amelyek a Közösségen kívül foglaltak helyet.¹⁴ Ezáltal nyilvánvalóvá tette azt is, hogy a Bizottságnak van ereje és hatalma ahhoz, hogy gyakorolja joghatóságát a nem közösségi jogi személyiségek által végzett, tisztességes versenyt sértő cselekvésekre, ha azt az Európai Közösségen belül hajtották végre.

2.4. A döntés nemzetközi jogi megalapozottsága

A nemzetközi jog számos esetben engedélyezi a joghatóság extraterritoriális

kiterjesztését (lásd például a területiség alapelvét¹⁵, az állami önvédelem¹⁶ alapelvét, vagy az imént is említett hatásvet¹⁷, és végül, de nem utolsósorban magát a passzív személyiség alapelvét¹⁸). Az Európai Bíróságnak a Wood pulp ügyben tulajdonképpen három, a joghatóság kiterjesztésére szolgáló csapásirány és elmélet között kellett választania a tekintetben, hogy miként alkalmazza a versenyjog szabályait extraterritoriális viszonylatban. Ezek a nemzeti jog alapelv, a területiség alapelve és a hatásvet voltak.¹⁹

Az Európai Bíróság az EK versenyjogának extraterritoriális alkalmazására vonatkozó probléma megoldásához azonban nem az Európai Bizottsághoz és az egyesült államokbeli bíróságokhoz hasonlóan jutott el. A nézőpontok között fellelhető szétartás alapján véve az egyesült államokbeli bíróságok által meghonosított hatásvet, és az Európai Közösség által alkalmazott megvalósítás elv különbözőségében rejlik.²⁰

14 Torremans, Paul: Extraterritorial Application of EC and US Competition Laws, ELR 1996, 283. o.

15 A territorialitás elve értelmében az állam a területén lévő jogalanyokra, illetve azok cselekményeire vonatkozólag jogszabályokat alkothat, és ezeknek érvényt is szerezhet. A territorialitás elvén belül különbséget teszünk „objektív területiség” és „szubjektív területiség” között. Az „objektív területiség” joghatóságot ad egy országnak olyan cselekmények felett, amelyet külföldön kezdtek el, de legalább részben az ország területén belül fejeztek be. A „szubjektív területiség” olyan cselekményekkel szemben alapozza meg egy ország joghatóságát, melyeket az adott ország területén kezdtek el, de egy másik ország területén fejeztek be.

16 Ennek értelmében az államok szintén rendelkeznek idegenek feletti joghatósággal abban az esetben, ha azok tettei veszélyeztetik az állam biztonságát. Az állami önvédelem elvében benne rejlik a korlátlan kiterjeszhetőség lehetősége, amely révén alkalmas arra, hogy akár versenyjogi ügyekben is megalapozhasson extraterritoriális joghatóságot.

17 A hatásvet (effects doctrine) az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága alkotta meg a fentebb hivatkozott Alcoa ügyben. Ennek értelmében az adott ország a piacát ért gazdasági hatások miatt vonja joghatósága alá azokat a külföldön lévő vállalkozásokat, amelyek cselekedeteikkel kiváltották a szóban forgó hatást, s mely cselekedetek sértik az adott ország versenyjogát.

18 Ennek értelmében egy állam joghatósággal rendelkezik olyan idegenek felett, akik a saját állampolgáira nézve sérelmes tetteket követtek el.

19 Alford, i. m. 4–5. o.

20 Alford, i. m. 2. o.

A következő példa igen jól szemlélteti azt, hogy az egyesült államokbeli bíróságok miként oldották meg a területi hatáskör kiterjesztésének problémakörét. Az *Alcoa üggyel*²¹ kezdve ugyanis az Egyesült Államok – a hatástereszt elméletét segítségül hívva – kinyilvánította azt a jogát, hogy gyakorolhassa joghatóságát a lehető legszélesebb dimenziókon belül. Mindez alátámasztotta jogosultságát olyan esetekben is, amelyeknél maga a cselekmény ugyan az ország határain kívül történt, hatását mégis a keresetet indító ország határain belül fejtette ki, vagy legalább a szándéka erre irányult.²² Az amerikai bíróságok odáig jutottak ezen a vonalon, hogy tulajdonképpen abban az esetben is joghatóságot biztosítanak maguknak, ha „az adott cselekvést, amely hatást fejtett volna ki az adott államra, csak megtenni szándékoztak”.²³

Az Európai Bíróság tehát egy olyan joghatósági módszert igyekezett kiépíteni, amely mindezek mellett magával a fentebb hivatkozott területiség alapelveivel is harmonizál. A Wood pulp ügyben azt az egyezést találta a különböző vállalatoknál, hogy mindegyik vállalat, azáltal, hogy szerződést kötött a Közösségen belüli felvásárlókkal, egyben a közös piac szabályait is elfogadta. A „területiség” fogalmát azonban módosított formában alkalmazta, közelítve, de nem teljesen azonosítva azt az objektív területiség alapelveivel, ugyanis maga az előre megbeszélte és egyeztetett piaci magatar-

tás Európai Közösségen belüli, bírósági elemzésből eredő részeleme nem volt elegendő ahhoz, hogy megalapozzák az objektív területiségen alapuló joghatóságot.²⁴ Emiatt alkotta meg a Bíróság a megvalósítás elvét, és végül, ezen elvet alkalmazva, arra jutott, hogy a vállalatok azáltal, hogy a Közösségen belüli felvásárlókkal szerződést kötöttek, egyben hallgatólagosan elfogadták a Közösségen belüli egyezményeket is.

3. A Bíróság érvelésének utóélete az Európai Közösségen belül

A Wood pulp ügynek azért van különös jelentősége, mert ez volt alapjában véve az első ügy, amely a Bíróság azon koncepciója tiszta kifejeződésének tekinthető, amely utat enged a közösségi versenyjogi szabályok extraterritoriális alkalmazásának. Az Európai Bíróság a Wood pulp Cartel ügy fellebbezésében²⁵ úgy vélekedett, hogy az Európai Közösség versenyjoga által alkalmazott tiltások alkalmazhatósága attól a helytől függ, ahol erre a hatását tekintve káros cselekedetre vonatkozó megegyezést, döntést vagy megállapodáson alapuló gyakorlatot megvalósították, ugyanis a hatások elemzése lehetőséget adna a vállalatoknak arra, hogy kijátsszák azokat, és ezáltal kibújjanak a felelősség alól. A Bíróság szerint tehát a döntő tényező az a hely, ahol az adott cselekedetre vonatkozó megegyezést véghezvitték.

21 United States kontra Aluminium Co. of America, 148 F. 2d [1945].

22 Alford, i.m. 37. o.

23 Lásd a fent hivatkozott Alcoa ügyben hozott ítéletet.

24 Lange és Sandage, i.m. 158. o.

25 C-89/85., C-104/85., C-114/85., C-116/85., C-117/85. és C-125/85.-C-129/85. sz. Ahlström Osakeyhtiö és társai kontra Bizottság ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1993., 1307. o.).

A megvalósítás elvének további hatásai vannak a Bizottság ezt követő döntéseiben, amelyekben megpróbált ragaszkodni a Wood pulp ügyben alkalmazott megvalósítás elvből eredő szűkebb joghatósági korlátokhoz, de később mégis a hatáselv felé mutatott egyfajta kényszerű elmozdulást. A *PVC ügyben*²⁶ a Bizottság kimondta, hogy „az EGK-Szerződés 85. cikkének (1) bekezdése [jelenleg 81. cikk (1) bekezdés] minden olyan versenykorlátozó megállapodásra vonatkozik, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, még akkor is, ha az abban részt vevő vállalatok székhelye a Közösségen kívül található.”²⁷ A Bizottság ugyanakkor megállapította azt is, hogy „amennyiben a megállapodásokat a Közösségen belül hajtották végre, a Szerződés 85. cikke (1) bekezdésének [jelenleg 81. cikk (1) bekezdés] alkalmazását nem zárja ki a Norvégia és az Európai Gazdasági Közösség közötti szabadkereskedelmi megállapodás.”²⁸

Az *LdPE ügyben*²⁹ is meglepően túlterjeszkedett a Bizottság a Wood pulp ügyben megszabott határain azáltal, hogy joghatóságát egyenesen a „hatáselvből” eredeztette. Úgy érvelt, hogy maga a tény, hogy a Repsol kartellben való részvételét alátámasztó bizonyítékok Spanyolország felvétele előtti időszakra vonatkoznak, nem zárja ki a 81. cikk alkalmazását.³⁰ Sőt, „olyan

mértékben, amennyire a Repsolnak kartellben való részvétele hatással volt az Európai Közösségen belüli versenyre, az EK versenyjogi szabályai vonatkoztak a Repsolra”.³¹ A Bizottság azért nem tudta hasznosítani a Repsol ügyben a megvalósítás elvét, mert a társaság a megállapodásait kizárólag Spanyolországban léptette életbe, még jóval a spanyolok Közösségbe való belépése előtt. Ez volt az egyetlen oka annak, hogy joghatóságát kizárólag a „hatáselvre” hivatkozva állapította meg.

4. További fejlemények

Mint láthattuk, az európai megvalósítás elve jóval szűkebb körben teszi lehetővé a területen kívüli jogalkalmazást, mint az Egyesült Államok versenyjogában alkalmazott hatáselv. Az Európai Unió versenyjogának az amerikaihoz hasonló széles körű extra-territoriális alkalmazását egyre többen követelik a Közösségen belül. Legfőbb érvek az, hogy az Egyesült Államok és az Európai Unió között fel-fellángoló kereskedelmi háborúkban az Egyesült Államok szélesebb jogi arzenállal rendelkezik az európai cégek tevékenységének vizsgálatára, s adott esetben azok megbírságolására, mint az Európai Unió.

26 A Bizottság 1988. december 21-ei 89/190/EGK (IV/31. 865. - PVC) határozata az EGK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról (HL L 74. 1. o.).

27 A 89/190/EGK határozat 40. pontjának első számozatlan bekezdése.

28 A 89/190/EGK határozat 40. pontjának negyedik számozatlan bekezdése.

29 A Bizottság 1988. december 21-ei 89/191/EGK (IV/31. 866. - LdPE) határozata az EGK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról (HL L 74. 24. o.), 48. pontja.

30 Alford, i.m. 34. o.

31 89/191/EGK határozat 48. pontjának második számozatlan bekezdése.

4.1. Az EK-USA versenyjogi megegyezések létrejötte

A Wood pulp döntés kidomborította az EK és az USA által a versenyjog területén alkalmazott joghatósági modellek közötti különbségeket. Ezekre és az EK és az USA között fennálló intenzív gazdasági összekapcsolódásokra is reflektálva, az elmúlt két évtizedben a Közösségnek két, a versenyjog végrehajtásával kapcsolatos együttműködési megegyezése jött létre az USA-val.

Az 1991-es (alapmegegyezés)³² és az 1998-as („pozitív előzékenységi”)³³ megegyezések jelentős előrelépésként könyvelhetők el. Az EK és az Egyesült Államok között létrejött bilaterális megegyezést illetően elmondható, hogy az valóban egy látható és elkerülhetetlen válaszlépésként értelmezhető, arra a jelenségre, amellyel a Bizottság szembesült a globalizáció során létrejött világgazdaság kapcsán. Mindennek ellenére alkalmazási területét, érvényességi tartományát illetően sokkal korlátozottabb körben érvényesül csupán, mint a két ország által kötött bilaterális megegyezések.

Az EK/USA kétoldalú együttműködés előzményeit illetően elmondható, hogy

előtte a hatékony együttműködés leginkább a vállalati összefonódásoknál volt jelentős, ezáltal számottevően lecsökkentve az eltérő vagy nem koherens jogi szabályozás kockázatát.³⁴ Ezt azok a közösnek is tekinthető vállalati fúziós nyomozások készítették elő, amelyek szoros transzatlanti együttműködést is feltételeztek. Ilyenek voltak az Alcoa/Reynolds³⁵, MCI Worldcom/Sprint³⁶, Boeing/Hughes³⁷ és a General Electric/Honeywell³⁸ ügyeknél, melyeknél az intenzív együttműködés nagyban segítette a hatóságok munkáját. Mindez mindkét versenyjogi hatóságnak, sőt még a magánfeleknek is nagyon kedvező volt (abban az értelemben, hogy az ügyek sokkal gyorsabb és koherensebb kezelésével találkoztak az óceán mindkét partján). Napi kapcsolat jött létre az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága és az amerikai DoJ³⁹ és FTC⁴⁰ versenyjogi szervei között. Ez szolgálta tulajdonképpen a kölcsönös bizalom felépítését, az egymás törvénykezésén belüli anyagi és eljárási jogokkal kapcsolatos ismeretek gyarapodását, és azt a jelentős konvergenciát egyaránt, amely egy adott versenyhelyzet elemzésében, értelmezésében és elbírálásában fennáll.⁴¹

32 Egyezmény az Egyesült Államok Kormánya és az Európai Közösségek Bizottsága között versenyjoguk alkalmazását illetően.

33 Egyezmény az Egyesült Államok Kormánya és az Európai Közösségek Bizottsága között a pozitív előzékenységi alapelvek alkalmazását illetően a versenyjoguk végrehajtása során.

34 Mario Monti: „The EU Views on a Global Competition Forum” című beszéde (American Bar Association Meetings, Washington, D.C., 2001. március 29.) . 10. 20.).

35 1999/C/339/11 (COMP/M.1693) Alcoa/Reynolds ügy.

36 2000/C14/04 (COMP/M.1741) WorldCom/Sprint ügy.

37 2000/C123/06 (COMP/M.1879) Boeing/Hughes ügy.

38 2001/C46/03 (COMP/M.2220) General Electric/Honeywell ügy.

39 Department of Justice, az Amerikai Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma.

40 Federal Trade Commission, Bureau of Competition, Amerikai Egyesült Államok Szövetségi Kereskedelmi Bizottságának Versenyhivatala.

41 Mario Monti, i. m. 29. o.

Az előbbieken túl azonban még mindig megfigyelhető egyfajta egymásnak feszülés is a joghatóság kérdésében a két domináns rendszert, az EK-beli és az USA-beli rendszert illetően. Ennek oka elsősorban a nemzeti piacok egyre növekvő önállósága és a világpiac végleges formájának kialakulása, a vállalati összefonódások, fúziók „nemzetköziesedése”.⁴² Erre a problémára a legjobb megoldás vitathatatlanul a diplomáciai együttműködés és a kormányközi egyeztetések előtérbe helyezése lenne, hogy ezzel is minél inkább kiküszöböljék, minimalizálják a versenyjog extraterritoriális alkalmazásából adódó konfliktusokat.

A kormányközi versenyjogi együttműködés igényének eredményeként jött létre az EK-USA között egy versenyjogai alkalmazására vonatkozó megegyezés 1991. szeptember 23-án.⁴³ A felek itt megállapodtak abban, hogy minden egyes esetben értesítik egymást, ha a versenyhatóságaik úgy vélnék, hogy vizsgálati tevékenységük hatással lehet a másik fél fontos érdekeire.⁴⁴ A megegyezés kinyilvánítja, hogy rendelkezései semmilyen formában sincsenek hatással a jelenlegi jogi szabályozásra, és a bizalmi klauzula megengedi bármelyik félnek, hogy bármiféle információt visszatartson abban az esetben, ha annak nyilvánosságra hozása a törvényeibe ütköznék, vagy fontos érdekeinek ellentmondó és azokkal összeegyeztethetetlen lenne.⁴⁵

Jóllehet a megállapodás nem módosítja az extraterritoriális joghatóság megítélésének elméleti alapjait, és nem oldja meg a két joghatósági modell eltérő voltából fakadó esetleges problémákat, de legalább igyekszik teljesen megszüntetni az ezek figyelembevételére készítő konfliktus gócpontokat, mert a másik fél eljárásainak és szándékainak jobb ismerete a feszültséget valóban minimális szintre csökkentheti. Ezzel a módszerrel azonban az elméleti vita megoldását tovább odázták, azt ilyen módon megkerülve igyekeztek megoldani. Mégis előrelépésnek mondható az adott megállapodás a fentebb említett okok miatt.⁴⁶

Az EK-USA megállapodás egy ennél jóval különbözőbb szinten érvényesülhet csupán. Feladata az kell, hogy legyen, hogy egy szilárd, stabil, világszerte kiépített alapot képezzen a versenyjogi jogesetek extraterritoriális joghatósági alkalmazásához. Bár ebben is csak nagyon korlátozott szerep tulajdonítható annak.

