

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Európának szüksége van ránk – Beszélgetés Kosáry Domokossal ■ Gángó Gábor: Búcsú a Monarchiától ■ Marján Attila: Kérdések a belső piac körül ■ Csiki Tamás: Érdekek és ellentétek Észak-Irakban ■ Vásáry Viktória: Jobb szabályozás és egyszerűsítés a közös agrárpolitikában

XII. ÉVFOLYAM 12. SZÁM | 2007. DECEMBER

EURÓPAI TÜKÖR

Kiadja a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma,
a HM Zrínyi Kommunikációs Szolgáltató Kht. támogatásával.

Felelős kiadó: Korsós Tamás

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánkai Tibor
A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Baráth Etele, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Gottfried Péter, Halm Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Iván Gábor, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Magyar Ferenc, Nyers Rezső, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő: Forgács Imre
Lapszerkesztő: Hovanyecz László
Lapigazgató: Bulyovszky Csilla
Rovatszerkesztők: Fazekas Judit, Becsky Róbert
Szerkesztők: Asztalos Zsófia, Farkas József György
Műszaki szerkesztő: Lányi György

A szerkesztőség címe: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma
1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.
Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361
Terjesztés: Horváthné Stramszky Márta, mstramszky@kum.hu

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Külügyminisztérium honlapján (www.kulugyminiszterium.hu; Kiadványaink menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.
Nyomdai előkészítés: Omigraf Kft.
Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2007/12.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

Európának szüksége van ránk – Beszélgetés KOSÁRY DOMOKOSSAL	3
GÁNGÓ GÁBOR: Búcsú a Monarchiától	14
MARJÁN ATTILA: Kérdések a belső piac körül	24
KOMANOVICS ADRIENNE: A nyilvánosság követelménye az Európai Unióban. Gondolatok a Bizottság Zöld Könyve kapcsán I.	41
Magyar EU-elnökség, 2011	
SIKLÓSI DOROTTYA: Tagállami tapasztalatok II.: Képzési programok	57
Európai biztonság- és védelempolitika	
CSIKI TAMÁS: Érdekek és ellentétek Észak-Irakban	62
Szemle	
VÁSÁRY VIKTÓRIA: Jobb szabályozás és egyszerűsítés a közös agrárpolitikában	71
Unió aktualitások	
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
SZALÓKI KATALIN: Schengeni tagság – Szigorúan ellenőrzött határok.	91
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
HERZOG TAMÁS: Az Európai Unió külkereskedelmi forgalma	97
Konferenciák	
ROMÁN ZOLTÁN: „A társadalmi haladás mérése és előmozdítása”. Az OECD Világforum üzenete	110
Olvasólámpa	
Marc Pallemarts & Alben Azmanova (szerk.): The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions (Az Európai Unió és a fenntartható fejlődés: belső és külső dimenziók)	120
Monitor	128
English summaries	138

Európának szüksége van ránk Beszélgetés Kosáry Domokossal

Az Európai Tükör decemberi számának lezárása előtt kaptuk a hírt, hogy elhunyt Kosáry Domokos. Az alábbi interjú első darabja lett volna egy olyan, végül el nem készült beszélgetéssorozatnak, amely a tudós és a közéleti ember pályaképét ölelte volna fel. Ez magyarázza az anyag sok személyes vonatkozását, amely azonban mind társadalomelméleti, mind Európa-történeti szempontból érdekes. Lapunk új folyamát az Európai Unióba történt felvételünk idején, 2004 májusában Kosáry-interjúval indítottuk. Ennek a beszélgetésnek a közlésével búcsúzunk a kiváló tudóstól, közéleti személyiségtől és tisztelgünk emléke előtt.

– Milyen volt az a világ, amelyben ön 1913-ban Selmecebányán megszületett?

– Erre történészként talán jobb feleletet tudok adni, mint szereplőként, visszaemlékezőként, hiszen mindössze hatéves voltam, amikor 1919 márciusában átjöttünk az Ipoly hídján, és mentünk Sopronba. És a régi világról nem sokat beszélt a mi családunk. Anyámban ugyan élt egy nagy nosztalgia, egészen élete végéig, de nem a régi világról diskuráltak nálunk.

Természetesen vannak emlékeim. Beleszülettem egy vidéki városba, amely már akkor is hanyatlóban volt. A bányák nagyrészt kimerültek, művelésük egyre kevésbé fizetődött ki. Anyai dédapám, Péch Antal, mint a bányagrófok utóda, az Alsómagyarországi Állami Bányák igazgatójaként dolgozott Selmeceben. Tanulmányait is ott végezte, ott szerzett diplomát. Azonban mielőtt 1872-ben Selmecebányára került volna, a pénzügyminisztérium tisztviselője volt. Ilyen minőségében bízták meg mint szakértőt, hogy mérje fel, rentábilis-e a Selmece-környéki bányászat. A vizsgálódás eredményeképp kiderült: az 1700-as években, de még az 1800-as évek első felében is haszonnal járt a bányászat, a század második felére azonban már elfogyott a nemesfémérc.

Dédapám nem volt selmeci. Annyi köze volt a városhoz, hogy az ottani főiskolán végezte a tanulmányait. Pénzügyminisztériumi tisztviselőként mégis úgy foglalt állást, hogy fenn kell tartani a bányászatot, mert az emberek Selmecebánya környékén abból élnek. Mert sok ezer – nagyrészt szlovák – bányász egyetlen kereseti lehetőségét jelenti a bánya.

A kiegyezést követően, az 1870-es évek elején azonban egyre erősebbé vált a kormányzati politikában az az irányzat, amely szerint a negyvennyolcasokat, tehát azokat, akik Magyarország polgári átalakulását valóban demokratikus módon kívánták megvalósítani – és közéjük tartozott a dédapám is – félre kell állítani. Arany János azon szomorkodott ebben az időben, hogy nem Ferenc József volt Magyarországon a demokratizálódás akadálya, hanem a saját társadalmunkon belüli retrográd nemesi erők. Ezek úgy érezték, hogy az ő érdekeik sérülnek. Ezért aztán a pénzügyminisztériumot is kipucolták. Azokat, akik 1848–49-ben Kossuth alatt ott dolgoztak, majd 1867 után részben visszakerültek – a dédapám is az emigrációból hazatérve került oda ismét – csak egy ideig túrték meg. Azután elbocsátották, elküldték őket.

– A kiegyezést a legkülönfélébb szellemi pozíciókból bírálták. Elég az ön későbbi professzorára, Szekfű Gyulára vagy még későbbi börtöntársára, Bibó Istvánra utalni.

– Én komplikáltabbnak látom a dolgot, mint ők, igaz, könnyebb is a dolgom, mert távolabb vagyok az eseményektől. A XIX. század második felében sem valamiféle légtüres térben élt Magyarország. Nem lehetett tetszés szerint választani függetlenség és kiegyezés között. A választást elsősorban az európai erőviszonyok alakulása korlátozta. Az, hogy az olasz, majd a német egység konzervatív úton jött létre, továbbá az, hogy a nagyhatalmak szükségesnek tartották a Monarchia fennmaradását Európa politikai rendszerében. A magyar nemességnek sikerült – nem utolsósorban 1848–1849 nagy erőfeszítéseinek eredményeként – az osztrák politikai vezetéssel a dualizmust, kettőjük partnerségét elfogadtatni. 1867 után olyan korszak következett, amely Magyarországot nagymértékben közelítette Európához. Soha addig a feltételek nem voltak kedvezőbbek az ország európai felzárkóztatására, mint ekkor. A magyar politikai vezető rétegek jóval nagyobb nemzeti önállóságot, a gazdasági fejlődésnek sokkal nagyobb lehetőségét kapták kezükbe, mint amilyennel Magyarország Mohács óta bármikor rendelkezett. Nem a kiszolgáltatottság fenyegette a magyar politikai elitet, hanem inkább az, hogy elbízta magát. Egyben az, hogy uralmi pozíciójával együtt megszilárdul a társadalom és a politika régi, már korszerűtlen struktúrája, hierarchiája.

– *Hogyan mutatkozott meg ez a veszély az ön családjában?*

– A dédapám „fölfelé buktatták”. Így lett belőle a már nem létező bányagrófok utóda. Székhelye a nagy, XVI. századi selmeci bányakamarai épület lett, ahol egészen haláláig dolgozott. Méghozzá sikerrel, mert seregnyi olyan dolgot megvalósított, amit abban a helyzetben már senki nem remélt. Ezért a kerület képviselőjévé is megválasztották. Közben bekapcsolódott egy különleges rokonságba.

A régi Magyarországon volt egy sajátos társadalmi réteg, amely az Erdélytől a Felvidékig húzódó területen élt. Tagjai nagy részének valamiképp köze volt a bányászathoz, így hol ide, hol oda helyezték őket. Ennek a régi magyar értelmiségi rétegnek a jellegzetes alakja volt Herman Ottó. Ő dédapámnak, hogy úgy mondjam, apóstársa volt. Dédapám egyik lánya, anyai nagyanyám húga férjhez ment a máig híres, kiváló erdészhez, Vadas Jenőhöz, akinek később Lillafüreden állítottak kis szobrot, és akit nagybátyja, Herman Ottó apjaként nevelt. Sopronban őriznek egy levelet, amelyet Herman Ottó írt az 1880-as években a rokonainak. Ebben körülbelül az áll, hogy „Itt ülünk a Tóni bácsival a parlamentben, már nem nagyon halljuk, hogy mit mondanak, de nem baj, mert úgyis butaságokat beszélnek”. Ez a Tóni bácsi volt az én dédapám, Péch Antal, aki Lipót-rendet kapott, de a bárói címet nem fogadta el. Ez a sajátos értelmiségi réteg magyarokból, elmagyarosodott németekből, franciákból és valószínűleg szlovákokból tevődött össze. Három-négy nyelvet beszéltek.

– *Mai fogalmaink szerint európeerek voltak.*

– Ízig-vérig, de mind magyarnak tekintették magukat. Jellemző, hogy például Vadas Jenő apja egy Mikulinsky nevű lengyel volt.

– *Említette, hogy dédapja, Péch Antal nem Selmezbányán született.*

– Nagyváradai származású volt – apja nagyváradolasi ács-céhmaster, tehát ő sem felvidéki származású. Egy Szálybély Emma nevű lányt vett el, és ezen a szálon egy

bánsági rokonsághoz is kapcsolódott a család. Méghozzá nem is akármilyenhez, mert ebbe a rokonságba tartozott Maderspach Ferenc szlovén ezredes, akinek a sógornőjével, a ruszskabányai kohómérnök, Maderspach Károly feleségével, Buchwald Franciskával történt egy hírheft eset. Mivel az asszony a szabadságharc leverése idején bujdosókat rejtegetett és támogatott, Haynau parancsára nyilvánosan megvesszőzték. Ezt mint Haynau különleges gaztettét tartotta számon a nemzeti emlékezet.

Nos, az az értelmiségi réteg, amelyhez dédapám tartozott, s amelyre egyebek között a magas szintű szakmai – például a műszaki – képzettség és tudás volt a jellemző, az egyik szellemi központjának tartotta a híres selmeci műszaki akadémiát. Abban az időben, amiről beszélek, már hanyatlott a település, de a XVIII. században még Magyarország harmadik legnagyobb városa volt, több mint 30 ezer lakossal. Ebbe a számba természetesen bele kell számítani a környéken élő bányászokat.

Azon a progresszív értelmiségi rétegen belül pedig, amelyről beszélek, az előző századfordulóra kialakult egy új, fiatal nemzedék, amely úgy gondolta, hogy ebben az országban továbbra is túlzottan sok a feudális hagyomány, hogy ideje volna már egy modern polgári demokrácia kialakítása felé venni az irányt.

Gyakran esik szó mostanában a polgári radikálisokról. Tény, hogy ennek az irányzatnak a képviselői elsősorban Budapesten voltak megtalálhatók a múlt század elején. És amint az a radikálisokhoz illik, radikális nézeteket képviseltek. De nem az a lényeg, hogy radikális-e valaki vagy nem. Hiszen lehet valaki az ellenkező – nem feltétlenül progresszív – irányból is radikális. A lényeg az, hogy modern polgári törekvéseket képviseljen. Nos, én fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy ilyen törekvések nem csak a fővárosban voltak. Ezek megjelentek Magyarország minden fontos értelmiségi, egyetemi-főiskolai központjában. A birtokomban lévő családi iratok azt mutatják, hogy ilyen hely volt Selmecbánya is.

A modern polgári Magyarország híve volt édesanyám és szintén felvidéki, Szepesolasziban – a mai Szlovákiában lévő Spisské Vlachyban – született édesapám, Kosáry János. Apai nagyapám, Kosáry Kálmán foglalkozása orvos, dédapám pedig ugyancsak Kosáry János, egy magániskola tulajdonosa volt. Még a XVIII. században alakult ki az a hagyomány, hogy az Alföldről a birtokoslányok a Szepességbe jártak nyelveket, irodalmat és zenét tanulni. Nekem aztán a későbbiekben volt szerencsém ismerni itt Magyarországon egy olyan, idős hölgyet, aki a dédapám iskolájába járt.

Apám édesanyját Toperczer Ilonának hívták. Ő egy szepességi, német eredetű családból származott, amellyel kapcsolatban a legkorábbi adat az, hogy 1687-ben, Késmárkon kapott nemességet I. Lipóttól. A következő pedig az, hogy 1709-ben a Lipóttól nemességet kapott Toperczer Sebestyén Jánost, mint Rákóczi hívét kivégezték. Ezeket a dolgokat azért tudom, mert eléggé nyilvánosak voltak. Toperczer Sebestyén Jánosnak máig megvan a síremléke. Amikor egyébként kiderült, hogy én meg fogok születni, szüleim között állítólag egy párbeszéd zajlott akörül, hogy mi legyen az újszülött neve, ha fiú lesz. Mivel apám neve János, kézenfekvőnek látszott, hogy engem is Jánosnak neveznek. Mivel azonban zongoraművész volt, a világ legnagyobb muzsikusának, Bachnak a nevét gondolta nekem adni. Legyek tehát János Sebestyén. Már csak annál inkább is, mivel ilyen nevű őstét végezték ki az osztrákok a Rákóczi-szabadságharc idején. Erre az anyám azt mondta: szó sem lehet róla, hogy

egy kivégzett nevét adjuk a gyerekeknek. Hogy aztán hogyan találták ki a Domokos nevet, azt nem tudom.

Ez a világ vallási szempontból is nagyon sokszínű volt. A hölgyek általában katolikusok, a férfiak pedig általában evangélikusok voltak. Ezért lehetett, hogy gyermekkoromban úgy gondoltam, hogy a katolikus papok azért hordanak reverendát – vagyis szoknyát –, mert az övéké egy női vallás. A lényeg azonban az, hogy soha semmiféle vallási ellentétet nem tapasztaltam azokban a körökben, amelyekről beszélek. Toperczer Sebestyén János evangélikus volt. II. János Pál pápa néhány éve szentté avatta a három kassai vértanút, akiket II. Rákóczi György hajdúi azért öltek meg, mert nem akarták a vallásukat elhagyni. Nos, közülük az egyik, Pongrácz István, jezsuita páter az anyám családjából származott.