Ezen az úton továbblépve előrelépést jelenthet az 1998-ban a pozitív előzékenységről szóló megállapodás is. A negatív előzékenység elvénél a gyakorlatban sokkal konkrétabb és hasznosíthatóbb *pozitív előzékenység elve* (*positive comity*)⁴⁷ – mely szerint a feleknek figyelembe kell venniük egymás érdekeit

42 Roger P. Alford, l.j., 8. 45.

43 [1991] 4 C.M.L.R. 823-831 és (1991) 30 I.L.M. 1487.

44 2. cikk.

45 9. és 8. cikkek különösképpen.

46 Paul Torremans, l.j., 13, 292.

47 „Saját jogának keretein belül, és saját érdekeivel megegyezően mindkét fél arra fog törekedni a végrehajtás minden szintjén, hogy figyelembe vegye a másik fél érdekeit.” – Egyezmény az Egyesült Államok Kormánya és az Európai Közösségek Bizottsága között versenyjoguk alkalmazását illetően, 6. cikk.

eljárási cselekményeik foganatosításakor – fokozatosan vezet egyfajta tehermegosztáshoz a partner versenyhivatalok között, ugyanis lehetővé teszi, hogy az egyik fél felkérje a másikat, hogy egy adott ügyben saját törvénye végrehajtását eszközölje, a „pozitív előzékenység”⁴⁸ mechanizmusa alapján. Erre példa, hogy 2000 júliusában a Bizottság az Air France ellen vizsgálatot folytatott, mivel a társaság egy SABRE nevű cég ellen diszkriminációt alkalmazott. A SABRE úgy érezte, hogy kevésbé kedvező elbírálásban részesült az Air France által, mint a légitársaság saját helyfoglalási rendszeréért felelős cég, a CRS Amadeus.⁴⁹ A „pozitív előzékenység” mechanizmusát segítségül hívva, amelyet az 1998-as megegyezésben igen következetesen kidolgoztak, a DoJ azt kérte a Bizottságtól, hogy az adott állításokat az EK versenyjogi szabályainak figyelembevételével nyomozza ki. Tulajdonképpen ez volt az első olyan jellegű kérdés, ami ezen a megállapodáson alapult.

4.2. További fejlődési irány az EU versenyjogának kiterjesztésére

A globalizáció folyamatainak elfogadásaként, az 1994-es USA-beli lépéshez hasonlóan (amikor elfogadták az IAEAA-t⁵⁰, ezáltal is utat nyitottak a második generá-

ciós egyezmények megkötése felé), egy szakértőkből álló csoport az új kereskedelmi rendszeren belüli versenypolitikára vonatkozó ajánlása az Európai Bizottság számára azt fogalmazta meg, hogy annak még mélyebb kétoldalú megegyezési lehetőségeket kellene felkutatnia, különösen a bizalmas információk cseréjének lehetősége és a „pozitív előzékenységi” eszme eszközének erősítésével.⁵¹

A jövőt illetően az USA és az EU közötti 1998-as, másodgenerációs versenyjogi megegyezés nagyon fontos kiindulópont lehet majd. Annak technikai aspektusait – mint például a bizalmas információk cseréje és a pozitív előzékenységi eszme megerősítésének eszköze a mélyebb és hatékonyabb kétoldalú együttműködés érdekében – már 1996-ban vizsgálta az Európai Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai által delegált képviselőkkel álló munkacsoport.⁵² Arra a kérdésre, hogy vajon az IAEAA-szabályozáshoz hasonlókat vezetnek-e majd be az Unióban, csak azt lehet válaszolni, hogy például a bizalmas információk cseréje mindenképpen annak jelenlegi szabályozását sértené. Az, hogy ezt miként lehetne megvalósítani a gyakorlatban, attól függ, hogy milyen messzire kíván a két fél elmenni az adatok biztosításában. Ezt kétféleképpen lehet véghezvinni: vagy nemzetközi szerződések-

48 „Ha valamelyik fél úgy gondolja, hogy a másik fél területén végrehajtott versenyellenes tevékenységek ellentétesek fontos érdekeivel, erről értesítheti a másik felet, és kérheti annak versenyhatóságát megfelelő eljárás cselekmény kezdeményezésére.” – Egyezmény az Egyesült Államok Kormánya és az Európai Közösségek Bizottsága között versenyjoguk alkalmazásáról, 5. cikk.

49 Mario Monti fent hivatkozott beszéde.

50 International Antitrust Enforcement Assistance Act, Nemzetközi Trösztellenes Végrehajtási Együttműködésről Szóló Törvény.

51 Schaub, Alexander: „Competition in the Information Society – Multimedia” című, a MENTOR GROUP konferenciáján New York-ban, 1996. december 6-án tartott beszédéből.

52 Ibid.

ből eredeztetve, vagy az EU másodlagos joganyagának módosításával.

Emellett ugyanakkor észrevehető egy másik irány is az Európai Közösségen belül, amely a Közösség externális, kifelé irányuló kapcsolatainak továbbfejlesztését jelenti. Ez tulajdonképpen a Bizottság afelé tendálása, hogy az Egyesült Államokkal minél szorosabb együttműködést építsen ki, amely szó szerint azt jelenti, hogy a jelenleg fennálló egyezményeket a lehető legnagyobb mértékben kiaknázzák. Jóllehet a megnövekedett együttműködés meg fogja követelni néhány jelenleg a rendelkezésükre álló eszköz – mint például a bizalmas információk kiadása – megerősítését, de hogy ez milyen formában fog megvalósulni, az még teljességgel bizonytalan.⁵³ Egy azonban biztos: csak ezek tudják majd hozzásegíteni az EK és az USA versenyhatóságait ahhoz, hogy a világgazdaság felmerülő problémáit kellőképpen meg tudják oldani.

Zárszó

Gazdasági értelemben, a kereskedelem és a beruházások mértékét illetően az EK ma nagyjából egyenlőnek tekinthető az USA-val. Ez a tény, mint láthattuk, a két domináns rendszer közötti rengeteg együttműködési szálon kívül egyfajta egymásnak feszülést is eredményez az EK és az USA között. Az EK gazdasági befolyása növekedésének következtében, melyet mind a pénzügyi unió, mind annak bővítése nagy-

ban tetéz, a jövőben a versenyjog extraterritoriális kiépítésének egyik motorjaként is meg kell majd állnia a helyét. Nagy szerepe van a különböző nemzeti versenyjogokat területükön kívüli, azaz bilaterális és multilaterális összefogások szintjére fejlesztő nemzeti és nemzetközi politikának, mely magát a vállalatok közötti koncentrációt és ennek versenykorlátozó és torzító következményeit tartja bizonyos keretek között.

A versenyjog nemzetközi rendszerének továbbfejlesztése érdekében elsőként a kétoldalú versenyjogi kapcsolatok továbbépítése előtt álló korlátokat kell lebontani. Ezek eredhetnek egyrészt az elégtelen adminisztrációs források miatt felmerülő, túl magas kiadásokból; másrészt a versenypolitika akár rövid, akár hosszú távú céljaira vonatkozó, országok közötti különbségekből, melyek ugyanakkor még a politikai változásoknak, vagy az adott ország közgazdasági folyamatainak is függvényei lehetnek.

A végső cél egy működőképes, globális versenyjogi rendszer kialakítása lehetne, amelyre voltak és vannak próbálkozások a nemzetközi szervezetek részéről is.

Az OECD nemzetközi kereskedelmet befolyásoló, versenyellenes gyakorlatról szóló 1995-ös tanácsi ajánlásában⁵⁴ azonban még mindig a nemzeti versenyjogi szabályokkal és a nemzeti versenyhivatalok közötti együttműködés eszközeivel operál.

Bár a WTO nemzetközi versenyjogi törvénytervezete⁵⁵ a nemzetközi esetek

⁵³ Ibid.

⁵⁴ OECD's Revised Recommendation of the Council concerning Co-operation between Member Countries on Anticompetitive Practices affecting International Trade, 1995-C(95)130/FINAL, 27 and 28 July, 1995.

⁵⁵ Draft International Antitrust Code as a GATT-WTO Plurilateral Trade Agreement (Munich Code) 10 July, 1993. in Antitrust and Trade Regulation Report 1628.

megoldásaként még ugyancsak a nemzeti anyagi jogi szabályok alkalmazására helyezi a hangsúlyt, azok betartását a nemzetközi egyezmények által megállapított minimumkövetelményektől teszi függővé. Emellett az egyezményben részes nemzetközi szervezetektől vagy ügynökségektől teszi függővé az ügy folyamán ellentétesen befolyásolt felek által tett eljárási kezdeményezések lehetőségének engedélyezését abban az esetben, ha az szükséges a nemzetközi trösztellenes törvény hatékonyságának növeléséhez. Ezen alapelveivel képezi a

tervezet az első igazi áttörést egy nemzetközi versenyjogi kódex kialakítása felé vezető úton.

Bár a versenyjog globális szintű kiterjesztésére irányuló kezdeményezések igazoltak egyfajta szemléletváltást a versenypolitika terén, az még mindig nem mondható elegendőnek, mivel továbbra sincsen egységes koncepció arra nézve, hogy a jövőben a versenyjogi hatóságok miként tudják majd biztosítani, hogy a nemzeti piacok nemzetközi integrációja előre látható és tervezhető eredményhez vezessen.

ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

Törekvések az Európai Unió működésének átláthatóbbá tételére

A 2006. második félévében esedékes finn EU-elnökség már közzétette: egyik kiemelt célja az lesz, hogy növelje a Tanács mint a legfőbb uniós döntéshozó szerv működésének átláthatóságát. Ennek érdekében javítani szándékoznak a dokumentumokhoz történő hozzáférés lehetőségein, hatékony kommunikációt kívánnak megvalósítani, továbbá növelni akarják a döntéshozatal nyitottságát. A leendő finn elnökség sajtóközleménye szerint elsősorban az uniós dokumentumokhoz (így az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz) történő hozzáférést érintő európai szabályozást kell fejleszteni. A finnek fontosnak tartják ugyanakkor, hogy a Tanács tevékenysége a lehető legteljesebb mértékben a nyilvánosság előtt történjék. Ennek egyik módja lesz, hogy felhasználóbarát honlapot létesítenek, amely a Coreper-ülések és a munkacsoporti ülések napirendjét és a Miniszterek Tanácsának háttéranyagait egyaránt tartalmazza majd. A leendő elnökség növelni kívánja a nyilvános tanácsülések számát is: célja, hogy a Tanács minden olyan ülése legyen nyitott, amelyen kulcsfontosságú vagy a polgárokat különösen érdeklő kérdést vitatnak meg. A finn elnökség kezdeményezése nem új keletű: az Európai Bizottság már 2005 őszén útjára indított egy ún. transzparencia kezdeményezést (Transparency Initiative). Az alábbiakban az eddig megtett lépéseket, az átláthatóság növelésével kapcsolatos álláspontokat tekintjük át röviden.

Siim Kallas, az Európai Bizottság alelnöke egy beszédében arra hívta fel a figyelmet, hogy a közvélemény-kutatások szerint 2005. első félévében a polgárok uniós intézmények iránti bizalma jelentősen csökkent, aminek fő oka, hogy nagyon keveset tudnak az Unió működéséről. Az Eurobarometer 2005. júliusi felmérése szerint csupán a polgárok 27 százaléka érezte úgy, hogy eleget tud az uniós intézményekről és politikákról. Sokan rendelkeznek téves információkkal: az európai polgárok egyharmada úgy vélte, hogy az adminisztratív költségek képezik a legfőbb uniós kiadási tételt, és csupán 17 százalék tudta, hogy a mezőgazdaság a legnagyobb tétel az uniós költségvetésben. Az Eurobarometer felmérése arra is rávilágított, hogy a megkérdezetteknek csupán 46 százaléka nyilatkozott úgy, hogy bízik az Európai Bizottságban. Az Európai Parlament esetében ez az arány 52 százalék volt, ez 5 százalékos visszaesést jelent az európai választásokat követő felmérés adataihoz képest.

Az elszomorító tények alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a bizalmat csupán úgy lehet helyreállítani, ha növeljük az átláthatóságot, ha a polgárok számára világossá és érthetővé válik az uniós döntéshozatal mikéntje. Csak így kerülhető el, hogy a tagállamok polgárai úgy tekintsenek „Brüsszelle”, mint egy távoli, homályos intézményre, ahol ismeretlen tisztviselők hoznak titokzatos módon döntéseket.

Az átláthatóság jelszava már 2005 októberében reflektorfénybe került, amikor

A nyitottság növelésekor a következő szempontok nem hagyhatók figyelmen kívül:

- Az átláthatóság nélkülözhetetlen a döntéshozatali folyamatok megfelelő működésének biztosításához, hiszen így garantálható, hogy a polgárok igényeit is figyelembe vevő döntések születnek. Ugyanakkor egy teljesen nyitott rendszer túlságosan hosszadalmassá teheti a döntések meghozatalát, ezért nagyon pontosan és egyértelműen kell szabályozni a nyitottság mértékét.
- Az átláthatóság alapvető fontosságú a polgárok bizalmának visszaszerzésében, hiszen a történelem folyamán többször is bebizonyosodott, hogy hosszú távon egyetlen intézmény sem működhet megfelelő bizalom hiányában.
- Az átláthatóság a csalás és a közpénzek elherdálása elleni küzdelem legfőbb eszköze, hiszen tiszta és egyértelmű garanciát nyújt a szabályok betartására.

1. Javaslat egy európai transzparencia kezdeményezés elindítására

Az Európai Bizottság 2005. november 9-én megjelentetett egy közleményt, amelyben javasolta egy európai transzparencia kezdeményezés útnak indítását. A dokumentum emlékeztetett arra, hogy a Bizottság már 2005 májusában tartott egy ún. orientációs vitát, amelynek célja azon lépések előzetes meghatározása volt, amelyek segíthetnek az átláthatóság növelésében. Az orientációs vitát követően került sor egy munkacsoport

felállítására, amelynek megállapításait a novemberi közlemény összesítette.

A közlemény rámutatott, hogy már a korábbi években is számos intézkedés történt a transzparencia növelésére: így például megjelent az európai kormányzásról szóló Fehér Könyv, amely több fontos kezdeményezést tett. A közlemény az alábbiakban összegezte a már megtett intézkedéseket:

- A dokumentumok hozzáféréséről rendelkező szabályozás (1049/2001-es rendelet) megalkotása, amely keretet ad az uniós intézmények nem közzétett dokumentumaihoz történő hozzáféréshez, valamint egy, a dokumentumokat tartalmazó nyilvántartás létrehozása.
- A Bizottság 2005. első felében publikált egy listát azokról a szakértői csoportokról, amelyek tanácsokkal látják el a Bizottságot. Megegyezés született az Európai Parlamenttel arról, hogy kölcsönös legyen az információszolgáltatás azon szakértői csoportok összetételéről és működéséről, amelyek tevékenysége befolyással bírhat az egyes politikák alakítására.
- Az érintettekkel történő széles körű konzultációk és az előzetes hatásvizsgálatok biztosíthatják, hogy a polgárok és valamennyi érdekelt fél szempontjait mérlegeljék a döntéshozatal során.
- A Bizottság elfogadta a „Megfelelő Adminisztratív Magatartási Kódexet”, amely a Bizottság nagyközönséggel történő kapcsolataihoz nyújt iránymutatást. Ami a politikai szintet illeti, az EK-Szerződés rendelkezik világosan azokról az etikai standardokról, amelyeket a biztosoknak tiszteletben kell tartaniuk.

Ugyanakkor a Bizottság közleménye rámutat, hogy az átláthatóság legmagasabb követelményeinek történő megfelelés nélkül nem lehet legitim egyetlen modern adminisztráció sem, ezért a transzparencia a Bizottság 2005–2009-es stratégiai célkitűzései között is kiemelt helyen szerepel.