A szóban forgó értelmiségi réteg hosszan tartó társadalmi mozgások eredményeképpen jött létre. Gyökerei egyfelől a birtokos vagy kevésbé birtokos nemességből erednek, másfelől, amint azt úkapám, a nagyváradoszi ács-céhmester példája is mutatja – noha felesége nemes, de valószínűleg nagyon szegény nemes lány volt –, az iparos, kézműves polgárságból. Ha tehát visszafelé megyünk a történelemben, akkor egy szétválást látunk, ha előre jövünk, akkor egy összeolvadást. Ezt az összeolvadást bontja meg a XX. század elején még a régi Magyarországon egy belső átalakulás, mondhatnám küzdelem, amelyről már beszéltem. Mint említettem, ennek a küzdelemnek a tárgya a polgári demokratikus átalakulás volt. A nagyszüleim az egyik oldalon álltak, a szüleim a másikon.

A századforduló világát 1892-ben született anyám – eredeti neve: Réz Leonóra – nagyon jól ismerte. Kosáryné Réz Lola néven írt regényeiben nagyon gyakran családi történeteket írt meg. Ő szeretett volna egyetemre menni, de a szülei nem engedték. A gimnáziumot azért sikerült kiharcolnia. Óriási dolog volt abban az időben. Azután írni kezdett. Először csak álnéven. Nagyon tudatosan dolgozott. Határozott véleménye volt, hogy be kell kapcsolódnia abba a modern polgári demokratikus átalakulásba, ami akkor Európában napirenden volt. Ebben a törekvésében egyetértő társra akadt abban a fiatalemberben, aki Bécsben végezte a zeneakadémiát, Pesten doktorált, a pénzét utazásokra költötte, járt Franciaországban és sok más helyen Európában. 1881-ben született édesapámról van szó, aki a selmezbányai főiskolán nyelveket kezdett tanítani, egyúttal hangversenyeket is adott a városban. Ő képviselte ott a modern európai polgári kultúrát. Nem csoda, hogy anyám szívesen lépett vele szövetségre.

1912-ben házasodtak össze. Abban az évben anyám elutazott a Szepességbe, meglátogatta apám már meglehetősen kisszámú rokonságát. Akkor már kevesen éltek közülük arrafelé. Egy levelében ezt írta onnan az anyám: „Sohasem gondoltam volna, hogy ilyen irodalmi, nyelvi és zenei kultúra van ilyen magas szinten Szepesolasziban.” Néhány évvel ezelőtt jártam abban a helységben, meglátogattam a dédapám sírját. Egyetlen emberrel nem találkoztam, aki németül tudott volna. A múlt század elején egészen más volt a helyzet.

Mire emlékszem én Selmezbányából? A szülőházamra. A város közepén, az úgynevezett nagy téren, vagyis a Szentháromság téren áll. Egy XVI. századi épület, amely az egyik oldalán háromemeletes, a másikon földszintes. A hegyoldalba épült, és a lépcsőházban az volt kiírva, hogy „Restauráltatott 1655-ben.” Erre jól emlékszem, mert

már ötéves koromban rendszeresen leküldtek a Szentháromság téri kisboltba, hogy hozzak ezt vagy azt. Ha a Szentháromság tértől tovább mentünk, jobbra volt az Óvár, amely eredetileg egy XIII. századi gótikus templom volt, amelynek a tetejét leszedték a török időkben, és várrá alakították át. Annak az udvarára jártam játszani. Szép nagy lakásunk volt. Öt szoba. Vízvezeték és villany azonban nem volt. De hát ez általában így nézett ki akkoriban. Az apám csináltatott fürdőszobát, annak a csodájára jártak. A legkorábbi emlékem egy utazáshoz fűződik. 1915 nyarán anyámmal elmentünk Komáromba, mert az apám ott volt a hadikórházban, a szerb frontról küldték haza. Emlékszem a Duna-parti cukrászdára, amelynek ez volt a neve: Anglia.

Arra is emlékszem, hogy a selmecbányai vasárnapokon átmentünk a város másik részébe, ebédre a nagyszüleimhez. Nagypám, Réz Géza volt a bányászati és erdészeti főiskola utolsó besztercebányai rektora. Ő hozta át az intézményt Sopronba. Jött hús tanár és négy száz hadviselt magyar diák. Ők is hozzájárultak ahhoz, hogy az 1921. december 4-én tartott népszavazáson Sopron népe úgy döntött, nem Ausztriához, hanem Magyarországhoz kíván tartozni.

Én azt jegyeztem meg az utazással kapcsolatban, hogy egy napon korán fel kellett kelni – amit sohasem szerettem –, és egy kis bérkocsival lementünk a Garamberzencére vivő kisvasúthoz, amit még a dédapám építtetett, arról egy nagyobb vonatra szálltunk át, amely elvett Ipolyságig. Ott megszálltunk, azután átjöttünk az Ipolyon. Miután apám nem volt hajlandó a csehszlovák esküt letenni, nem volt más választásunk.

1942-ben Hóman Bálint azt mondta nekem, hogy nem mennek jól a dolgok a kolozsvári egyetemen, mert ott nyilasok vannak. Közbevetőleg megjegyzem, Hóman nem volt fasiszta. Szóval azt ajánlotta: „Menj le te a kolozsvári egyetemre történésznek!”. Én erre azt válaszoltam neki: „Kérem, én ötéves koromban gyalog jöttem át az Ipoly hídján az apámmal. Anyám a hűgomat az ölében hozta. Én ezt nem akarom megismételni.”

– *Az ön édesanyja az Ipolyon való átkelés idején már nem volt ismeretlen az irodalmi életben. 1917-ben, huszonöt esztendősen elnyerte a Széher Árpád-díjat „János” című elbeszélő költeményével. Röviddel átjövételük után pedig, még Sopronban, 1920-ban „Filoména” című művével nyerte meg a Kisfaludy Társaság regénypályázatát. Milyen érzés volt egy írófiának lenni? Milyen volt azt érezni, hogy „Anyuka ír”?*

– Azt hiszem, az utóbbi kérdés helytelen. Ilyen nálunk nem volt, hogy „Anyuka ír”. Miután 1921-ben Sopronból Pestre költöztünk, a Rákóczi úton laktunk. Anyám legfőbb gondja mindig a gyerekeivel való törődés volt. Velem ellentétben szeretett hajnalban kelni, és mire eljött az az idő, hogy mi iskolába induljunk, ő már az aznapi írást befejezte. Semmiféle intellektuális nagyképűség nem volt benne. Sohasem pózolt, nem játszotta az írónt.

Egy jellemző esti jelenet. A hűgommal ülünk egymás mellett, talán sakkozunk. Az apám fordít egy szöveget franciáról magyarra, az anyám pedig gépeli, miközben magyarról magyarra fordít, mert úgy nem pontos, ahogyan apám mondja. Tehát az történt, hogy mivel apám kitűnően tudott franciául, anyám pedig gyöngébben, apám kapásból csinálta a nyersfordítást, anyám meg a véglegest, a művészt. Rengeteg regényt fordítottak le így és jelent meg anyám fordításában. Angolból ő maga fordított, mert angolul ő tudott jobban.