1.1. Elszámoltathatóság

Az európai közvéleménynek joga van ahhoz, hogy hatékony, elszámoltatható és szolgálatkész intézmények álljanak rendelkezésére. Akár választott, akár kinevezett intézményről van szó, biztosítani kell a lehetőséget, hogy teljesítménye mérhető legyen. Ez teheti lehetővé, hogy csökkenjék a távolság a polgárok és az őket szolgáló uniós intézmények között, oszlojk az uniós intézkedéseket övező kód és megszűnjék a bizalmatlanság. Az ellenőrzés és az elszámoltathatóság fegyelmet és szabályokat kényszerít az uniós pénzek valamennyi elosztójára és hasznélvezőjére, ami alapvető feltétele a csalás elleni küzdelemnek is. Mindezek összességében az európai integráció erősödését eredményezik.

1.2. A tájékozottság növelése

Az információkhoz való hozzáférés régóta hatékony eszköze a bizalom növelésének. Sajnos – mint azt a már idézett közvélemény-kutatások is jelzik – az európai polgárok úgy érzik, nem tudnak eleget az Európai Unióról. Ami elgondolkodtató, az az, hogy ezek a számok évek óta nem változnak. Ugyancsak érdekes, hogy a régi tagállamok polgárai információ tekintetében nincsenek jobb helyzetben az új tagokban élők társaiknál, tehát

az, hogy egy ország hány éve tagja az Uniónak, nem jelent számottevő különbséget a rendelkezésre álló információ vonatkozásában.

1.3. Az informatika használata a bizalom növelésében

Bár ma még 10 európaiból 7 a televízió távirányítójához nyúl, ha az EU-val kapcsolatos információhoz szeretne jutni, az internet a jövőben kiemelt szerepet játszik majd a kommunikációban, annál is inkább, mivel interaktív párbeszédre is lehetőséget kínál. Nem mellékes az sem, hogy az internet-felhasználók között a fiatalok, tehát a jövő generációjának részaránya a legjelentősebb. Az internet talán a legalkalmasabb módja annak, hogy komplex, átfogó információt nyújtson az egyes uniós területekről.

Mivel a polgárok az üzleti és a magánéletben már egyaránt hozzászokhattak ahhoz, hogy gyorsan és egyszerűen juthatnak az őket érdeklő információkhoz, ezért joggal várják el, hogy mindez rendelkezésükre álljon az uniós intézmények esetében is. A hivatalos uniós honlap jelenleg 6 millió oldalt tartalmaz, és havonta 50 millió kérdés, megjegyzés érkezik hozzá. A felhasználók szerint a honlapon még lenne mit javítani: sokan úgy gondolják, hogy nehezen áttekinthető, sok az átfedés, nem eléggé praktikus.

Fontos lenne, hogy a Bizottság kiemelt szerepet játsszon a modern információs és kommunikációs eszközök lehető legteljesebb alkalmazásában („e-Bizottság”). E szellemben fogadta el 2005. július 20-án a „Communicating Europe” akciótervet, amelynek kiemelt eleme egy jól strukturált, áttekinthető, felhasználóbarát weboldal kialakítása.

1.4. A kezdeményezés hatósugara

A novemberi bizottsági közlemény megállapította, hogy az átláthatóság növelése csak akkor lehet eredményes, ha abból minden uniós intézmény kiveszi a részét. Mindez azért is különösen fontos, mert a közvélemény egységként érzékeli az uniós adminisztrációt, ezért nem célszerű és nem is kívánatos, hogy az átláthatóság eltérő mértékben legyen jellemző az egyes intézményekre.

1.5. Munkacsoporti megállapítások

A 2005 májusában létrehozott bizottsági munkacsoport számos megállapítást és javaslatot tett a transzparencia kezdeményezés tekintetében:

- *Több információ nyújtása a folyamatban lévő projektekről és az uniós alapok felhasználásáról.* A Bizottságnak mind a központi irányítású, mind a decentralizált vagy megosztott irányítású projektek esetében meg kell találnia a módját annak, hogy miként nyújtson megfelelő információkat. Nagyon fontos, hogy az olyan területeken, mint például a mezőgazdaság vagy a strukturális támogatások, amelyek együttesen az uniós pénzek nagy részét emésztik fel, és ahol az EU és a tagállamok közös, megosztott felelősséggel rendelkeznek, elegendő információ álljon a közvélemény rendelkezésére a pénzek felhasználásának módjáról. Ma még sok tagállamban jellemző, hogy az uniós pénzekre úgy tekintenek, mint valami külső forrásból származó bevételre, pedig azok is ugyanúgy az adófizetők pénzéből

erednek, ezért legalább olyan figyelmet kell fordítani a felhasználásukra, mint a nemzeti jövedelemére.

- *Csalás elleni küzdelem a tájékozottság növelésével.* Ennek eszközei meglehetősen korlátozottak, de talán egyfajta megoldás lehet, ha a csalási esetekről pontos és egyértelmű információ kerül nyilvánosságra.
- *Átlátható lobbitevékenység az uniós intézményekben.* Jelenleg körülbelül 15 000 lobbista és mintegy 2600 érdekcsoport van Brüsszelben. Becslések szerint a lobbizás 60–90 millió eurós bevételt jelent éves szinten. És bár jelentős befolyással bírnak a törvényhozásra, működésük jórészt ismeretlen marad a nagyközönség előtt. Hasonló egyébként a helyzet a nem-kormányzati szervezetek esetében is, amelyek többsége közpénzekből gazdálkodik, tevékenységük mégsem a nyilvánosság előtt zajlik. Az már fontos eredmény, hogy a különböző érdekcsoportok nyílt konzultációk keretében ismertetik véleményüket a Bizottsággal. Kívánatos lenne azonban, hogy a közvélemény több információval rendelkezzen e lobbicsoportok szerkezetéről, működéséről, és legfőképp arról, hogy milyen módon hathatnak az uniós döntéshozatal egyes fázisaiban. Ennek érdekében felvetődött például az érdekcsoportok egységes nyilvántartásba vétele, amelynek egyik módja lehetne a civil szervezetek adatait tartalmazó CONNECS adatbázis kiterjesztése. Fontos kérdés azonban, hogy a

nyilvántartásba vétel kötelező vagy önkéntes alapon történjék. Másik megoldásként felmerült, hogy az egyes érdekcsoportok, lobbisták közösen fogadjanak el egy magatartási kódexet, amely iránymutatást adna a tevékenységükhöz.

- Az uniós szakmai etikai szabályok egységes keretbe foglalása. Jelenleg rengeteg előírás, szabály és iránymutatás van érvényben, ezért a dokumentum javaslatot tett arra vonatkozóan, hogy intézményközi vita kezdődjék az etikai követelményekről.
- A Bizottság hozzáférhető nyilvántartásai. Kérdés, hogy növekedjék-e a nyilvántartások száma, vagy a meglévők kereteit szélesítsék.

Bár a munkacsoport jelentése és ezáltal a bizottsági közlemény elismeri, hogy számos lépés történt már az átláthatóság növelése érdekében, mégis további intézkedéseket tart szükségesnek, többek között egy nyilvános vita megtartását. A közlemény ezért javaslatot tett arra, hogy a Bizottság 2006-ban egy Zöld Könyvet jelentessen meg, amelyben vitát kezdeményezne a lobbizásról és a Bizottság konzultációs gyakorlatáról.

Ami a konkrét lépéseket illeti, a dokumentum a következőket indítványozza:

- egy központi weboldal létrehozása, amely a központi irányítású alapok felhasználásáról nyújt információt;
- kapcsolat létesítése e központi weboldal és a tagállamok vonatkozó weboldalai között annak érdekében, hogy a megosztott felügyeletű alapok felhasználásáról is rendelkezésre álljon megfelelő információ;
- a meglévő bizottsági dokumentum-nyilvántartás javítása;

- a csalás elleni küzdelem jegyében pontos és részletes információk szolgáltatása az egyes csalási esetekről.

A közlemény az alábbi kérdéseket javasolja megvitatni intézményközi párbeszéd keretében:

- bizottsági közlemény formájában vita kezdeményezése az uniós intézmények tisztviselőire vonatkozó szakmai etikai szabályok és előírások tekintetében;
- vita kezdeményezése a jogalkotási dokumentumokhoz történő hozzáférés kérdésében a Bizottság által az 1049/2001-es számú rendelet alkalmazása tárgyában írott jelentése alapján, majd ezt követően egy nyílt konzultáció megszervezése e rendelet esetleges felülvizsgálata vonatkozásában;
- a tagállamok felkérése arra, hogy értesítsék az Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF) az egyes csalási esetek végső eredményéről.

1.6. Az érintettek reakciói

A bizottsági közleményre természetesen reagáltak az érintettek is. Az átláthatóságért és etikai szabályozásért lobbizó szövetség (az ALTER-EU, amely mintegy 80 civil szervezetet tömörít) támogatásáról biztosította a kezdeményezést, és úgy vélte, hogy a kötelező jellegű szabályok bevezetése végre véget vethet a lobbizással kapcsolatos kiváltságoknak és az azt övező titokzatosságnak. Az ALTER-EU szerint egy olyan elektronikus nyilvántartásra lenne szükség, amely tartalmazna minden, jelentősebb költségvetéssel rendelkező lobbistát, és ezáltal

biztosítaná a döntéshozatal demokrati-
kus ellenőrzését. A szervezet arra is
javaslatot tett, hogy az EU-biztosokra
vonatkozó viselkedési kódex tartal-
mazzon egy ún. türelmi időszakot,
amelynek kötelezően el kell telnie akö-
zött, hogy a biztosok (vagy más vezető
tisztviselők) elhagyják a Bizottságot és
aközött, hogy egyes lobbicsoportok
számára kezdenének el dolgozni.

A SEAP (az európai ügyek gyakorlóí-
nak társasága, amely a Brüsszelben
székelő egyéni lobbistákat képviseli)
szükségtelennek tartotta egy kötelező
nyilvántartás bevezetését, véleménye
szerint egy önszabályozó etikai kódex
elegendő lenne a lobbisták számára.

A 31 tanácsadócéget magában foglaló
EPACA (European Public Affairs
Consultancies' Association) egy Európai
Közügyi Tanács létrehozására tett javasla-
tot a kötelező nyilvántartásba vétel alter-
natívjaként. A szervezet csak akkor támo-
gat bármilyen nyilvántartást, ha az egyenlő
mértékben vonatkozik minden érintettre.

A fenti javaslatok alapján Siim Kallas,
az Európai Bizottság alelnöke 2006. első
felében Zöld Könyvet nyújt be a
Bizottság számára az Európai Transzpa-
rencia Kezdeményezéséről, ezt követően
pedig kerekasztal-konferenciára kerül
sor, amelynek során arra törekszik a
Bizottság, hogy valamennyi érintett véle-
ményét meghallgassa.

2. Transzparencia a Tanácsban

Nem csupán az Európai Bizottság foglal-
kozik kiemelten a transzparencia kérdés-
körével. Az átláthatóság problematikája
számos alkalommal felmerült már a
Tanács működése kapcsán is.

2.1. Az európai ombudsman különjelentése

Az európai ombudsman, Nikiforos
Diamandouros 2005 őszén különjelen-
tésben foglalkozott a tanácsulések nyil-
vánosságával. A jelentés alapjául egy
2003-ban benyújtott panasz szolgált
(amelyet egyébként többek között Elmar
Brok, az Európai Parlament Külügyi
Bizottságának elnöke jegyezt). A panasz
sérelemzte, hogy a Tanács eljárási sza-
bályzata, amely jelenleg rendelkezik a
tanácsulések nyilvánosságáról, nincs
összhangban az EU-Szerződés 1. cikké-
nek 2. bekezdésével, amely szerint a
Tanácsnak és az Unió egyéb intézménye-
inek a lehető legnyíltabban, az állampol-
gárokhoz a lehető legközelebb kell dön-
téseket hozniuk. A panaszt benyújtók
rámutattak, hogy bár a Tanács az Unió
polgárainak életét befolyásoló döntése-
ket hoz, tevékenysége mégis csupán
kivételes esetekben, és csak bizonyos
mértékig nyilvános. Ugyanakkor azt is
hangsúlyozták, hogy az Alkotmányszer-
ződés életbelépésével ennek a gyakorlat-
nak még inkább meg kell változnia.
Indokolt tehát, hogy az átláthatóság
általános alapelvként a Tanács eljárási
szabályzatában is teljes mértékben tük-
röződjék. A panaszosok azzal is érveltek,
hogy a nyilvánosság kizárása a tanács-
ulésekről semmilyen magasabb rendű
cél nem szolgál, az csupán tagállamok
kormányait mentesíti a közvélemény
ellenőrzése alól, és ezáltal negatív hatás-
sal van az európai integrációra is.

A Tanács szerint azonban a fenti cikk
csupán arra vonatkozik, hogy az Európai
Uniónak a *jövőben* hogyan kell működ-
nie, ráadásul inkább célt fogalmaz meg,
mint abszolút szabályt. A Tanács vála-

szában arra is hivatkozott, hogy jogalkotó tevékenysége nagyrészt már így is nyilvános, annál is inkább, mivel a jogalkotással kapcsolatos dokumentumok hozzáférhetők az 1049/2001 rendelet alapján

A panaszosok azonban továbbra is úgy vélték, hogy a Tanács mint jogalkotó szerv számára a nyilvános ülésezés jelenti az átláthatóság biztosításának klasszikus formáját. Ezért az a jogkör, miszerint a Tanács jogosult saját belső szabályzatát megalkotni, nem mentesíti őt az alól, hogy tiszteletben tartsa és előmozdítsa az Unió alapelveit.

Az ombudsman az EK-Szerződés 195. cikke alapján jogosult a közösségi intézmények tevékenységében tapasztalt „rossz adminisztrációval (maladministration)” kapcsolatos esetek kivizsgálására. A rossz adminisztráció fogalmát az ombudsman így határozta meg: rossz adminisztráció akkor fordul elő, ha egy közintézmény egy rá kötelező szabállyal vagy elvvel ellentétesen jár el. Mindezek értelmében az ombudsman úgy vélte, hogy bár a Tanács tevékenysége az általa elfogadott szabályokkal összhangban van, mégsem zárható ki a rossz adminisztráció esete. És bár a Tanács úgy vélte, hogy a tanácsülések nyilvánossága politikai döntést igényel, ezért azok megítélése kívül esik az ombudsman hatáskörén, Diamandouros szerint, mivel a panasz a Tanácsra mint jogalkotó szervre irányult (amelyek tevékenysége a tagállamokban például a nyilvánosság előtt zajlik), mégis jogosult a véleményformálásra. Összességében az ombudsman azt a következtetést vonta le, hogy a tény, miszerint a Tanács mint jogalkotó szerv megfelelő indokolás nélkül elutasítja üléseinek nyilvánossá tételét,

kimeríti a rossz adminisztráció fogalmát, ezért javaslatot tett arra, hogy a Tanács vizsgálja felül a jelenlegi gyakorlatát. Az ombudsman arra is rámutatott, hogy mindez nem igényli a jelenleg érvényben lévő Szerződés megváltoztatását, elégendő hozzá csupán a Tanács belső eljárási szabályzatának módosítása.

2.2. Az Európai Parlament jelentése

2005 októberében az ombudsman – első alkalommal saját kérésére – megjelent az Európai Parlament Petíciós Bizottságának ülésén, és ismertette a fenti jelentést. Ennek eredményeként a bizottság úgy döntött, saját kezdeményezésű jelentést készít a kérdésről, amelynek riportőréül David Hammerstein Mintzet választották.

A jelentést a bizottság 2006. március 3-án fogadta el, a plenáris ülés pedig április 3-án vitatta meg.

2.2.1. Az átláthatóság fontossága

A jelentés arra hívta fel a figyelmet, hogy az európai döntéshozatal nyilvánossá tétele már hosszú ideje napirenden szerepel, és ennek érdekében már az Európai Parlament, a nemzeti parlamentek, a nem-kormányzati szervezetek és a civil társadalom is felemelte a szavát. A legutóbb éppen brit EP-képviselők követelték írásos nyilatkozatban, hogy a Tanács mint jogalkotó szerv tevékenysége legyen átlátható. A brit elnökség során egyébként maga Tony Blair is elismerte az Európai Parlamentben mondott beszédében, hogy fontos lenne megfelelő nyilvánosságot biztosítani a tanácsi döntések meghozatalának. Az EP jelentése is emlékeztetett továbbá a közvélemény-



kutatások eredményeire, amelyek szerint a polgárok igénylik, hogy kormányaik uniós tevékenysége jobban elszámoltatható legyen.

A jelentés arra is rávilágított, hogy a nemzeti parlamentek számára is kiemelt fontosságú, hogy ellenőrizhessék kormányaikat, ez azonban csak akkor valószínűsíthető meg maradéktalanul, ha nyilvánossá válik, hogy egyes miniszterei hogyan cselekedtek a Tanácsban.

A dokumentum szerint az átláthatóság növelése alapvető változást eredményezne a Tanács tevékenységében. A miniszterek a média és a nemzeti parlamentek közvetlen figyelme mellett végeznék munkájukat, a közvélemény pedig figyelemmel kísérhetné azon döntések megszületését, amelyek a későbbiekben rá nézve is kötelező erővel bírnak. A nemzeti kormányok kénytelenek lennének megfelelően ismertetni és megindokolni a Tanácsban elfoglalt pozícióikat. Mindez elősegítené, és erősítené a nyilvános vitát a legfontosabb uniós ügyekben, és egyúttal növelné a Tanács tagjainak felelősségét is.

Az EP jelentésében egyetértett az ombudsman állásfoglalásával, miszerint elfogadhatatlan, hogy az Unió egyik legfőbb törvényhozó szerve zárt ajtók mögött végezze jogalkotó tevékenységét, miközben az Európai Unió önmagát a demokrácia és az elszámoltathatóság legfőbb előmozdítójaként tekinti.

2.2.2. Az Európai Parlament szerepe

A jelentés riportőre egyúttal arra a következtetésre jutott, hogy az Európai Parlamentnek, más érintettekkel együtt, az európai kormányzás nagyobb átláthatóságára kell törekednie, és ennek érde-

kében maximális nyomást kell gyakorolnia a Tanácsra a tekintetben, hogy az elfogadja az ombudsman ajánlását, ennek megfelelően módosítva eljárási szabályzatát.

Az Európai Parlament emlékeztet arra is, hogy az EU-Szerződést valamennyi tagállam kormánya aláírta, ezért nem világos, miért ne sikerülhetne megállapodásra jutni a Tanács eljárási szabályzatáról, annál is inkább, mivel elegendő lenne 13 tagállam támogatása. Az eljárási szabályzat megváltoztatása annak a folyamatnak lenne a része, amelyben a Tanács tevékenysége közeledne az európai realitáshoz. Ugyanakkor pontosan meg kell határozni, hogy a gyakorlatban hogyan történjék a Tanács mint jogalkotó szerv üléseinek nyilvánossá tétele, valamint hogy mely ügyek tárgyalása esetén, és mely szakaszban legyenek nyilvánosak a tanácsülések (elkerülve így annak lehetőségét, hogy a Tanács csupán a formális, valódi döntéseket nem hozó üléseit tegye nyitottá). Fontos az is, hogy az eljárási szabályzat meghatározza és hozzáférhetővé tegye azon dokumentumok körét, amelyeket a tanácsülések előkészítésére használnak.

A riportőr arra is javaslatot tett, hogy az Európai Parlament kezdeményezze a tanácsülések televízióban, illetve interneten történő közvetítését, valamint az ülések iratainak publikálását.

Az Európai Parlament állásfoglalását a Tanácsnak és a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek egyaránt eljuttatja.

3. Összegzés

Mint látható tehát, az átláthatóság és nyitottság fogalma az elmúlt időszakban több szinten és több fórumon

is napirenden szerepelt. Nyilvánvaló persze, hogy az egyes intézmények meglehetősen eltérően közelítenek a kérdéshez, és más-más mértékben és formában tartják fontosnak a transzparencia megvalósítását.

Mindenesetre az átláthatóság növelése segíthet megállítani az Európai Unióval szemben érzékelhető bizalomvesztést. A transzparencia kezdeményezés így jól illeszkedik az Európai Bizottság által már korábban meghirdetett D-terv (demokrácia, párbeszéd, vita) gondolatkörébe is. Nyilvánvaló, hogy az euroszeptizmus, az uniós ügyek iránti közöny csak úgy küzdhető le, ha a polgárok tényleg részeseivé válnak az uniós döntéshozatalnak, betekintést nyerve a jogalkotás folyamatába. Ha megismerik és megértik az uniós intézmények

működését, a jogalkotás folyamatát, többé nem tekintenek az Európai Unióra úgy, mint csupán egy távoli, külső szereplőre, amely különféle intézkedéseket kényszerít polgáira.

Mindehhez azonban nélkülözhetetlen a párbeszéd, a konzultáció, amely segíthet összhangba hozni az európai politikai elképzeléseket és a polgárok igényeit. Csak így érhető el, hogy a közvélemény valóban a magáénak érezhesse az Európai Uniót.

Mindenesetre, ha a 2006. második félévében esedékes finn elnökségnek sikerül megvalósítania ez irányú ambíciózus célkitűzéseit, az nagy lépés lehet az átláthatóság és nyitottság jelszavainak megvalósításában.

GYÖRKÖS MARIANNA

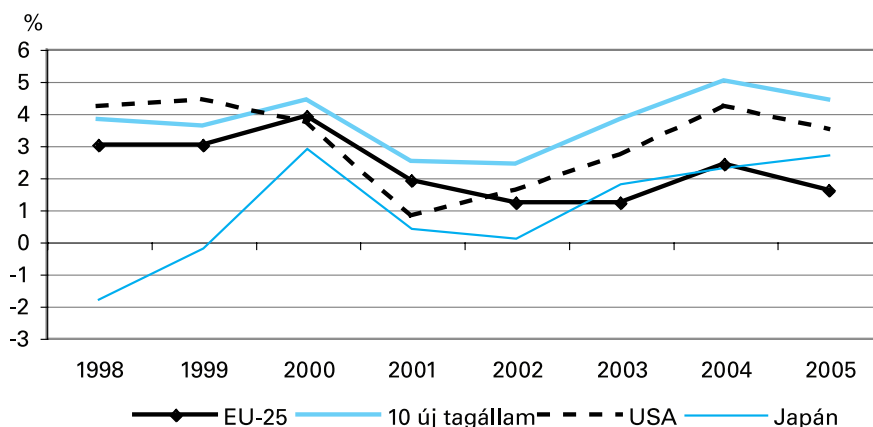
Gazdasági növekedés az Európai Unióban

A 2004-es élenkebb gazdasági növekedés nem hozta el a remélt új konjunktúrát az Európai Unióban. A fellendülés szinte már abban az évben véget is ért, 2005-ben pedig egyetlen negyedévben sem haladta meg a GDP bővülése a 2%-ot. Tavaly az év egészében 1,6%-kal emelkedett az Unió bruttó hazai terméke, feleakkora mértékben, mint az utolsó négy bő esztendőben, 1997 és 2000 között.

A fejlődési ütem globális összehasonlításban is alacsonynak számít. A világ-gazdaság növekedése a 2004. évi 5,2%-ról a becslések szerint 4,3%-ra lassult tavaly, az Európai Unió növekedésének lefékeződése tehát nagyjából beleillik a világgazdaságra jellemző tendenciákba. Azonban hátrányosabb a fejlett térségekkel szembeni összehasonlítás, mert a legfejlettebb országok közül már nemcsak az Egyesült Államok, hanem a sokáig recesszióval küszködő Japán is szá-

mottevően gyorsabban fejlődött az EU-nál. E két országban nem is a növekedés üteme okoz problémát, hanem a mögötte álló egyensúlytalanság. Az Egyesült Államokban elsősorban a folyó fizetési mérleg növekvő hiányát kell említeni, de a 2003–2004-ben megnőtt költségvetési hiány is aggodalomra adott okot (utóbbit tavaly sikerült 4% alá csökkenteni). Japánt továbbra is defláció jellemzi, a pénz értékének emelkedése sem fogyasztásra, sem beruházásra nem ösztönzi a gazdaság szereplőit, így a növekedés kibontakozásának továbbra is gátat szab. A kormány erőfeszítései jelentős szerepet játszottak a növekedési pályára állásban, azonban ez a költségvetés magas, 1999 óta éves átlagban mintegy 7%-os hiányával járt együtt.

Az Európai Unióban sem az infláció, sem a fizetési mérleg nem veszélyezteti az egyensúlyt. A fogyasztói árak színvonala tavaly 2,2%-kal nőtt (az előző években is



1. ábra. A GDP volumenének éves változása

2% körüli pénzromlási ütemet mértek), az olajár-emelkedés hatása gyengébb volt, mint az Egyesült Államokban. A folyó fizetési mérleg lényegében egyensúlyban van, az eurózónát tekintve kis többletet mutat. Egyes tagországok lazább költségvetési politikája, illetve ennek brüsszeli megítélése sok kritikát kapott a közelmúltban, de az Európai Unió tagországainak államháztartási pozíciója összességében így is kedvezőbb, mint az Egyesült Államoké vagy Japáné. A huszonötök átlagos költségvetési hiánya 2005-ben az Európai Bizottság becslése szerint 2,7% volt. Az Unióban inkább az alacsony növekedés, a magas munkanélküliség okoz problémát makrogazdasági szinten, továbbá az ezek kiküszöbölésére hivatott lisszaboni stratégia megvalósításának akadozása.

Az uniós növekedés 2005. évi lassulásban komoly szerepet játszott a GDP felhasználási oldalának reálértéken legnehezebben számba vehető tétele, a készletek változása. Az EU-25 készletei 12%-kal csökkentek egy év alatt, ami az előző két év rendkívül magas készletfelhalmozása után természetes korrekciónak tekinthető. Mérséklődött a többi felhasználási tényező reálértékének növekedése is. A GDP háromnegyedét adó fogyasztás volumene tavaly mindössze 1,5%-kal emelkedett, ami az utóbbi évek legalacsonyabb értéke. Lassult a beruházások bővülése is, a bruttó állóeszköz-felhalmozás 2,6%-kal nőtt. A belföldi felhasználás a fenti tételek összességéként adódik, és 2005-ben 1,7%-os növekedést mutatott (2004-ben 2,5%-osat). Az Európai Unió tehát növekedési ütemét tekintve visszaállt a 2001–2003-as évekre jellemző pályára, azonban kedvezőbb felhasználási szerkezettel, ugyanis a fejlődés már nem pusztán a fogyasztáson, hanem részben a beruházásokon is nyug-

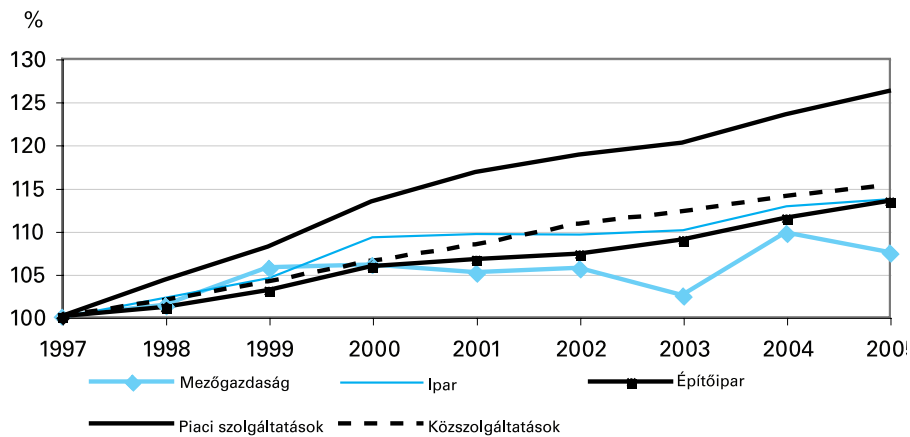
szik. Az utóbbi két évben az Unió közepes sikerrel kapcsolódott be a virágzó nemzetközi kereskedelembe. Az előző éveknél dinamikusabban, de az Egyesült Államoknál és Japánnál mérsékeltebben tudta növelni külkereskedelmét. Az Unió exportja tavaly 4,2%-kal, importja 4,6%-kal nőtt, miközben a világkereskedelem bővülését 6,5–7%-osra becsülik. 2003 óta a behozatal gyorsabban nő, mint a kivitel, így olvadóban van az EU külgazdasági többlete (ami 2005-ben a GDP 0,8%-ával volt egyenlő).

A GDP termelési oldalán 2000 óta minden évben az üzleti szolgáltatások növekedtek a legnagyobb mértékben (kivéve a rendkívül jó mezőgazdasági terméseredményeket hozó 2004-es évet), tavaly 2,3%-kal. Az ipar bruttó hozzáadott értéke háromévi stagnálás után 2004-ben 2,5%-kal nőtt, 2005-ben azonban csak 0,7%-os bővülést ért el. Az építőipar átlag körüli növekedést mutatott, a mezőgazdaság hozzáadott értéke pedig 2,1%-kal csökkent, ami így is a korábbi évek átlagánál jobb teljesítményre utal, ugyanis az ágazat hozzáadott értéke 2004-ben 7%-kal nőtt. A közszolgáltatások területén az átlagosnál alacsonyabb, 1,1%-os növekedést mértek.

1. Gazdasági növekedés a tagállamokban

1.1. Növekedés az EU legerősebb gazdaságaiban

Az EU-15 gazdasági bővülése 1,4% volt, közel 1 százalékponttal alacsonyabb, mint egy évvel korábban. Ennél alacsonyabb növekedési ütemet az utóbbi tíz évben csak 2002–2003-ban mértek.



2. ábra. Ágazatok hozzáadott értékének változása az EU-25-ben (1997=100)

A fogyasztás és a belföldi felhasználás növekedése minimálisan meghaladta a GDP-ét, az import, csakúgy, mint az előző két évben, némileg gyorsabban nőtt az exportnál. Az eurózána nemzetközi versenyképességét igen hátrányosan érintette az euró 2004. évi erősödése, ami év végére az elmúlt hat év legmagasabb reálárfolyamát eredményezte. Az olajárak tartós emelkedésének és más tényezőknek köszönhetően az euró tavaly gyengült, a versenyképesség ezzel javult.

A tagországokat vizsgálva a GDP növekedési ütemének jelentős szóródását láthatjuk, a legerősebb gazdaságok továbbra sem képesek egy potenciális fellendülés húzóerejévé válni. Németország, amely egymaga a tizenötök GDP-jének 22%-át adja, nem volt képes megismételni 2004-es teljesítményét, 0,9%-os növekedést ért el. A fogyasztás negyedik éve stagnál, sem a lakossági kiadások, sem a kormányzati fogyasztás nem emelkedett. Kedvezőbb fejlemény, hogy a beruházások előző két évben megindult növekedése nem torpant meg

teljesen, bár a korábbi ütem felére, 1,5%-ra lassult. Stagnáló belföldi kereslet mellett a behozatali dinamikát meghaladó kivitel serkentette a gazdaságot. Az ipar és a piaci szolgáltató ágazatok bruttó hozzáadott értéke emelkedett, a mezőgazdaságé, az építőiparé és a közszolgáltatásoké csökkent.

Az EU-15 második legnagyobb gazdaságában, a 17%-os súlyú Nagy-Britanniában 1,8%-kal nőtt a gazdaság, tehát ismét magasabb volt a növekedés, mint az uniós átlag, de a különbség csökkent a korábbi évekhez képest. A beruházások és a fogyasztás emelkedése egyaránt lelassult, a kivitel és a behozatal lényegében azonos ütemben nőtt. A szigetországban tavaly is a szolgáltatások egyenletes, viszonylag magas fejlődése teremtette meg a növekedés alapját. A termelő ágazatok együttes bővülése 1% körüli volt.