Apámat viszont bántotta, hogy ő nem tud olyan jól írni, mint az anyám. Neki is voltak irodalmi ambíciói. Egészen fiatal korában novellái jelentek meg. Ez később nem folytatódott. Viszont ő kitűnő muzsikos volt. Zeneszerző és előadó egyaránt. Ennek ellenére semmiféle művészi attitűd nem volt a családi életünkben. Apám meglehetősen hosszú idő után a Szentkirályi utcai tanítónőképzőben kapott ének- és zene-tanári állást, noha földrajzból doktorált Lóczy Lajosnál, aki kiváló földrajztudós és Ázsia-kutató volt. Apámról még annyit, hogy nagyon tehetséges ember volt. Tehetséges, de sajnos nem eléggé harcos. Érzékeny művészlélek volt, aki talán úgy érezte, hogy őt megsértette az élet. Ez talán abból is fakadt, hogy amikor megkezdődött a háború, őt tartalékos létére azonnal kivitték a szerb frontra. Ott megsebesült, azután kapott valami súlyos betegséget. Úgyhogy ő kezdettől valami örületnek, szörnyűséges katasztrófának tartotta a háborút, és annak emléke mindig nyomasztotta. Ehhez társult az, hogy erősen kötődött az 1918-as őszirózsás forradalomhoz. Ő volt Selmecebányán az ottani Nemzeti Bizottság elnöke. Abból a demokratikus beállítottságból, amiről beszéltem, ez szinte egyenesen következett. A polgári demokratikus forradalmat ő a magáénak érezte. Számomra az ő példájából mindenestre egy nagyon fontos tanulság adódott: soha nem szabad megsértődni.

A mindennapok küzdelmeiben anyám erősebb egyéniségnek bizonyult, mint apám. Talán ebből is adódott, hogy szívből utálta a csinált dolgokat. Úgynevezett irodalmi életet egyáltalán nem éltünk. Inkább apám muzsikos barátai jöttek hozzánk. Gyermekkorom estéi gyakran fejeződtek be úgy, hogy ők kamarazenéltek, én pedig a harmadik szobában hallgattam a muzsikát addig, míg el nem aludtam. Máig úgy vagyok, hogy ha Bachtól vagy Beethoventől hallok valamit, visszatér a gyermekkorom.

Anyámra, amint ez a munkáiból is kiderül, a szegényekkel való – úgy mondanám: néha túlzó – együttérzés volt a jellemző. Ezt ki is használták, mert akármilyen csirkefogó pumpolni tudta őt. Az emberi közvetlenséget, a szeretetet, a részvétet ő nem csak irodalmi témának tartotta, hanem a mindennapi élet programjának. Annál megdöbbentőbb volt, hogy a második világháború után semmit nem voltak hajlandók tőle közölni. Az érv az volt, hogy reakciós és klerikális. Ennek ellenére benne soha nem volt semmiféle sértődöttség. Amikor nem engedték írni a nagyközönségnek, írt az unokáinak. Ami pedig engem illet, amikor már felnőtt lettem és döntések elé kerültem, mindig arra gondoltam, vajon mit tenne ő. Így voltam a rendszerváltás idején is, amikor arról volt szó, hogy kell-e megtorlás, szabad-e embereket üldözni. Ahogyan én ezekben a kérdésekben állást foglaltam, abban feltétlenül benne volt az anyám is. És még van itt valami. Az az odaadás és bizalom, amivel ő viseltetett a gyerekei iránt. Ennek óriási volt a jelentősége a tekintetben, hogy bennem kialakuljon az élethez szükséges önbizalom. Az a tudat, hogy bizonyos helyzetekben nem szabad vagy éppen nem lehet nyafogni, kételkedni, ingadozni. Máig érzem, hogy milyen nagy a fontossága az ember önbizalma szempontjából annak, hogy gyermekkorban bizalommal legyenek iránta. Olyan bizalommal, amelynek az alapja a szeretet.

– *Hol kezdte tanulmányait?*

– Sopronban. Ott kezdtem el iskolába járni, de akkor már tudtam írni és olvasni. Amikor a húgom született, négy esztendő voltam, és csendben, de folyékonyan olvastam. A felnőttek, akik ezt látták, nem akarták elhinni. Így aztán elég gyakran

kellett produkálnom magam. Amikor Pestre jöttünk lakni, megbetegedtem. Orvost hívtak hozzám, aki kiváló szakember volt, ő is maradt a doktor bácsink, a Grossmann bácsi, a szobámba lépve meglepetten kérdezte:

- Mi az, te olvasol?
- Igen – válaszoltam.
- És mit olvasol?
- A Don Quijotét.

Nem akarta elhinni. Pedig tényleg azt olvastam. Szóval az iskola számomra nem szolgált sok újdonsággal. Annyival azért igen, hogy a soproni elemiben két nyelven tanultunk írni. Magyarul és németül gót betűvel. Ezt nagyon nem szerettem. Nem értettem, miért van kétféle írás. Úgy gondoltam, hogy én már tudok írni, nincs szükségem arra a másik, nagyon furcsa írásra. Ezért, finoman szólva, nem nagyon lelkesedtem az iskoláért. És azután általában sem túlzottan voltam oda érte. Így aztán gyakran igazságtalanul is ítéltem meg. A Trefort utcai gimnáziumba jártam. És csak utólag ismertem fel, hogy az egy kitűnő iskola volt. De én sokszor úgy éreztem, hogy feleslegesen veszítünk el egy csomó időt. Hogy feleslegesen magyarázzák el többször ugyanazt a dolgot a tanárok.

– *Az első világháború után vagyunk. Ön említette, hogy az milyen hatással volt az édesapjára. Emlékei szerint hogyan dolgozták fel ezt az – miként ma már tudjuk, az egész XX. századi történelem szempontjából sorsdöntő – eseményt az emberek?*

– Nagyon nehéz erre válaszolni. Hiszen nemcsak arról volt szó, hogy a régi Magyarország tönkrement. Nemcsak arról van szó, hogy sokan meghaltak, elszegényedtek. Mi is egy kofferrel jöttünk át az Ipolyon, amit vagonban menekítettünk volna, azt ellopták. De hát ezek ismert dolgok.

A háború legszörnyűbb következményei azonban nem ezek voltak. Hanem az emberi értelem mérhetetlen lealacsonyodása. Az emberi jellem elaljasodása. Ha az emberek nem is tudták, érezték, hogy valami példátlan dologról van szó. Olyasmiről – persze ezt nem mindenki tudta –, ami nélkül azok a totalitárius gazemberségek, amelyek a háborút követően történtek, nem történhetek volna meg. És nem lett volna második világháború sem, ami, amint a történészi közvéleményben elfogadott, nem volt más, mint az első világháború második fejezete.

Emberi és nem szakmai szempontból nézve, mind a korábbi, mind a későbbi eseményeket ismerve azt kell mondanom, hogy az 1914-es háború kirobbanásának az volt a legfőbb oka, hogy azoknak, akik elkezdték, fogalmuk sem volt arról, mibe fognak. Valami elképesztő gőg, hiúság, de talán mégis az a pontosabb, ha azt mondom, gőg kellett ahhoz, hogy olyan mondatok elhangozhassanak, amelyek közül a legismertebb: Mire a levelek lehullanak, itthon lesznek katonáink. Senkinek nem volt fogalma arról, hogy mi lesz a háború következménye. Sem nekünk, magyaroknak, sem az osztrákoknak, sem a németeknek, sem a franciáknak, sem az angoloknak.

És megint csak nem történészként mondom: az emberben mindenkor, minden időben benne lakik az ördög. Kísértés arra, hogy a másikat semmibe vegye. Kísértés arra, hogy minden olyan bűnt elkövessen, amelyet már az Ószövetségben olvasható tízparancsolat tilt. Ezt a kísértést két eszközzel lehet féken tartani. Az egyik

valami erkölcsi útmutatás, ami az egyénnek szól. Mindegy, hogy ki hirdeti azt, Jézus, Mohamed vagy Buddha. A másik: olyan politikai intézményrendszer kialakítása, amely az ördögnek, a kísértésnek a társadalomban való működését képes megakadályozni. Olyan politikai rendszerre gondolok, amely meg tudja akadályozni, hogy túlzottan nagy hatalom jusson egyes embercsoportoknak. Lényegében ezt hívják polgári demokráciának.

Ha ez a két, hogy úgy mondjam, fékberendezés – a hatalom korlátozása és az ember erkölcsi korlátozása – felmondja a szolgálatot, akkor az ördög szabadon cselekszik. Az ördög hatalmas győzelmet aratott az első világháborúban. Hogy miért, arra máig nem tudok válaszolni. Talán azért, mert már akkor azt hitte az ember, hogy legyőzte a természetet. A félig tudás gőgje volt a mozgató ereje. Márpedig ismeretes, hogy a félig tudás veszedelmesebb, mint a nem tudás.

Nagyot tévednek azok, akik a XX. század nagy tragédiáit, így az első világháborút levezethetőnek tartják a felvilágosodásból. Nagyot tévednek azok, akik a felvilágosodást kárhóztatják azokért a gyarlóságokért, amelyek korábban is ott voltak az emberben, az emberi társadalomban. Ezek a gyarlóságok azonban az első világháborúban egy új technika birtokában sokkal szörnyűségesebbnek mutatták magukat, mint korábban. Mondhatni: ekkor mutatták meg az igazi arcukat.

A felvilágosodás az európai ember nagy szellemi kalandja volt, de nem követelte az embertől, hogy gőgös legyen. A felvilágosodás nemcsak az emberi elme, a tudomány nagyszerűségét fedezte fel, hanem az emberi érzelmeket is. Egy olyan kalandja volt tehát az európai embernek, amely egyrészt új lehetőségeket fedezett fel az ember számára a nagyvilágban, de önmagában az emberben is. Ha a felvilágosodásról esik szó, általában a francia felvilágosodásra gondolunk. Ámde ott van az angol felvilágosodás is, amely a szenzualizmussal ajándékozott meg bennünket. A szenzualizmus fedezte fel azt, hogy miként hat ránk mindaz, ami a világban történik, hogyan alakít bennünket. A felvilágosodás tehát pluralisztikus jelensége az európai szellemi fejlődésnek. Ebből következően helytelen a hatalomkoncentráció avagy a totalitarizmus kifejlődéséért felelőssé tenni.

Más kérdés, hogy nagyon nehéz racionális magyarázatot adni arra a nagyon egyszerűnek látszó kérdésre, hogy miért tört ki az első világháború. Ma már a háború szinte minden résztörténését ismerjük. Az alapkérdésre azonban nagyon nehéz válaszolni. Itt azonban van egy nagy veszély. Azt mondani valamire, hogy nem tudjuk, ugyanolyan veszélyes, mintha azt mondanánk, hogy így vagy úgy tudjuk. Ha kerek perec bejelentjük a nem tudást, még a keresés, a kutatás lehetőségétől is megfosztjuk magunkat. Ha valamiről, amit nem tudunk, azt mondjuk, hogy tudjuk, ugyanilyen súlyos hibát követünk el. A helyes az, ha megmondjuk, mi az, amit tudunk, mi az, amit nem, és úgy igyekszünk ítéletet alkotni.

Ma az első világháborúval kapcsolatban annyit mondhatunk, hogy az emberiség legelőrehaladottabb, európai része olyan katasztrófába ment bele, amelynek a nagyságáról, milyenségéről fogalma sem volt. De jelzem, ebből semmiféle világmagyarázat nem következik. Az első világháború nem bizonyíték arra, hogy a világ irracionális, megmagyarázhatatlan. Ez viszont nem azt jelenti, hogy nincsenek olyan erők, amelyekről nem tudunk. Ellenkezőleg, a meglévő erők többségéről nem tudunk. Ha

azt mondanánk, hogy minden létező erőről tudunk, oda jutnánk, ahová az a fizikus jutott, aki még a múlt század elején kijelentette, hogy a fizikában nincs több megismerni való.

Anyi bizonyos, hogy engem az első világháború és annak következményei nagymértékben ösztönöztek arra, hogy történész legyek és ne fizikus. Éreztem és talán tudtam is, hogy ez a nehezebb. Az ember megismerése, a társadalom megismerése. Egyének és tömegek megismerése. Itt van a legtöbb megoldatlan kérdés. Abból származik a legnagyobb baj, ha ezekkel nem foglalkozunk.

– *Említette, hogy a Trefort utcai iskolában végezte középiskolai tanulmányait.*

– A Trefort utcai gimnáziumba felvételizni kellett. A tízéves gyerekeknek tartottak írásbeli és szóbeli vizsgát. Az írásbelin lediktáltak egy magyar szöveget. Nagyon megjegyeztem, hogy a második szó ebben a szövegben ez volt: rekettyebokor. Továbbá egy matematikapéldát kellett megoldani. Anyám lent várt az akkor még kavicsos iskolaudvaron. Ő mindig nagyon rajtam tartotta a szemét. Ez alkalommal is nagyon izgult. Különböző megoldásokról beszéltek a matematikapéldával kapcsolatban. Megkérdezte tőlem: te hogy oldottad meg? Mondtam neki, hogy másképp, mint ahogyan itt mondják. Erre még jobban elkezdett izgulni. Egyszer csak kijött a későbbi osztályfőnököm, Sipőcz Pál, aki katolikus pap fia volt, de akinél, evangélikus létemre, derekabb embert nem ismertem. Azt mondta: megtörténtek az írásbeli vizsgák, felolvasom azok nevét, akik ennek alapján szóbelire mehetnek. Én nem voltam köztük. Kisvártatva újra megszólalt Sipőcz: négyen olyan jó dolgozatot írtak, hogy nekik nem kell szóbeli vizsgát tenniük. Kiváló pszichológus volt. Szegény anyám már épp elkeseredett volna, amikor kiderült, hogy a négy jó dolgozat közül az egyik az enyém.

Én nem voltam olyan lelkes, mint az anyám. Pedig nagyon jó iskola volt a Trefort. Egy tanárnak heti tizenkét órát kellett tartania. Mindegyiküknek külön szobája volt, és csak egy szakot kellett tanítaniuk. A tanulólétszám osztályonként legfeljebb harminc lehetett. A gyerekeket nem az akkor szokásos oroszos módszerrel nevelték. Nem az történt, hogy a tanuló felelt, így vagy úgy, aztán a helyére ment, leült és esetleg aludt. Ahogy ezt a pedagógia tudománya mondja, kérdeve kifejtő módszerrel tanítottak bennünket. Ez nagyon kitűnő dolog volt. Figyelésre készítette az egész társaságot. Nem lehetett az órai munkában részt nem venni. Ismétlem: a Trefort nagyon jó gimnázium volt. Én mégsem voltam vele elégedett, mint már mondtam. Úgy találtam, túl sok időt pazarolnak el a tanárok. Úgy láttam, sokkal nagyobb tempóban haladhatnánk, ha nem az osztály gyöngébb vagy, mondjuk, közepes tehetségű részéhez alkalmazkodnának. Később persze rájöttem, hogy hiba lett volna őket magukra hagyni. Én nem vagyok elitpárti. Nagyon helyteleníteném, ha csupán a legjobbakkal foglalkoznának, ha csak a kiemelkedő tehetségekre összpontosítana az oktatás. Annak az oktatási formának vagyok a híve, amely arra törekszik, hogy az egyes egyénekből a lehető legtöbbet hozza ki. Éppen ezért azt mondom, hogy sokkal jobban figyelembe kellene venni az iskolában az egyéni adottságokat. Kisebb létszámú osztályokra volna szükség, amelyekben sokkal inkább az egyénre lehetne szabni a tananyagot, a tanulás-tanítás tempóját. A tanároknak pedig jóval több szabadságra, önképzési lehetőségre, anyagi megbecsülésre volna szükségük. Persze er-

re azt szokás mondani, hogy ez nagyon drága dolog. Én pedig azt mondom, hogy tényleg nagyon drága, de a világháború meg a terrorizmus sokkal drágább.