Franciaország jól reprezentálja az EU-15-öt, növekedési üteme rendszerint minimálisan tér el a tizenötök átlagától. Így volt ez tavaly is, a francia gazdaság 1,5%-kal bővült. A nagyobb ütemmér-

séklődést a GDP-t meghaladó mértékben növekvő fogyasztás és felhalmozás akadályozta meg. A gazdaság talán túlságosan is a belföldi keresleten alapszik, a behozatal negyedik éve gyorsabban nő, mint az export.

Spanyolország ismét az európai átlag feletti növekedést volt képes elérni (3,4%-ot). A külgazdasági egyensúly azonban még gyorsabban romlik, mint Franciaországban, 2005-ben az import 7, a behozatal 1%-kal nőtt. A fogyasztást a javuló foglalkoztatási helyzet és a könnyebbé váló hitelfelvétel serkenti.

Olaszország küzd a legnagyobb gazdasági gondokkal, a bruttó hazai termék az utóbbi négy évből háromban stagnált. Tavaly a fogyasztás minimálisan nőtt, a beruházások hasonló mértékben csökkentek. Az export is szinte változatlan maradt 2004-hez képest, az import 1,4%-kal nőtt. A kormányzati kiadások emelése nem képes erősíteni a növekedéshez, viszont rontja az államháztartás pozícióját.

1.2. Növekedés az új tagállamokban

Az Európai Unió országai közül ismét a kevésbé fejlett kelet-közép-európai térség volt képes magasabb gazdasági növekedést produkálni, így felzárkózási folyamatuk folytatódott. A tizenötök 1,4%-os növekedésével szemben a tíz új tagország 4,4%-os fejlődést ért el 2005-ben, kevésbé lassult ezen országok gazdasági növekedése, mint a régi tagállamoké.

Az új tagállamok többségében nem is a fékeződés, hanem a gazdaság gyorsulása volt jellemző, átlagos növekedési ütemük a romló – és legnagyobb súllyal számító – lengyel adat miatt csökkent.

Továbbra is a *balti államok* fejlődtek a leggyorsabban, Lettország és Észtország 10%-kal növelte gazdasági teljesítményét. A három balti ország indult a legalacsonyabb gazdasági szintről a rendszerváltást követően, de egyben itt a leggyorsabb a felzárkózás (bár az 1998-as orosz válság hatására megtorpant a bővülés). Ezekre az országokra a beruházások erőteljes növekedése volt jellemző, és Litvánia kivételével tavaly is ezen a növekedési pályán maradtak (Észtországban 13%-kal, Lettországban 17%-kal nőtt a bruttó állóeszköz-felhalmozás). Kedvezőbb alakult a külkereskedelmi dinamika, mint egy évvel korábban. Lettországban 2005-ben az exportnövekedés már felülmúlta az importét, Litvániában pedig az export bővülésének üteme felzárkózott a behozataléhoz.

A várakozásokat felülmúlóan, 6%-kal nőtt a GDP *Csehországban és Szlovákiában*, amihez hasonló bővülést az utóbbi tíz évben Csehországban egyszer sem, Szlovákiában pedig csak egyszer mértek. A cseh és a szlovák gazdasági erősödés részben egymást is segíti, ugyanis egymás fő külkereskedelmi partnerei között vannak. Csehországban a fellendülés teljes egészében az export és az import dinamikája közötti különbségnek köszönhető. A belföldi felhasználás csak 0,4%-kal emelkedett, miközben a kivitel 11%-kal, a behozatal 5%-kal nőtt. A külkereskedelmi mérleg ennek következtében sokévnnyi deficit után a GDP 2%-ával egyenlő pozitív szaldót mutatott. Szlovákiában ezzel szemben a növekedés a belső keresleten alapszik. A bruttó állóeszköz-felhalmozás 12%-kal, a fogyasztás 5%-kal nőtt, míg az exportdinamika elmaradt az importtól. Termelési oldalról Csehországban az ipar

a növekedés motorja. Szlovákiában a pénzügyi jellegű és a közszolgáltatások kivételével valamennyi nagyobb ágazat élénk növekedést mutatott.

Lengyelországban a 2004. évi 5,3%-ról 3,2%-ra csökkent a gazdasági növekedés üteme. A külgazdasági dinamika

kedvezőbben alakult, mint egy évvel korábban, ugyanis a kivitel gyorsabban nőtt, mint az export. Azonban ez nem volt képes ellensúlyozni a belső kereslet növekedésének számottevő – elsősorban a készletfelhalmozás csökkenéséből eredő – mérséklődését. Szlovénia és Ma-

1. táblázat. A GDP és főbb felhasználási tételének volumenváltozás, %

	A GDP növekedése			Végső fogyasztás	Bruttó álló-eszköz-felhalmozás	Export	Import
	2003	2004	2005				
EU-25	1,2	2,4	1,6	1,5	2,6	4,2	4,6
EU-15	1,0	2,3	1,4	1,5	2,4	3,9	4,5
10 új tagállam	3,8	5,0	4,4	2,9	:	9,4	5,8
Euróövezet	0,6	2,0	1,3	1,3	2,1	3,8	4,5
Ausztria	1,4	2,4	1,7	1,4	0,9	3,7	1,8
Belgium	0,9	2,6	1,4	1,2	8,4	1,8	3,4
Ciprus	1,9	3,9	3,8	3,9	2,6	3,1	3,4
Csehország	3,2	4,7	6,0	2,1	3,7	11,1	4,8
Dánia	0,7	1,9	3,4	2,8	8,1	7,8	9,9
Észtország	6,7	7,8	9,8	8,1	13,9	21,3	17,4
Finnország	2,4	3,6	2,1	2,9	1,7	7,0	10,3
Franciaország	0,8	2,3	1,5	1,9	2,6	2,3	5,1
Görögország	4,8	4,7	3,7	3,6	-1,4	2,9	-1,2
Hollandia	-0,1	1,7	1,1	0,4	2,2	5,9	5,1
Írország	4,4	4,5	4,4	4,5	13,1	2,3	3,2
Lengyelország	3,8	5,3	3,2	2,4	6,2	7,1	3,4
Lettország	7,2	8,5	10,2	7,2	16,5	13,6	9,5
Litvánia	10,4	7,0	7,5	9,5	5,9	13,4	14,6
Luxemburg	2,0	4,2	4,2	2,2	1,5	7,7	6,7
Magyarország	3,4	4,6	4,1	1,7	6,6	10,6	5,8
Málta	-2,5	-1,5	2,5	0,6	:	-3,9	0,2
Nagy-Britannia	2,5	3,1	1,8	2,0	3,2	5,6	5,3
Németország	-0,2	1,6	0,9	0,0	-0,2	6,3	5,3
Olaszország	0,0	1,1	0,0	0,3	-0,6	0,3	1,4
Portugália	-1,1	1,1	0,3	2,0	-2,9	0,9	1,8
Spanyolország	3,0	3,1	3,4	4,6	7,2	1,0	7,1
Svédország	1,7	3,7	2,7	1,9	8,3	6,4	7,4
Szlovákia	4,5	5,5	6,0	4,8	12,4	10,9	11,2
Szlovénia	2,7	4,2	3,9	3,2	3,7	9,2	5,3
USA	2,7	4,2	3,5	3,2	7,2	6,9	6,3
Japán	1,8	2,3	2,7	2,1	3,3	6,9	6,2

gyarország gazdasági növekedése mutatta a legkisebb ingadozást az elmúlt években, egyben mindkettlen némiképp lassabban fejlődnek az utóbbi három évben, mint a térség átlaga. Az export húzta a két gazdaságot 2005-ben. A belső kereslet Szlovéniában kisebb mértékben, Magyarországon érezhetőbben fékeződött. Hazánkban a fogyasztás növekedése lelassult (a kormányzat fogyasztása csökkent), a készletek pedig az európai országok többségéhez hasonlóan visszaestek.

2. A gazdasági fejlődés két további mérőszáma

A gazdasági fejlettség és növekedés méréséhez a leginkább használatos, és sok szempontból valóban a legjobb mutató a bruttó hazai termék (gross domestic product, GDP) színvonala, illetve reálértékének változása. Léteznek azonban ebből származtatott mutatók, amelyek valamilyen aspektusból jobban használhatók a GDP nyers adatánál. Az egyes országok fejlettségének nemzetközi összehasonlításához használt vásárlóerő-paritásról (amelyet az Európai Bizottság által használt terminológiában vásárlóerő-egységnek neveznek) már esett szó egy korábbi írásban¹. A GDP-ből levezethető makrogazdasági jelzőszámok közül a következőkben a bruttó hazai jövedelmet és a bruttó nemzeti jövedelmet mutatjuk be röviden. Mindkettő a bruttó hazai termék némiképp módosított változata. Előbbiben a GDP-t a külkereskedelmi cserearány változásá-

val igazítjuk ki, és elsősorban reálértékének változása tarthat számot érdeklődésre. A bruttó nemzeti jövedelem kiszámításához pedig a külföldről kapott és a külföldre fizetett elsődleges jövedelmek különbségével kell módosítani a GDP-t. Ennek a mutatónak a volumenváltozása és a GDP-hez viszonyított aránya egyaránt érdekes.

2.1. Bruttó hazai jövedelem

A bruttó hazai jövedelem (gross domestic income, GDI) a külkereskedelmi cserearány az ország jólétére gyakorolt hatásának felismerésén alapszik. A külkereskedelmi cserearány az exportárak és az importárak éves változásának különbsége. Ha az export ára nagyobb mértékben nő, mint az importé (vagy kisebb mértékben csökken), akkor a cserearány javul. Ennek kézzelfogható eredménye, hogy egységnyi exportért több importtermék vásárolható. Tegyük fel például, hogy egy bizonyos országban a GDP és egyik összetevője sem változik az egyik évben, sőt az egyszerűség kedvéért infláció sincsen. Tegyük fel továbbá, hogy ebben az országban a külkereskedelmi cserearány 1%-kal javul, például azért, mert a szóban forgó gazdaság jelentős kőolajimportőr, és az olaj világpiacon lecsúsz az adott esztendőben (tehát mondjuk az ország exportjának árszintje változatlan marad, az importé 1%-kal csökken). Mindezek következtében az adott ország a változatlan volumenű és értékű exportjából származó bevételeiből nemcsak az előző évvel megegyező volumenű importot képes

¹ A vásárlóerő-paritáson számított GDP az országok közötti árszínvonal-különbség kiszűrésére használható, ezek az eltérések ugyanis nem tükröződnek pontosan a valutaárfolyamokban.

finanszírozni, hanem 1%-kal többet, ugyanis az egységnyi importért fizetendő ár csökkent. A belföldön felhasználható termékmennyiség értéke tehát 1%-kal emelkedett anélkül, hogy a gazdasági teljesítmény javult volna. Ez a bruttó hazai termék volumenváltozásában nem jelenik meg, de a folyó áras adatokban igen, így a külkereskedelmi mérlegben és a folyó fizetési mérlegben egyensúlyjavító tényező. A GDI növekedése akkor különbözik számottevően a GDP bővülésétől, ha az adott országban magas a külkereskedelem bruttó hazai termékhez viszonyított aránya, illetve ha az adott évben nagymértékben változik a cserearány.

A GDI meglehetősen ritkán használt, és csak kevés ország statisztikai hivatala által számított mutatószám, pedig kiszámítása egyszerű, közgazdasági tartalma pedig viszonylag könnyen értelmezhető. Az Eurostat már 1983-ban megjelentetett egy ezzel foglalkozó rövid tanulmányt, amelyben ajánlásokat tesz, hogy ha a tagországok számítanak ilyen mutatót, akkor milyen módszertan szerint tegyék (azonban nem teszi kötelezővé a kiszámítását, sőt nem is ösztönöz rá). Máig sem jellemző, hogy a statisztikai hivatalok végeznének ilyen számításokat, bár például Csehországban tavaly megjelentették a GDI adatokat néhány évre visszamenőleg.

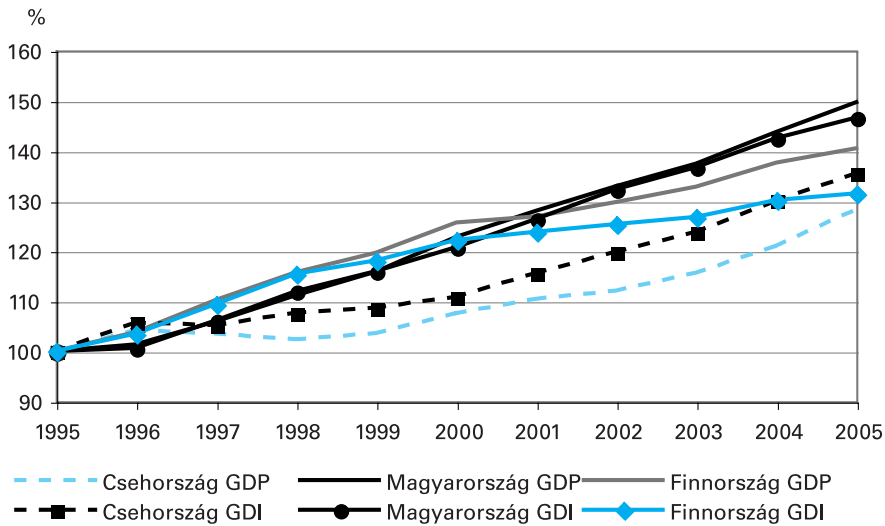
A GDI kiszámítása röviden bemutatható:

$\Delta GDI = \Delta GDP + T$, ahol
 $T = (X - M) / P - (X / P_X - M / P_M)$
 ahol az X az export, az M pedig az import folyó áras értéke. P_X az exportárak változása, P_M pedig az importára-

ké. P az exportár- és az importár-index egy tetszőlegesen súlyozott kombinációja. P helyett leginkább a P_M -et vagy P_X és P_M átlagát szokták használni. T a cserearány-hatás. A GDI reálértékének kiszámításához a tárgyévi cserearány-hatást hozzá kell adni a tárgyévi GDP előző évi árszínvonalon számított értékéhez, majd ezt a korrigált értéket osztani az előző évi GDP folyó áras adatával. Ha a cserearány javul, akkor a cserearány-hatás pozitív értékű lesz, a tárgyévi GDP-t így felfelé korrigálja, ennek következtében a GDI növekedése meghaladja a GDP növekedését. Ha a cserearány romlik, akkor mindennek az ellenkezője következik be. A cserearány-hatás negatív lesz, a GDP-t lefelé kell korrigálni, a GDI növekedése elmarad a GDP változásától. Mindezekből látszik, hogy a GDI folyó áras értéke, GDP-hez viszonyított aránya nem igazán bír közgazdasági tartalommal.

A GDI-ra vonatkozó adatokat tehát sem az Eurostat, sem a Központi Statisztikai Hivatal nem közöl, de a rendelkezésre álló statisztikákból a fenti módszertan szerint kalkulálható. A 3. ábrán lehet látni, hogy néhány kitüntetett országban hogyan alakult a bruttó hazai termék és a bruttó nemzeti jövedelem éves változása.

A 3. ábrán látszik, hogy Csehországban a GDI növekedése az elmúlt tíz évben meghaladta a GDP bővülését, Magyarországon azonban a GDP növekedési üteme némileg alacsonyabb volt a bruttó hazai termékénél, Finnországban pedig számottevő volt ez a különbség. Ezekre a cserearányok változása ad magyarázatot. Csehország (és a középkelet-európai államok közül még Litvánia) erős cserearány-javulást tapasztalhatott



3. ábra. A GDP és GDI volumenének változása három országban (1995=100)

az elmúlt tíz évben, míg például Magyarország és Finnország jelentős romlást. Számszerűen Csehországban tíz év alatt 12%-kal javult a külkereskedelmi cserearány, Finnországban ugyanezen idő alatt 17%-kal, hazánkban 3%-kal romlott. Tehát egységnyi hazai valutában kifejezett importért Magyarországon 2005-ben 3%-kal több itthon termelt árut kellett adni, mint 1995-ben. Az Európai Unió tagországainak többségében a GDI és a GDP növekedési üteme közötti differencia hosszú távon alacsony, mert a cserearány évenkénti pozitív és negatív irányú változásai nagyjából kiegyenlíti egymást, vagy az ország bruttó hazai termékéhez viszonyítva az export aránya nem túlságosan magas (Spanyolország, Olaszország, Nagy-Britannia és Franciaország esetében kevesebb, mint 30%, Németországban 40%). Egyes években ezekben az országokban is nagy lehet a GDP és a GDI dina-

mikája közötti különbség. Németországban például 2000-ben a cserearány 5,2%-kal romlott, ennek következtében a 3,2%-os GDP-növekedés csak 1,6%-os GDI-növekedést jelentett.