A gimnáziumra visszatérve érdekességként említem, hogy a matematika nem tartozott a kedvenceim közé. Ez azért érdekes, mert az apám meg a húgom kiváló szórákozásnak tartotta a matematikapéldák megoldását. Sokat gondolkodtam azon, miért nem okoz nekem örömet az, ami az apámnak meg a húgomnak. Rájöttem, hogy azért, mert nálam az elemi iskolában rosszul alapoztak. Hogy rájőjjenek, abban néhai Vayer Lajos barátom, a kiváló művészettörténész segített. Ugyanabban az évben születünk, és elemitől kezdve együtt jártunk iskolába. Egyszer aztán sok-sok év múltán kérdeztük meg egymástól: ugye, nekünk rosszul tanították a matematikát? Igen, hangzott mindkettőnk válasza.

Vizsont nagyon szerettem a fizikát. Különösképpen a kísérleti fizikát. Az iskolai szertár számára csináltam például optikai távolságmérő készülékeket. Nagyon jól sikerültek. Egy egyszerű képlet alapján meg lehetett mondani, mekkora és milyen messze van az a tárgy vagy objektum, amit a távolságmérő készüléken néztem. Az ilyen és ehhez hasonló dolgok nagyon érdekeltek.

A történelemtanárom először Gombos Ferenc Albin volt. Tudósnak és tanárnak egyaránt kitűnő. A század elején a „Középkori krónikások” című értékes kútfőgyűjteményt szerkesztette. Később, amikor már engem tanított, meg még azután is több, máig használt középkori forráskötetet jelentetett meg. Alacsony, kövér emberke volt, nagy kalappal a fején. Kiválóan tudott a gyerekekkel bánni, régi cserkész volt. Az a történelem azonban, amit tőle tanulhattam, nem igazán vonzott.

A másik történelemtanárom, Dékány István eredetileg szociológus volt. Nagyon sokrétű munkásságot folytatott, foglalkozott filozófiával és pedagógiával is. 1945 után ellehetetlenítették. Ráfogták, hogy szélsőjobboldali beállítottságú. Pedig ez nem volt igaz. Csupán anyni, hogy valamiféle ellenállhatatlan szereplési vágyból előadást tartott egy szélsőjobboldali szervezetben. Nos, ez volt az, ami miatt engem sem tudott megnyerni. Az örökös szereplési vágy.

Leérettségiztem, és akkor el kellett dönteni, hogy mit is akarok csinálni. Vayer Lajostól tudtam, hogy van egy Eötvös Kollégium nevű hely, ahol többet követelnek az embertől, mint máshol. Hát – mondom –, ez nem hangzik rosszul. Arra gondoltam, ha odakerülök, megszűnik az állandó időpazarlás. Elmentem tehát az Eötvös Kollégiumba jelentkezni. Kiderült, hogy lejárt a jelentkezési határidő. Én mégis bementem az igazgatóhoz, aki akkor Gombocz Zoltán, a kiváló nyelvész volt. Azt mondja, lejárt a felvételi határidő. Sajnálom – így én –, mert azt hallottam, itt többet követelnek, mint mássutt, azért jöttem ide, mert végtelenül unom, hogy mindig lassúbb tempóban haladhatok előre, mint ahogy szeretnék. Kérdezi: milyen szakra? Nem tudom, válaszoltam én. De hozzátettem, hogy a kísérleti fizika nagyon érdekel. Az Eötvös Kollégium elsősorban társadalomtudománnyal foglalkozik. Persze tanultak ott híres természettudósok is, például Bay Zoltán, de mivel a kollégium fő hivatása mégiscsak a társadalomtudósok képzése volt, a természettudománnyal foglalkozókat dögészeknek nevezték. Gombocz ezután azt kérdezte: milyen nyelveket tud? Hát, nemigen tudok nyelveket, válaszoltam.

Ugyanis az volt nálunk a helyzet, hogy az apám teóriája szerint belőle azért nem lett kiemelkedő író, mert őt egyszerre tanították magyarra, franciára, németre, szlo-

vákra. Így aztán nekem meg a húgomnak nem kellett, sőt nem volt szabad idegen nyelvet tanulnunk tizenhét éves korunkig. Az iskolában persze tanultunk latint, de hát az egy holt nyelv. Harmadik gimnáziumtól pedig németül tanultunk, de azt is úgy, mint egy holt nyelvet. Én akkor jöttem rá, hogy nem holt nyelvről van szó, amikor a családjával együtt meglátogatott bennünket apám egyik német muzsikusból barátja. Hozták magukkal a gyerekeiket is, akinek egyszer csak azt mondta az anyja, persze németül: Fújd ki az orrod! Istenem, mondtam én magamban, de hiszen ezt a nyelvet beszélni is lehet! Hát így állt az én nyelvtudásom.

Gombocz aztán megkérdezte tőlem: És a latin hogy megy? Elég jól. Rendben van, menjen át az aligazgatóhoz, ő levizsgáztatja magát latinból. Átmentem az aligazgatóhoz, akit Szabó Miklósnak hívtak, és klasszika filológus volt. Ő megállapította, hogy tudok latinul, Gombocz pedig azt mondta: menjen történelem és latin szakra. Vagyis azt mondhatom, hogy „pofára” vett fel. Semmit nem tudott rólam, semmit nem kérdezett tőlem. Azután pedig mindvégig kitüntetően bánt velem. Egészen 1935-ben bekövetkezett korai haláláig. Ötvennyolc évesen ment el. A kollégisták részéről én búcsúztattam.

– *Az egyetlen Szekfű Gyula tanítványa lett.*

– Ebben is közrejátszott az, hogy kerestem az igényesebb feladatokat. Amikor első évesen beállítottam a nagyhírű tudóshoz, hogy vegyen fel a szemináriumába, szóba sem akart velem állni. Azt mondta, a papírjaival babrálva, mert kissé félszeg ember volt, hogy kérem, én csak felsőbb éves hallgatókkal foglalkozom. De addig erősködtem, míg végül engedett. Kikötötte azonban, hogy hallgatnom kell, szólnom nem szabad. Így ment ez egészen addig, amíg egyszer feltett egy kérdést, amelyre a többiek nem tudtak válaszolni. Akkor hozzám fordult: Nos, az első éves úr tudja? Szerencsére tudtam, és azután már részt vehettem a vitában.

– *A későbbiekben szorossá, nem túlzás azt mondani: barátivá vált a kapcsolatuk, amikor a második világháború után Szekfű moszkvai nagykövet lett, helyetteseként ön vezette az ő – újkori magyar történeti – tanszékét a budapesti egyetemen.*

– És talán én voltam az első, akinek elmondta azt, amit 1947-ben megjelent, „Forradalom után” című könyvében olyan drámaian írt meg, hogy tudniillik a mi térségünk a Baltikumtól a Balkánig a Szovjetunió korlátlan befolyási övezete lett, és ez ellen nincsen apelláta. Azt pedig valószínűleg csak nekem mondta el négyezemközt, hogy véleménye szerint ez az új hódoltság nem százötven évig tart majd, mint a török, hanem évszázadokig.

– *Mit gondolt ön erről?*

– Én optimistább voltam, mint Szekfű. Talán, mert fiatalabb voltam. És főleg 1956 után voltam optimistább. Pontosabban 1960-tól, amikor kiengedtek a börtönből.

– *Azt követően is sok nehézséggel kellett megküzdenie a pályáján.*

– Azért abban – éppen 1956 nyomán – bíztam, hogy megérem még a szovjet birodalom felbomlását. És abban is bíztam, hogy a mi térségünkre, benne Magyarországra is szüksége van Európának.

GÁNGÓ GÁBOR

Búcsú a Monarchiától

Ausztria több mint egy évtizede tagja az Európai Uniónak, és Magyarországra is csatlakozott néhány évvel ezelőtt. Azt gondolhatnánk, hogy az új történelmi helyzetben busásan kamatozhat a régi kulturális kapcsolatok tőkéje. Valójában azonban az a helyzet, hogy az osztrák-magyar intellektuális párbeszéd sok tekintetben megszakadt; folytatásához egyre jobban mélyülő fogalmi és történelemszemléleti szakadékokat kell vagy kellene át-hidalni, ha volna rá szándék.

A Monarchia édes volt és még csak nem is igazán
volt romlott az ütődöttebb fele, a hazám,
héj, hús, magok, minden fekete-sárga,
a hasonlat kimerült, most pihenj, Monarchia drága!
(Kemény István: *Monarchia drága*)

A jelen tanulmányban a történelmi és az irodalmi Monarchia-képünket tekintem át a Lajtán innen és túl, számot adva a kommunikációs nehézségek gyökeréről. A történettudomány és a szépirodalom ugyanis már a Monarchia mindkét egykori felében legalább egy-két évtizede jelzi a közös hagyomány megszakadását. A Monarchia-ipar negyven évvel ezelőtti felvirágzásakor létezett Csehszlovákia, Jugoszlávia, egy semleges Ausztria és egy nagyhatalmak közé szorított Közép-Európa: a térségben nem a nemzetállami, sőt etnikai-nemzetállami formáció volt a domináns, és a kulturális azonosságformák gyakran túlnyúltak az államhatárokon. Ezzel szemben mára a helyzet gyökeresen megváltozott: a térségben kizárólagossá vált a nemzetállami berendezkedés.

Elég Ausztriára utalni, hogy a korszellem kényszerítő hatalma világossá váljék. A Monarchia felbomlásának másik nagy vesztese, az Osztrák Köztársaság (és annak történetírása) az EU-csatlakozás után az „Österreich” szót először említő, ún. „Ostarrichi”-oklevél történelmi jelentőségének és hozzá kapcsolódóan az osztrák-német örökös tartományok együvé tartozásának hangsúlyozásával¹ a nemzetállami narratíva irányába tett lépéseket.

Az osztrák csatlakozási tárgyalások lezárása után, de még a népszavazás előtt jelent meg Ausztriában egy reprezentatív tanulmánykötet, amely az Osztrák Tudományos Akadémia, a politika és a második Osztrák Köztársaság megalapításában érdemeket szerzett értelmiség együttes tekintélyével áll az új, az Európai Unióba való beilleszkedéshez jobban megfelelő történelemszemlélet mögé. A *Was heißt Österreich?*

¹ Pferschy, Gerhard, 'Gemeinschaftssinn und Landesbewusstsein in der innerösterreichischen Ländergruppe', Richard G. Plaschka–Gerald Stourzh–Jan Paul Niederkorn, hrsg., *Was heißt Österreich? Inhalt und Umfang des Österreichbegriffs vom 10. Jahrhundert bis heute.* (Österreichische Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-Historische Klasse. Historische Kommission. Archiv für Österreichische Geschichte. Bd 136), Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1995, 51–64., 51. skk.

(*Mit hívnak Ausztriának?*) című kötet bevezetőjének legelső oldalán az Ausztria-fogalom történeti változásának három dátumát emeli ki, amelyeket az osztrák történettudomány különösen a szíven visel: 996, 1945, 1994.² A három évszám bevalottan a Karl Jaspers nyomán „prognosztikus történeti gondolkodás”-nak nevezett, jövőkonform történelemképre és az ehhez szükséges történeti revízióra utal.³ A 996-os év III. Ottó német-római császár egy oklevelének dátumára vagy feltehető dátumára vonatkozik, amely diploma a freisingi püspökségnek az Ybbs mellett adományoz birtokot, azaz azon a területen, amelyet a nép nyelvén, „*vulgari vocabulo*”, Ostrarrichinak neveznek. Az 1945-ös év Ausztria mint kisállam és mint köztársaság újraalapítására utal, az 1994-es dátum pedig a nagyhatalmak közötti felemás helyzet megszűnésére, a közös Európához való csatlakozásra. A három dátum megismétli Ausztria 1945 utáni újraalapításának, az Ostarrichi-oklevél 1946-os felértékelésének⁴ gesztusát: a jelenkor tényeit a történelemre visszavetítve válaszol a címben feltett kérdésre, és a jelenkori nemzetállam felé mutat. Ez az új történetfelfogás ezer évet tesz zárójelbe, amelyet túlnyomórészt nem kisállami lét, hanem birodalmi aspirációk, nem köztársasági érzület, hanem monarchikus berendezkedés, nem demokratikus, európai jogállamiság, hanem kormányzati abszolutizmus jellemeztek. Azokat az évszázadokat teszi zárójelbe, amelyek Bécsset, ezt a Prágánál jóval keletebbre fekvő, Pozsonnyal tőzsomszédos várost a Nyugat egyik leggazdagabb nagyvárosává tették.

Ausztria Európai Unió belüli hivatását Erhard Busek akkori alkancellár és oktatási miniszter az osztrák kulturális értékek összeurópai jelentőségének és a Kelet felé irányuló kultúrmissziós szerepnek évszázadosan hagyományos, kettős sarkpontja alapján jelölte ki a kötetben. Az utóbbi mozzanatra vonatkozó bekezdést érdemes a maga egészében idézni:

„A második pont Ausztria geopolitikai szerepe a szomszédokkal szemben. Éppen ez a szerep mindig is európai szerep volt. Mindenekelőtt a szellemé és a kultúráé. Éppen a mostani átalakulási helyzetben, a szellem- és a társadalomtudományok katasztrofális helyzetében szomszédágunkban, a tudományra ugyancsak nagy szükség van.”⁵

E megfogalmazás a birodalmi idők hatalmi ideológiájának legrosszabb kliséit visszahangozza az akkori (mégoly ellentmondásosan is érvényesülő, birodalmi kormányzati) felelősségvállalás minden jele nélkül. A gondolatmenet értéktelennek tekinti a szovjet korszak Csehszlovákiájában és Magyarországon, valóban kedvezőtlen ideológiai viszonyok közt folytatott történeti és társadalomtudományi kutatások (értéksemleges, forrásgyűjtő és -feldolgozó értelemben is vett) pozitív hozadékát, és abszolutizálja az átmeneti válságot (amely persze a délszláv államokban jóval mélyebb volt akkoriban, mint például Szlovákiában). Ha a tudomány katasztrofális helyzetben van a Monarchia más utódállamaiban, akkor a kultúrmissziós szerep egyenesen

2 Plaschka, Richard G.–Stourzh, Gerald, 'Einleitung', in: *Was heißt Österreich?*, 7–13., 7.

3 l. m., 8., 10.