2.2. Bruttó nemzeti jövedelem

A bruttó nemzeti jövedelem (gross national income, GNI) ismertebb, a KSH és az Eurostat által is publikált mutatószám. Szintén a GDP-ből származtatható, mégpedig úgy, hogy azt a hazai gazdasági szereplők (rezidens szektorok) és a külföld közötti elsődleges jövedelemátutalások egyenlegével korrigáljuk. A GNI ennek következtében jövedelmi mutató, nem a termeléssel kapcsolatos fogalom. Így indokolt lenne nettó értékét figyelembe venni, de ez a számítási nehézségek miatt többnyire nem, vagy csak pontatlanul áll rendelkezésre².

2 A nettó nemzeti jövedelem a GNI amortizációval csökkentett értéke.

A bruttó nemzeti jövedelem kiszámítása:

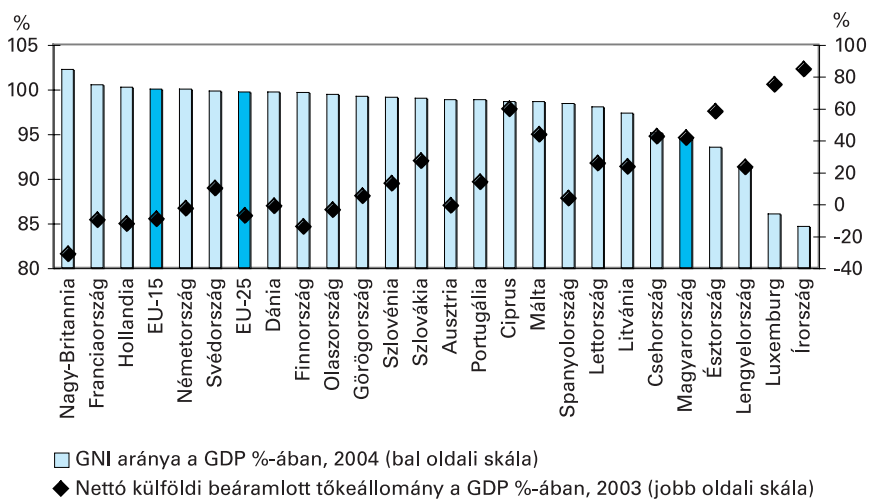
- GNI =
- + bruttó hazai termék
 - + nem rezidens gazdasági egységektől kapott elsődleges jövedelmek
 - nem rezidens gazdasági egységeknek fizetett elsődleges jövedelmek.

Az elsődleges jövedelem a termelésből keletkező jövedelmeknek a termelési tényezők közötti szétosztását jelenti. Ide tartozik a munkavállalói jövedelem, a tőkebefektetés után járó osztalék, a kamat, a földjáraadék stb.

A bruttó hazai jövedelemmel szemben a bruttó nemzeti jövedelemnek nemcsak a változása, hanem a folyó áras értéke, különösen a GDP-hez viszonyított aránya is érdekes. Az Eurostat csak a GNI folyó áras értékét teszi közzé, a KSH viszont a magyarországi GNI reálnövekedését is. Az Európai Unió tagországainak többsé-

gében a nemzeti jövedelem értéke nem különbözik jelentősen a nemzeti terméktől. 2004-es adatok szerint Nagy-Britanniában, Belgiumban, Franciaországban és Hollandiában magasabb a GNI a GDP-nél. Nagy-Britanniában a különbség 2,2%, a másik három országban kevesebb, mint 1%. A többi államban alacsonyabb a GNI a GDP-nél, de csak hat tagországban (köztük négy kelet-közép-európai országban) haladja meg a különbség a 3%-ot. Az Unió két legfejlettebb országában, Luxemburgban és Írországbn marad el leginkább a GNI a GDP-től, mintegy 15%-kal.

Ha a GNI és a GDP arányát meg szeretnénk magyarázni, akkor a közvetlen tőkeberuházásokhoz lehet fordulni. A két mutató közötti korrekciós tényezőknön (azaz az elsődleges jövedelmeken) belül ugyanis a tőkebefektetések után járó hozamok igen jelentős részarányt képviselnek. A 4. ábrán jól látszik a GNI GDP-hez viszonyított aránya és a nettó külföldi beruházások közötti kapcsolat.



4. ábra. A GNI és a nettó külföldi tőkeállomány kapcsolata

Azok az országok, amelyek sokkal több közvetlen külföldi befektetést vonzottak, mint amennyit kihelyeztek, e vállalatok profitjából igen jelentékeny összegeket utalnak külföldre. Írország például a statisztikák szerint GDP-jének közel 90%-ával több külföldi tőkét vonzott, mint amennyit maga kihelyezett. Értelemszerűen ezek a vállalatok több profitot utalnak haza az anyaországukba, mint amennyit a külföldön működő ír vállalatok utalnak vissza a szigetországba. Ennek következtében Írországban a bruttó nemzeti jövedelem 18%-kal alacsonyabb a bruttó hazai termékénél. Érdekes, hogy az EU két leggazdagabb államában a legmagasabb a külföldnek fizetendő elsődleges jövedelmek aránya. Ha nem az egy főre jutó GDP-t, hanem az egy főre jutó nemzeti jövedelmet nézzük, akkor Írország és Luxemburg már kevésbé emelkedik ki az uniós átlagból.

A kelet-közép-európai országokban a nemzeti jövedelem hazai termékhez

viszonyított aránya kisebb a nyugat-európai átlagnál, amit a magas nettó külföldi tőkeállomány magyaráz. Részletesebb adatok csak Magyarországra állnak rendelkezésre. Ezekből látszik, hogy a munkajövedelmek egyenlege az elsődleges jövedelmek között töredéke (körülbelül 3%-a) a nettó tulajdonosi jövedelmeknek. A magyar statisztikák a GNI reálértékének növekedését is mutatják. A GNI emelkedésének üteme a GDP körül ingadozik, nincsen tendenciaszerű különbség a két mutató között. Az egyes években a növekedési ütemek közötti eltérés rendszerint csak néhány százalékpont. Legutóbb 1997-ben volt ennél magasabb (akkor a GDP 4,6%-kal, a GNI 2,9%-kal nőtt), ugyanis abban az évben megugrott a külföldre fizetendő nettó tulajdonosi jövedelem. A GNI GDP-hez viszonyított aránya így meglehetősen stabil, 1997 óta 94–95% közötti.

BAKSAY GERGELY

Közép-európai regionális dialógus — közép-európai regionális együttműködés az európai fejlesztéspolitikában

Ezzel a címmel rendezett március végén nemzetközi konferenciát a Nemzeti Fejlesztési Hivatal és az MTA Regionális Kutatások Központja. A térség kilenc országából érkeztek a regionális kutatókkal foglalkozó tudósok és gyakorlati szakemberek, hogy párbeszédet folytassanak a fejlesztéspolitikában rejlő regionális együttműködés lehetőségéről.

A tágabb értelemben vett közép-európai térség hídszerepéből adódó történelmi tanulságok levonása, valamint annak a megfogalmazása, hogy az európai jövőről szóló vitában mivel tudunk részt venni – foglalta össze *Baráth Etele* európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter a konferencia célját. Az európai kohéziós politika jövőbeli céljait és a szomszédsági partnerség követelményeit figyelembe véve, folyamatos dialógust célszerű folytatni a regionális együttműködés egyes részterületeinek alapos feltárására, a fejlesztési együttműködések lehetőségeinek megvitatására, a regionális érdekek egyeztetésére, a párhuzamos fejlesztések kiküszöbölésére. Minél több régióknak kell az együttműködésen alapuló fejlesztéspolitika szakmai és szellemi bázisait kiépítenie. Ezeket folyamatosan működő hálózatba célszerű szervezni. Európa jövőjének megfogalmazása érdekében a közép-európai térségnek gondolati egésznek kell alkotnia: összefogás, hálózatosodás, együttes fellépés, ezek a legfontosabb vezérelvek. Sokat kell tanulnunk, hiszen

nem vagyunk tapasztaltak a tekintetben, hogy hogyan éljünk és boldoguljunk az Európai Unióban – fogalmazott köszöntőjében *Vizi E. Szilveszter*, az MTA elnöke, hangsúlyozva, hogy a kormányoknak többet kell költeniük K+F-re, kutatásra, tudományra.

A délelőtti ülésen *Horváth Gyula* (egyetemi tanár, az MTA RKK főigazgatója) elnökletével a határ menti és transznacionális együttműködések témakörben a konferencia résztvevői három előadást hallgattak meg: *Szuly Kinga*, az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőtének osztályvezetője az Európai Unió regionális politikájának elveit és a 2007–2013 közötti költségvetési időszak fő célkitűzéseit mutatta be. *Szaló Péter*, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal elnöke a közös tervezés, az együttes fellépés és a fejlesztési tervek harmonizálásának fontosságára hívta fel a figyelmet. A konferencia célját is a közös gondolatok megerősítésében jelölte meg. Mint mondta: „szándékunk a térség fejlesztési terveinek összehangolása, ezek összhangjának megteremtése a fenntartható fejlődés stratégiájával, melyhez ki kell dolgozni a közép-európai térség fejlesztéspolitikai céljait úgy, hogy az szolgálja a közös kohéziós politika céljait, és az európai területi együttműködés kiterjesztését. Valamennyien egyetértünk abban, hogy közös cél a felzárkóztatás, és hogy célszerű közösen felkészülnünk a 2007–2013-as időszakra, mind a rendeletek végelegesítése, mind pedig a tervezés és az intézményrendszer feladatainak

összehangolása terén. Célunk egy határok nélküli Közép-Európa, ahol jók a közlekedési kapcsolatok, ahol szorosan összekapcsolódhat a gazdaságunk, ahol biztonságos környezet áll rendelkezésre." *Répássy Helga*, az Országos Területfejlesztési Hivatal elnökhelyettese pedig a területfejlesztés aspektusából vázolta a területfejlesztési politika szempontjait, azok változását és a jövőbeli hangsúlyokat.

Ezt követően német (*Peter Treuner*, a Stuttgarteri Egyetem professzora), osztrák (*Michael Steiner*, a Grazi Közgazdaságtudományi Egyetem professzora), lengyel (*Jacek Ryba*, az Európai Integrációs Bizottság Hivatala Stratégiai és Elemzési Osztályának vezető szakértője) és ukrán (*Svitlana Mytryayeva*, a Stratégiai Tanulmányok Nemzeti Intézetének Igazgatója) tudósok és szakértők előadásában, illetve hozzászólásában a regionális és területfejlesztési politika ezen országokbeli gyakorlatáról és tapasztalatairól kaphattak képet a résztvevők.

A délutáni ülésen a Duna menti közös fejlesztési programokról esett szó, *Uszta József*, az NFH főosztályvezetőjének elnökségével, vitaindító előadást *Peter Schneidewind*, az Osztrák Területfejlesztési Intézet igazgatója tartott, felkért hozzászólók voltak: *Milan Buček*, a pozsonyi Gazdaságtudományi Egyetem Regionális Fejlesztési Tanszék tanszékvezető professzora, *Cs. Pavisa Anna*, az Országos Területfejlesztési Hivatal vezető főtanácsosa és *Nádas Tamás*, az Aquaprofit Rt. vezérigazgatója.

A délutáni ülés második részében, *Répássy Helga*, az Országos Területfejlesztési Hivatal elnökhelyettese elnökségével, ugyancsak a Duna menti közös fejlesztési programokról hallgathatták meg

a konferencia résztvevői *Illés Iván*, az MTA RKK tudományos főtanácsadója előadását. Felkért hozzászóló voltak: *Edita Stojic-Karanovic* Szerbia és Montenegróból, a Nemzetközi Politikai és Gazdasági Intézet kutatója, *Bogdan Badea* Romániából, az Európai Integrációs Minisztérium igazgatója, valamint *Kiss Krisztina*, az ENSZ Fejlesztési Program (UNDP) irodavezetője a Külügyminisztériumból.

„A konferencia üzenete a közép-európai térség fejlesztéspolitikai együttműködéséről” címmel a konferencia résztvevői közös nyilatkozatot fogadtak el, amelyben egyebek között kifejezik együttműködési szándékukat a térség fejlesztési terveinek és területi politikáinak összehangolására. Ez az együttműködés – a fenntartható fejlődés elvével és stratégiájával, valamint a közép-európai térség fejlesztéspolitikai céljaival összhangban – egyaránt szolgálja az Európai Unió kohéziós politikájának megvalósítását, az európai területi együttműködés kiterjesztését, valamint a tervek és a térségben megvalósuló fejlesztések harmonizálását.

A résztvevők kifejezésre jutatták, hogy céljuk a nemzeti értékek kölcsönös elfogadtatása, a régi, az új és a leendő tagállamok közötti fejlettségi különbségek mielőbbi felszámolása, a tagállamok közös érdekeinek érvényesítése az Unió költségvetésében és támogatási rendszerében.

Fontos tervezési, finanszírozási, szabályozási, koordinációs és kommunikációs feladatnak tekintik, hogy a közép-európai térség államai egymással együttműködve készüljenek fel a 2007 és 2013 közötti időszakban elérhetővé váló európai uniós támogatások fogadására,

összehangoltan – részben nemzetközi jellegű partnerségi folyamat keretében – készítsék el a szükséges tervezési-stratégiai dokumentumokat, és együtt lépjenek fel az Európai Unió kohéziós politikájának alakításában, illetve megvalósításában.

A cél egy olyan európai, modern térség kialakítása, ahol lebomlanak a fizikai határok, ahol jók a közlekedési feltételek, ahol a tisztább és biztonságosabb környezetben az emberek egészségesebben és tovább élnek. Biztosítani kell, hogy a társadalmi, a kulturális és a területi különbségek mérséklődjenek, és ne sérüljenek a jövő generációinak kulturális, környezeti, gazdasági és szociális érdekei. A biztonság meghatározó eleme a foglalkoztatás biztonsága, illetve a gazdasági és társadalmi változásokhoz való sikeres egyéni alkalmazkodás is.

A közép-európai térségek felzárkózásának alapvető feltétele, hogy a fejlődés területileg is kiegyensúlyozott legyen. Ehhez elengedhetetlen a térségi versenyképesség ösztönzése, a területi felzárkózás megteremtése, a fenntartható térségfejlődés és örökségvédelem, a versenyképességet is fokozó területi integrálódás Európába, valamint a decentralizáció.

Mindezek érdekében a konferencia résztvevői kinyilvánították határozott szándékukat arra nézve, hogy:

- a közép-európai térség fejlesztéspolitikai együttműködésének összehangolása terén rendszeres konzultációkat folytatnak, és egyeztetik mindazon dokumentumokat, amelyek a fejlesztési, tervezési folyamat keretétől szolgálnak, megteremtve ezzel az együttműködés és a koordináció feltételeit;

- támogatják a fejlesztéspolitikai és európai uniós tapasztalatcserét országok szervezetei között, hasznosítva ennek keretében a feleknél felhalmozódó szakértelmet és szaktudást;
- szorgalmazzák a regionális tudomány műhelyeinek együttműködését, a közös területfejlesztést megalapozó tudományos kutatások és a szakemberképzés összehangolását;
- a fejlesztéspolitikai célok közötti nagyobb szinergia elérésére törekednek a felzárkózást, a területi kohéziót és versenyképességet támogató uniós politikák együttes megvalósítása során;
- támogatják a transzeurópai hálózat részeként a Duna mint a közép-európai térség egyik potenciális gazdasági, közlekedési, logisztikai, turisztikai fő ütőere, környezet- és természetbarát revitalizációját;
- támogatják a határ menti együttműködés valamennyi formáját, amely elmélyíti az országok fenntartható fejlődését biztosító gazdasági, kulturális, környezetvédelmi és infrastrukturális kapcsolatokat.

A konferencia megrendezését kezdeményező *Csák Ferenc*, a Miniszterelnöki Hivatal európai ügyekért felelős politikai államtitkára a rendezvényt záró fogadáson elmondott pohárköszöntőjében kiemelte: a Közép-európai Fejlesztési Térség létrehozására vonatkozó törekvések célja, hogy – a balti és a mediterrán országok összefogásának mintájára – ez a nagyrégió is markánsabban jelenjen meg az európai fejlesztési politikában. Ehhez mindenképp arra van szükség, hogy a közösen képviselhető érdekeket a szakértők azonosítsák,

megerősödjön a regionális kutatói hálózat és megalapozható legyen egy gondosan felépített lobbitevékenység egy uniós regionális/kohéziós kutatóintézetnek a régióba hozatala érdekében. Ez a konferencia tehát egy tanácskozássorozat első eleme, a jövőben egyes részkérdések (pl. a nemzeti fejlesztési tervek összehangolása, infrastrukturális beruházások, a Duna komplex fejlesztése, környezetvédelem, K+F stb.) kibontására terveznek egyelőre szintén szakértői szintű egyeztetéseket. Az államtitkár szerint fontos, hogy a régi és az újonnan csatlakozott uniós tagországok mellett részt vegyenek az együttműködésben a közeljövő-

ben csatlakozó országok, illetve az uniós tagságra aspiráló Ukrajna.

Csák Ferenc hangsúlyozta, hogy a budapesti konferencián a regionális fejlesztéssel foglalkozó szakemberek nyilatkozatukban megfogalmazták a szakma, a kutatás oldaláról az igényt a fejlesztési régió létrehozására. A tanácskozás rendezői törekedni fognak arra, hogy ezek a gondolatok eljussanak az Európai Unió döntéshozóihoz. Ezért a szakma kezdeményezését várhatóan szakmapolitikai és diplomáciai lépések is követik.

BECSKY RÓBERT

**Matthias Werner Schneider:
Kommunaler Einfluss in Europa
Die Einflussnahme der Kommunen beim Europarat
als Modell für die Europäische Union
(A települések befolyása Európában. A települések
befolyása az Európa Tanácsnál, mint követendő
modell az Európai Unió számára)**

Peter Lang, Frankfurt, 2004.

A 2004-ben, a Peter Lang Kiadó gondozásában, Németországban megjelent mű az Európai Unió intézményeinek a demokráciához és a tagállamok polgáraihoz való viszonyát mutatja be, továbbá azt, hogy mennyiben és milyen módon érinti a településeket az Unió szintjén történő jogalkotás. A szerző arra a kérdésre keresi a választ, hogy a jövőben hogyan kellene alakítani Európa és a települési képviselő-testületek viszonyát annak érdekében, hogy a közös Európa építménye stabil alapokra épüljön.

A mű hat nagy fejezetre tagolódik, amelyekben belül további alfejezetek találhatóak. Ez a felosztás az átláthatóságot és a téma jobb megértését segíti elő.

Matthias Werner Schneider abból az alaptételből indul ki, hogy az Európai Unió valamennyi tagállamában léteznek települési képviselő-testületek, amelyeknek az illetékességi területe az adott település földrajzi határain belül érvényesül. Ezek a testületek a polgárokhoz legközelebb álló szintet testesítik meg valamennyi államban. Problematikusnak bizonyul azonban bizonyos országokban az úgynevezett „második települési szint” megléte. Erre találunk példát Németországban, ahol ún. Landkreis-ok (járások) is léteznek a települési szint mellett, amelyek mint a polgárokhoz

legközelebb eső regionális szintek jelennek meg.

A települési szint és a regionális szint összehasonlítása kapcsán azonban feltétlenül hangsúlyozni kell azt, hogy a települési szint kiépítettsége sokkal homogénebb. A két szint összehasonlításának eredményeként kapott közös nevező a területi egységek védelme az állami gyámkodástól és beavatkozástól, más szóval a települések jogi szférájának az önkormányzati jogok általi védelme.

A szerző az első fejezet harmadik alfejezetét, valamint a második fejezet első alfejezetét a településeknek az őket érintő kérdésekben európai szinten meglévő befolyásoló ereje elemzésének szenteli. A befolyásolás két típusát különbözteti meg európai kontextusban: egyrészt a személyes, másrészt a jogi normán keresztül történő befolyásolást. Az elsőként említett kategóriát további két nagy csoportra osztja, amikor intézményesített és intézményrendszeren kívüli befolyásolási lehetőségekről beszél. A megkülönböztetés alapja abban áll, hogy az érdekképviselő érvényesítésének lehetősége be van-e ágyazva az intézményrendszerbe, vagy nincs.

A nem intézményesített eszközök közül a leggyakoribb a lobbizás, amelynek szerepe az EU struktúráját reálisan nézve jelenleg

egyáltalán nem elhanyagolható. A települési érdekek lobbiján történő érvényesítésének előtérbe kerülése az Unióban a települések intézményesített érdekképviselői hiányának szükségszerű következménye, valamint annak bizonyítéka, hogy a Régiók Bizottságának tevékenysége nem bizonyul kielégítőnek.

Az előbb említett másik kategória a jogi norma útján történő közrehatás. Ennek előnye, hogy az adott jogi norma kötelezően betartandó „védelmet” ír elő a települések számára más intézményekkel szemben, valamint a települési érdekeket védő direktívák betartásának valószínűsége ezáltal jelentősen nagyobb lesz. Erre a legjobb példa a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. A szerző fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy egy adott kérdés normatív szabályozása legtöbbször a személyes érdekvédelem következményeként születik meg. Összefoglalóan elmondható, hogy a jogi normában történő szabályozás egy olyan tényleges eszközként jelenik meg, amely a települések érdekeit hosszú távon védi, és az abban rögzített gondolatok, elvek a speciális címzett körön túl, egyetemlegesen is éreztetik hatásukat.

Az ilyen típusú szabályozás szükségességét azonban természetesen minden esetben meg kell indokolni. A szerző a mű második fejezetében többek között a szabályozás jogi normába foglalásának szükségessége indokainak levezetésére is vállalkozik. A települések önkormányzathoz való joga gyakorlatának figyelmen kívül hagyása vezetett oda, hogy végül az Európai Unió szerződésai a települések jogaira tekintet nélkül íródtak meg. Ezt a helyzetet a szerző szerint kívánatos megváltoztatni, hiszen a korábban a települések irányába tanúsított „vakság” elkerülhe-

tetlen következménye, a polgároktól távoli, központi hatalmi struktúra kialakulása, amit a jövőben a települések, a körzetek, illetve a járások számára, az őket érintő ügyekben biztosított „beleszólás” lehetőségével ellensúlyozni kellene. A védelmi mechanizmus szükségességét elsősorban a települések bizonyos ügyekben való érintettsége indokolja. A kérdés azonban az, hogy milyen mértékű befolyással bírjanak a települések európai szinten. A szabályozást úgy kell kialakítani, hogy az a cél elérésére maximálisan alkalmas legyen, ne engedjen túl nagy mérlegelési szabadságot a jogalkalmazónak, ugyanakkor a minimum standardok maradjanak meg, valamint egyetlen védelemre méltó érdek se maradjon figyelmen kívül.

A szerző arra a konklúzióra jut, hogy a települések jogi szférája már rengeteg veszteséget szenvedett el a szupranacionális közösségi jogalkotás következtében anélkül, hogy ezt mostanáig valamilyen módon kompenzálták volna. Így – álláspontja szerint – a fent leírt tényezők, vagyis az önkormányzati lét és a feladatellátás érintettsége, valamint a hatékony védelmi mechanizmus jelenlegi hiánya, együttesen adják a szabályozás indokoltságát.

A második fejezet további alfejezetei a Régiók Bizottságának szervezetét, illetve szerepét elemzik. A Bizottság létrehozását Schneider csak az első lépésként, egy olyan intézményi alapként értékeli, amelyre a települések védelmét az Európai Unióban fel lehet, illetve fel kell építeni. Ennek a gondolatnak a jegyében a Maastrichti Szerződésben, mindenekelőtt a német szövetségi tartományok nyomására hozták létre ezt a tanácsadó szervet, amelynek feladata, hogy az Unió regionális és a helyi szintet érintő jogalkotási eljárásaiban, az

említett szinteknek az érdekeit képviselje. Ennek a célnak az elérése érdekében a Bizottság rendelkezik a meghallgatáshoz való joggal.

A decentralizált tagállami szint elismerése ellenére a szerző a Régiók Bizottsága működésének nem kielégítő voltáról beszél, amely állításának igazolását az intézményi kereteken kívül működő számos érdekképviselői szervben látja.

Ehhez járul még hozzá az a tény, hogy a Régiók Bizottsága az Unión belül ún. „mellékszerveként” vagy tanácsadó szerveként van szabályozva, ami a döntéseinek a hatását, pozícióját egyértelműen gyengíti.

A harmadik fejezet az Európai Települések és Régiók Kongresszusának az Európa Tanácsnál a települési érdekek képviselőtét illetően betöltött szerepét elemzi, és – ahogyan azt a szerző a mű címében is jelzi – példaként állítja ezt a modellt az Unió szabályozása elé. A Kongresszus meglehetősen hosszú fejlődésen ment keresztül. Az idők folyamán pedig az államok közötti együttműködésben a települések egyre fontosabb pozícióhoz jutottak. A Kongresszuson belül egy jól átgondolt kamarális és bizottsági szisztémát alakítottak ki, amely lehetővé teszi, hogy mind a települési, mind pedig a regionális oldal speciális érdekei egyaránt képviselve legyenek anélkül, hogy eközben az egységes intézményrendszer jellemzője veszélybe kerülne.

Azonban, ahogyan a Régiók Bizottsága, úgy a Kongresszus is csak tanácsadó szerveként funkcionál. A különbség a két szerv között azonban lényeges, mivel a Kongresszus az Európa Tanács keretében átfogó, és nem egy meghatározott feladatsoporthoz korlátozódó tevékenységet lát el. Figyelemre méltó továbbá az a tény, hogy a Kongresszus a tagállamok települé-

seihez közvetlenül odafordulhat, míg a Bizottságnak – a szerző szerint – 1994-es fennállása óta nem sikerült a széles körű nyilvánosság előtt ismertté válnia, és ezáltal magát elfogadtatnia.

A mű következő, azaz negyedik szerkezeti egysége az Európa Tanács által kidolgozott, a települések jogainak szabályozása szempontjából jelenleg legjelentősebb dokumentummal, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával foglalkozik. A Chartát, amely a települési önkormányzati jogoknak egész Európában érvényes standardját adja, a legtöbb európai állam aláírta és ratifikálta. A dokumentum a helyi demokrácia védelme érdekében egy olyan fokmérőt állít fel, amelynek valamennyi, a Chartát ratifikáló államnak meg kell felelnie. Ezt egy olyan nagy jelentőséggel bíró lépésként értékeli a szerző, amelynek alapján a Chartának befolyást kellene gyakorolnia az Unió jogrendjére, még akkor is, ha ez a dokumentum jelenleg nincs általános jogelvként elismerve.

Míg az első négy fejezetben az Európai Unió és az Európa Tanácsban belül jelenleg fennálló állapot tényszerű leírásával, illetve az ezzel összefüggésben álló problémafelvetésekkel találkozunk (minden esetben a szerzőnek az egyes témákhoz fűzött kommentárjával kiegészítve), addig az ötödik fejezetben a következtetések, megoldási alternatívák kapnak helyet arra vonatkozóan, hogy hogyan kellene kinéznie a szabályozásnak, illetve milyen reformok lennének szükségesek ezek eléréséhez. Annak érdekében ugyanis, hogy a települések befolyásolási képessége európai szinten erősödjék, a szerző álláspontja szerint strukturális reformra van szükség, amely az Unió intézményi rendszerének a felértékelődéséhez is hozzájárulna. Első lépésként a szerző azt jelöli meg, hogy a

településeknek lehetőséget kell adni arra, hogy a régiókkal szemben saját profilt tudjanak kialakítani. Ehhez a Települések és Régiók Kongresszusának szervezeti felépítése példaértékű lehet, hiszen – a kamarális rendszernek köszönhetően – a Kongresszuson belül a hatékony feladatellátás feltételei biztosítva vannak. Ugyanakkor az eddigi korlátozott meghallgatáshoz való joggal szemben, a jövőben szélesebb körű véleménynyilvánítási lehetőséget kellene biztosítani a településeknek, az őket érintő ügyekben. A befolyásolási potencia növekedésének előfeltétele azonban mindenekelőtt a Régiók Bizottságának, a decentralizált tagállami szervek ügyeit képviselő uniós szervként való elismerése. (Természetesen ebben az esetben a Bizottságnak jogai megóvásához megfelelő jogorvoslati eszközökkel kell rendelkeznie.)

Ha a fent leírtak maradéktalanul megvalósulnának, akkor valóban optimális, hatékony befolyása lehetne a tagállami településeknek európai szinten. Egy ilyen reform további pozitívuma lenne, hogy az intézményi kereteken kívül működő érdekképviselői szervek munkája, ha nem is fölöslegessé, de kevésbé fontossá válna, hiszen „csak” a Bizottság munkáját egészítenék ki.

Az intézményi struktúra reformja azonban Matthias Werner Schneider nézete szerint önmagában nem bizonyulna elegendőnek, hanem ehhez bizonyos tartalmi elemeket is újra kellene szabályozni, illetve amely intézmények még nincsenek szabályozva, ott a hiányt pótolni kellene. A tartalmi szabályozásnak három nagy területre kellene kiterjednie. Elsőként a települési önkormányzatok védelmének kifejezett rögzítésére a közösségi jogban, majd a szubszidiaritás elvének új interpretációjára, és végül a tagállamok decentralizált

szerveinek a bevonására az Európai Alkotmánynak a nemzeti identitás védelméről szóló egységébe. Ezeknek a kérdéseknek az újragondolása azért fontos, mert a települések szükséges védelmi szintjét a közösségi jogban sem az uniós és a helyi érdekek fontosságának önmagában történő mérlegelésével, sem pedig csupán a helyi önkormányzatok létének elismerésével nem lehet elérni. (Itt a helyi önkormányzatok jelentőségének elismerése a cél.) A hangsúlyt azonban mindenképpen a szubszidiaritás elvének újraértelmezésére kell fektetni, hiszen ez az elv alkalmas arra, hogy a települések jogai általa biztosítva legyenek. A jelenlegi bipoláris felfogás – Közösség és tagállam – a szubszidiaritást illetően ellentmond a szubszidiárius társadalmi rendszer filozófiai alapjaink és jelentőségének.

Összegzésként elmondható, hogy a mű elolvasását követően az olvasó átfogó képet kap a településeknek Európában betöltött jelenlegi szerepéről, érdekérvényesítési képességük milyenségéről és korlátairól, valamint az ezzel kapcsolatosan megoldásra váró kérdésekről.

A mű emellett összehasonlító aspektusból vizsgálja az Európai Uniót és az Európa Tanácson belül fennálló helyzetet, és megoldási alternatívákat tartalmaz a problémák leküzdésére, amelyek egy esetleges jövőbeli reform kiindulási pontjaként szolgálhatnak.

A fent leírtak alapján Matthias Werner Schneider színvonalas, széles, francia, angol, német nyelvű szakirodalmi bázisra épülő kötete méltán ajánlható a közigazgatási joggal foglalkozó szakemberek és a közigazgatási jog iránt érdeklődő laikusok számára egyaránt.

SZABÓ ANITA

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

Diário de Notícias

Viszonteladók vásárolták fel a magyar takarmányt

A baloldaliként számon tartott portugál napilap gazdasági rovatában a fenti címmel jelent meg hír, miszerint nem jutott el a címzettekhez az a Magyarországról származó, brüsszeli támogatással érkezett gabonamennyiség – az első szállítmány húsz és fél ezer tonna volt –, amelyre vásárlási ajánlatot lehetett tenni.

A cikk szerzőjének állítása szerint a fő licitálók a viszonteladó cégek voltak, amelyek 24 eurót kereshetnek tonnánként ezen az Unió által támogatott terméken (a támogatott ár 106, a piaci ár 130 euró tonnánként). Az állam képviseletében eljáró INGA (Instituto Nacional de Garantia Agrícola – Mezőgazdasági Garancia Országos Intézete) szerint csak három állattenyésztő-csoport vett meg a magyar takarmányból 6100 tonnát, a fennmaradó nagyobb részt a kereskedők vásárolták fel. Ez utóbbi liciten 30 750 tonnára adtak le igénylést, tehát további 10 250 tonna biztosan elkelt volna. Ugyanakkor további szállítmányok érkeztek Leixoes kikötőjébe, amelyekre ugyancsak igényt lehet benyújtani – írta a cikk szerzője.

A mezőgazdasági termelők előnyt élveznek, hiszen az ő érdekükben tárgyalta a kormány a brüsszeli intervencióról, amelynek mértéke elérheti akár a

400 ezer tonnát is. Az érdektelenséget az érintettek az árral és a rossz időzítéssel magyarázzák. A CAP (Confederacao de Agricultores de Portugal – Portugál Gazdaszövetség) képviselője szerint sajnálatos, hogy a 2005 áprilisában bejelentett intézkedés csak most realizálódik. „Az érintett gazdák számára most már megoldást kínálnak a legelők. A sürgető szükségét korábban, augusztusban szenvedték.”

A mezőgazdasági miniszter ugyanakkor állítja, hogy a gazdák kifejezett kérésére halasztották el a támogatott takarmány értékesítését, azért, hogy a portugál takarmánytermelők ne szenvedjenek hátrányt. A CAP főtitkára azonban kijelentette: szeptembertől már számítottak volna a behozatalra, és a minisztérium nem volt képes a szállítást jól időzíteni. Luís Mira főtitkár hozzátette azt is, hogy Portugália éppen hogy szívességet tett az EU-nak ezzel a felvásárlással, mert különben Magyarországnak kellett volna fizetnie a raktározás fejében. Az újságíró szerint az EU-támogatás mértéke 60 euró/tonna volt.

A szárazság miatt legérintettebb dél-alentejoi parasztlakosok érdeklődnek a legkevésbé a magyar kukorica és gabona iránt, a körzet 16 gazdaságából egy sem tett vásárlási ajánlatot az INGA kínálatára. „Az embereknek nincsen pénzük, és inkább támogatásra lenne szükségük az Unió részéről” – állítja a dél-alentejoi körzet érintett gazdáinak képviselője, aki szerint ingyen kellene hozzájutniuk ehhez a

takarmányhoz. A FABA (Federacao de Agricultores de Baixo Alentejo – Dél-Alentejoi Gazdaszövetség) vezetője végezetül elmondta, hogy a következő licitre már közös ajánlattal készülnek a körzet sertésstenyésztoi.

www.dn.pt

Der Standard

Bern 645 millió eurót fizet az EU-tagállamoknak

A bécsi napilap információja szerint a következő öt évben Svájc 645 millió euróval járul hozzá a tíz új EU-tagállam projektjeinek finanszírozásához.

Erről írt alá megállapodást az EU külügyi biztosa, Benita Ferrero-Waldner, az Európai Unió soros elnökségét (ekkor) betöltő Ausztria külügyminisztere, Ursula Plassnik és Micheline Calmy-Rey svájci külügyminiszter. Az összeget a kibővített közös piacon való részvételért fizetett kiegyenlítőként értékelik.

„Svájc ezzel jelentősen hozzájárul a kibővített Unió gazdasági és szociális egyenlőtlenségeinek kiegyenlítéséhez” – mondta Plassnik, aki „az EU és Svájc kapcsolatában újabb minőségi ugrásról” beszélt.

Az összeg felosztása az EU-tagállamokon belül vitatott volt. Az immár meghatározott kulcs szerint Lengyelország mintegy 314 millió, Magyarország 83 millió, Csehország 71 millió eurót kap.

www.derstandard.at

Salzburger Nachrichten

A magyarok egyre jobban élnek

Az elmúlt négy évben az életszínvonal „példátlan emelkedését” lehetett megfigyelni Magyarországon – hírügynökségi jelentésekre hivatkozva ezt a következőt vonja le az Ausztria-szerte nagy tekintélynek örvendő lap.

A háztartások reáljövedelme 30 százalékkal nőtt. Ezt felmérésével a Tárki közvélemény-kutató intézet állapította meg. A szegények száma 10 százalékkal csökkent. Két területen – a családi és a munkahelyi kapcsolatok terén – csökkent az elégedettség. Általánosságban elmondható, hogy a felsőfokú végzettségűek elégedettebbek a munkájukkal, lakáshelyzetükkel és életükkel, mint a kevésbé képzett magyarok.

www.salzburg.com

SME

Magyar cégek a szlovák adó után mennek

A liberálisként ismert pozsonyi napilap hírügynökségi jelentés alapján foglalkozik azzal, hogy Magyarország és Szlovákia EU-tagságát követően újfajta határon átvívelő mozgás indult be a két ország között.

Szlovákiából naponta vagy hetente dolgozók ezrei mennek Magyarországra. Eközben Magyarországról egyre több vállalkozó teszi át székhelyét a határ szlovák oldalára – hivatkozik a

lap a Népszabadság egyik, erre vonatkozó írására.

Azoknak a magyar cégeknek a száma, amelyek székhelyüket Szlovákiába helyezték át, mára meghaladja az ezret. A magyar-szlovák kereskedelmi kapcsolatokban rendkívül magas a mikro-, kis- és középvállalkozások aránya, mintegy 45–47 százalék – teszi hozzá a napilap, majd felveti a kérdést: miért vált Szlovákia a magyar cégek egyik legfontosabb célállomásává? Elemzések szerint Szlovákiában sokkal egyszerűbb és olcsóbb a vállalkozásalapítás, mint Magyarországon. Egyszerűbb az adózás, alacsonyabbak a béréket terhelő egyéb költségek és az átlagbér is alacsonyabb, mint Magyarországon.

A pozsonyi magyar nagykövetség kereskedelmi irodájának vezetője, Varga Tibor szerint elenyésző azon vállalkozások száma, amelyek az alacsonyabb adózás miatt teszik át székhelyüket. A többség esetében az érdeklődés elsősorban az új piacok megszerzését célozza.

Azon szlovák állampolgárok száma, akik most főleg Győrben, Komáromban és Esztergomban dolgoznak, mintegy 30 ezerre tehető – jegyzi meg végül a lap.

www.sme.sk

Právo

Budapest büszke Zsigmond császárra

A cseh baloldali napilap e címmel közli Peter Kovác írását a budapesti Szépművészeti Múzeumban látható Luxemburgi Zsigmond művészeti-történeti kiállításról.

Amíg Csehországban IV. Károly legkisebb fiát, Luxemburgi Zsigmondot (1368–1437) még mindig sokan „aláváló vörös rókának” tartják, addig a magyarok joggal ünneplik felvilágosult uralkodóként, mivel neki köszönhetik, hogy Buda jelentős európai kulturális központtá vált.

Harminc évvel ezelőtt Budapesten a régészek feltárták a palotáját, és olyan műalkotásokat találtak ott, amelyek nemzetközi szenzációvá váltak. Zsigmondnak kifinomult ízlése volt, és egész Nyugat-Európa legjobb művészei, valamint számos Csehországból elmenekült huszita dolgozott az udvarában. Az európai uralkodók közül az elsők között értette meg a firenzei reneszánsz jelentőségét, az ő magyar udvarában dolgozott a jeles festő, Masolino is.

Zsigmond állítólag jóképű férfi volt, aki szerette a tréfát és a jó bort, a krónikák szerint rajongott a szép nőkért. A huszita háborút követően cseh királyként Prágában elfoglalta a trónt. A róla elterjedt híresztelésektől eltérően nagyon toleráns volt. A milánói követ 1437 márciusában azt írta Itáliába, hogy Luxemburgi Zsigmond nagyon kedvelt cseh földön, vélhetően azért, mert nem áll bosszút huszita ellenfelein.

Már a Sigismundus Rex et Imperator című magyarországi kiállítás előkészületei is impozánsok voltak. A szervezők a világ valamennyi nagy múzeumával meg tudtak állapodni a műalkotások kölcsönzéséről. A kiállításon a világ legnevesebb galériáinak 400 kiállítási tárgya látható, tehát kétszer annyi, mint a Luxemburgi prágai kiállításán. Míg a prágai várban megrendezett IV. Károly kiállítás a New York-i Metropolitan

Múzeum közreműködése nélkül biztosan nem jött volna létre, addig Budapesten a Zsigmond-projekt kezdettől fogva a magyar kormány támogatását élvezte, amely a kulturális örökséget nem esztétikai kiegészítőként, hanem az ország európai érvényre juttatásának eszközeként értelmezi.

A budapesti kiállítás június 18-áig tart nyitva, utána október 15-ig Luxemburgban lesz látható. A gótika és a korai reneszánsz kedvelői számára az évtized tárlatáról van szó, akárcsak a prágai IV. Károly kiállítás esetében.

www.pravo.novinky.cz

CONTENTS

PÉTER GYÖRKÖS: Two Years After	3
GÁBOR IVÁN: Member States Motivations – in the Debate of Financial Perspective of 2007–2013	9
OSZKÁR FÜZES: The West, the Balkan, West-Balkan	26
MAGDA KOVÁCS KÓSÁNÉ: Europe of Old Age People	40
ISTVÁN TANÁCS: Csongrád County Looking for its Future	44
TAMÁS FLEISCHER: New Role of Railway Stations in the Enlarged Europe	53
Review	
PÉTER SÜKÖSD: The Importance of Wood Pulp Case in the Process of the Extension of Extraterritoriality of Community Law	
Current Affairs in the EU	
<i>Foreign Affairs Office of the Hungarian Parliament</i>	
MARIANNA GYÖRKÖS: Efforts to Increase Transparency in the EU Operations	78
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
GERGELY BAKSAY: Economic Growth in the European Union	87
Conferences	
Central-European Regional Dialogue – Central European Regional Cooperation in the European Development Policy	97
Book Review	
Matthias Werner Schneider: Kommunaler Einfluss in Europa Die Einflussnahme der Kommunen beim Europarat als Modell für die Europäische Union (Community influence in Europe. The Community Influence of the Council of Europe as a model for the European Union)	101
Monitor	105
English summaries	111

SUMMARIES

PÉTER GYÖRKÖS **TWO YEARS AFTER**

It's already two years since Hungary – with nine other countries – has become member of the European Union. Sentiments towards the anniversary are mixed both domestically and abroad. It may be worthwhile looking through the major events and consequences. This anniversary receives less attention nowadays as Hungary is obsessed with the general elections and the subsequent forming of government. The ever greatest enlargement proved to be successful nevertheless further enlargement may evoke the impression of lack of control and direction questioning the presence of a pilot in the cockpit. The two years history of Hungary's membership and of EU 25 indicate a much better situation than it was feared of or as if such a fear would be desired. At the same time it is clear that the situation is not as good as it could be. The advantages of membership and the united Europe were not utilised to the possible extent.

GÁBOR IVÁN **MEMBER STATES MOTIVATIONS – IN THE DEBATE OF FINANCIAL PERSPECTIVE OF 2007–2013**

The Financial Perspective of 2007-2013 proved again that the debate on the common budget is one of the most important fields of membership interest representation. The significance of the financial perspective is that it sets the framework of the annual budget planning. The upper limits of commitments regarding pre-set chapters and sub-chapters may not be exceeded they are the effective constraints of the budgetary procedure for both institutions – the Council and the European Parliament.

OSZKÁR FÜZES **THE WEST, THE BALKAN, WEST-BALKAN**

A new EU and NATO political technical term is the West-Balkan that emerged after the millennium: it refers to the Eastern member states of the ex-Yugoslavia and Albania, that is the South- Eastern area of the "Eastern problem" as it was referred to in the 19th century. The once "Eastern problem" is no longer related to Romania and Bulgaria acceding to the Union and the NATO, to Turkey which is already in a totally different geopolitical area and to Moldavia being on a geopolitical "no-man's land", neither to Croatia which spent a historically short time, seventy years, in

Yugoslavia not mentioning Slovenia which is already a member of the Union. The subject matter of this paper is “how to go on” in this area, what is the expected impact of the developments on the European Union.

MAGDA KOVÁCS KÓSÁNÉ **EUROPE OF OLD AGE PEOPLE**

Europe is ageing – this statement of dramatic tone is often recalled in the Continent. The economy monitors the development of workforce-replacement with concern since less and less young workforce enters the labour market. There are less and less students in classes, families with three children are rare, social policy is also worrying especially in the Western, richer part of Europe what is willing to provide a carefree old age to its ageing citizens. New member states wish to copy this example. The concern is understandable but there is a constant unease due to the non-answered question whether the anxiety, demographic and budgetary evaluation allow sufficient force for a long-term thinking and willingness to pay attention to the fate of the concerned.

ISTVÁN TANÁCS **CSONGRÁD COUNTY LOOKING FOR ITS FUTURE**

Csongrád county and its county town Szeged is looking for its place in the 21st century. The traditional industry of the county collapsed after the change of economic-political regime, the agriculture is set back by the ownership-change and the European Competition. Until recently the Szeged University of Sciences remained a knowledge centre what has little connection to the economy. The geographical position and the impact of the Balkan war caused its gradual sliding back, the revaluation of the Balkan may contribute to its recovery, its inclusion into the Single European Market. Szeged – looking at it from Europe – is the gate to the Balkan, though looking at it from the Balkan it is the gate to Europe. Though it may gain significance if more and more people want and can go through this gate.

TAMÁS FLEISCHER **NEW ROLE OF RAILWAY STATIONS IN THE ENLARGED EUROPE**

While domestic public can only hear about problems concerning MÁV – the Hungarian Railways – we witness the renaissance of the railway traffic in Western Europe. Both the decline and its opposite the renaissance leads to misunderstanding and making false steps of development. The author examines the changing role of passenger railway stations, what is one single element of railway networks. First a

brief review indicates the changing role of railways and railway stations in general in the past one and a half century. It is followed by the survey of two important functions of railway stations, underlying the significance of development of intermodal junctions within the role of traffic junction, while in relation to the cities it emphasises the importance of incorporating the functions of public square. The description of trends is concluded by the lessons drawn regarding Hungary and in general the new member states.

PÉTER SÜKÖSD

THE IMPORTANCE OF WOOD PULP CASE IN THE PROCESS OF THE EXTENSION OF EXTRATERRITORIALITY OF COMMUNITY LAW

An increasing interdependence among different nation states evolves all over the world due to the dramatically increasing trans-national trade of goods and services due to the economic liberalisation and of breaking down of commercial constraints. The system of competition law of the Community is specific since it was so far implemented in defence of competition itself; however its primary objective is not simply the achievement of general advantages but also the unification of the European market. The European Court of Justice extended its role within the Community by making its judgement in the Wood Pulp case to a scope beyond its borders, expressing the extraterritorial implementation of one of the Competition provisions of EC-Treaty, based on the implementation doctrine. The European Commission did not always follow this principle in its competition decrees, often made decisions based on the principle of impact. The justification was that the principle of implementation doctrine provides a much more restricted extraterritorial implementation of law than the principle of impact used in the competition law of the United States of America.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

PÉTER GYÖRKÖS	vice president of Office of European Affairs
GÁBOR IVÁN	vice president of the Office of European Affairs
OSZKÁR FÜZES	senior editor of Népszabadság, ex Brussels correspondent
MAGDA KOVÁCS KÓSÁNÉ	member of the European Parliament, Socialist Party MP
ISTVÁN TANÁCS	journalist, publicist, South-Alföld correspondent of Népszabadság,
TAMÁS FLEISCHER	Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Senior research fellow, Budapest
PÉTER SÜKÖSD	third year PhD student, Pécs University, Faculty of Public Administration and Law, Department of European Law and International, Business and Competition Law
MARIANNA GYÖRKÖS	staff member of the EU Department at the Foreign Affairs Office of the National Assembly
GERGELY BAKSAY	economist; staff member of the Hungarian Central Statistical Office Coordination and Analyst Section
ANITA SZABÓ	assistant lecturer, Debrecen University, Faculty of Public Administration and Law, Department of Public Administration Law, staff member of Institute of Legal Sciences