4 Dienst, Heide, 'Ostarrichi – Oriens – Austria: Probleme „österreichischer” Identität im Hochmittelalter', in: *Was heißt Österreich?*, 35–50., 36., 3. sz. j.

5 Busek, Erhard, 'Zur Eröffnung', in: *Was heißt Österreich?*, 15–18., 17.

megköveteli, hogy Ausztria magára vállalja (kisajátítsa) a közép-európai térség történeti önszemléletének konstrukciós és rekonstrukciós feladatát.

Erhard Busek hosszú távú iránymutatást adott egy olyan átmeneti helyzet alapján, amelynek már régen vége van. Ausztria e kultúrközvetítő szerepét nemcsak az EU keleti bővítése kérdőjelezte meg végérvényesen, amely megteremtette Közép-Európa közvetlen, sokrétű intézményes kapcsolatát a Nyugattal, hanem a bővítési folyamattal egyidejűleg kiteljesedő információs forradalom is. Az angol nyelv térhódítása következtében a német nyelv (emez újabb nagy ajándék a történelemtől a kis Ausztriának) megszűnt Közép-Európa tudományos közvetítő nyelve lenni, és az információ globális hozzáférhetőségének korszakában Bécs egykori kultúraföldrajzi kulcsszerepe elvesztette jelentőségét. Nem szívják immár cigarettájukat fél Közép-Európa történészei az Osztrák Nemzeti Könyvtár lépcsőjén, merengve a múltakon és az információ-elosztás igazságtalanságain. Mögöttük a Hofburg, előttük a törökverő Savoyai Jenő herceg ágaskodó lovának hátsója.

Létező, régóta használt hidakat sikerült néhány év alatt eltorlaszolni, ha talán végleg lerombolni nem is.

Az EU-kompatibilis osztrák történettudomány a posztkoloniális diskurzusnak a térségre alkalmazását ajánlotta a régi vágású, a közjognak és az etnikai számarányoknak a szörszálhasogatásába belévesző történészviták helyett. E fordulatot számos tudományon kívüli tény tette lehetővé, amelyek előszámlálása egyben megmutatja, miért nem lehetséges egy efféle irányváltás a magyar történeti gondolkodásban. Az osztrák identitásnak, amint arról tanulmányunk végén bővebben szó esik majd, olyan veszteséget kellett elviselnie a Monarchia felbomlásával, amely – a feldolgozás előfeltételeként – *egyetlen* történeti elbeszéléssel leírható volt. Továbbá az Osztrák Köztársaság határain belül – ahogyan azt a nemzeti kisebbségek (köztük a magyar) számarányának rohamos és hamarosan végső nyugvópontonra jutó csökkenése is jelzi – valóban végbement a nemzetállammá válás egyik feltétele, a nyelvi-kulturális homogenizáció. E jelenség mélyen összefügg Ausztria térségünkbeli civilizációs és gazdasági fölényével, amely tény mintegy *post festum* is igazolja a gyarmatosító szemlélet Monarchiára alkalmazhatóságának létjogosultságát.

Ausztria végképp elvégezte a Monarchia megszűnése fölött érzett gyász munkáját a kolonializmus kutatás módszertanának segítségével. E történettudományi módszer kétarcúságára egy nemrégiben megjelent tanulmánykötet is ráirányítja a figyelmet.⁶ A módszer felemás vonatkozásai annál inkább előtűnnek, mivel többnyelvű, nemzetközi szerzőgárdáról van szó, akiknek bevallott célja a nyelvbe, a beszédbe, a tudományba kódolt hatalmi viszonyok és szimbolikus elnyomás leleplezése és felszámolása. Némiképp bővebben ki kell térnünk e megközelítésmód szakmai vonatkozásaira annak érdekében, hogy megvilágítsuk: Ausztria identitásának a demokratikus nemzetállamok európai diskurzusához való illesztése e módon csak a régi, szimbolikusan elnyomó beszédmódok újraélesztésén keresztül valósulhatott meg.

6 Endre Hárs, Wolfgang Müller-Funk, Ursula Reber und Clemens Ruthner (Hg.), *Zentren, Peripherien und kollektive Identitäten in Österreich-Ungarn*. (Kultur – Herrschaft – Differenz. Hg. von Moritz Csáky, Wolfgang Müller-Funk und Klaus R. Scherpe. Bd 9) Tübingen und Basel, A. Francke Verlag, 2006.

Amint e kötet is mutatja, az osztrák történeti irodalom módszertanába bevezették az addigi pluralitás- és Európa kicsiben-toposzok helyett az angolszász posztkoloniális diskurzust, ellensúlyozandó a tényt, hogy a keleti bővítésig Ausztria volt az egyetlen EU-tagállam globális perspektíva és valódi koloniális múlt nélkül. A Monarchia örökségétől való eltávolodás e tendenciájához hozzájárul napjainkban a nemzedékváltás az osztrák történetírásban, amely a többnyelvű és többkultúrájú történetészegek nyugalomba vonulását hozza magával, akik számára a többnyelvűség és a személyes kötődés a k. u. k.-idők letűnt világához még természetes adottság volt. Azonban ezt az utóbbi tényt inkább csak a folyamatot felerősítő egybeesések, semmint valódi oknak tarthatjuk. Egyébként hasonló folyamat figyelhető meg az utódállamok történetírásában: e kultúrákban 1989 után kéz a kézben járt demokratikus fordulat és etnikai-nemzeti érdekérvényesítés.

Nincs mit csodálkoznunk rajta, hogy új utakat és eszközöket keresnek annak érdekében, hogy átfogóan megragadják a régi Ausztria kulturális identitásait. A *Zentren, Peripherien und kollektive Identitäten in Österreich-Ungarn (Centrumok, perifériák és kollektív identitások Ausztria-Magyarországon)* című kötetnek is a legfőbb módszertani törekvése a szembenézés a történeti konstelláció és kihívásaival.

A bevezető fejezetek célja mindenekelőtt bizonyos elméletek és azok kulcsfogalmi teherbíró képességének próbája a kései Habsburg Birodalom történeti kérdésfeltevéseinek szempontjából: alap/felépítmény, centrum/periféria, kolonializmus-elméletek. Jólehet a bevezető fejezet talán a leginkább érdekfeszítő és vitára készítő szövege a kötetnek, e kiemelkedő jellegét nem összegző mivoltának köszönheti.⁷ Az írás mindenekelőtt módszertani-normatív kritériumokat fogalmaz meg, melyek közül leginkább Immanuel Wallerstein centrum–periféria-elmélete bizonyult gyümölcsözőnek a kötet szerzői számára. Ezzel együtt is kérdéses marad, vajon e modell minden további nélkül alkalmazható-e a kultúra területén az intellektuális-művészi kreativitás és receptivitás különböző formáira. Wallerstein megnyilatkozásai Közép-Európa témájában inkább azt láttatják, hogy ő maga távol állt attól, hogy saját konstrukcióját szimbolikus vagy imaginárius-földrajzi viszonyokra akarta volna alkalmazni.

A módszertan tekintetében a bevezető tanulmányok szerzőinek másik közös nevezője a posztstrukturalista, illetve posztfenomenológiai kiindulópont. A célkitűzés világos: e filozófiai iskolák ideológia- és szubjektumkritikai belátásait szándékozták működéskébe hozni a Habsburg Birodalom szövegösszefüggésében. Amint Wolfgang Müller-Funk programadó tanulmányában világosan megfogalmazódik, „arról van szó, hogy visszaállítsuk azoknak a kultúráknak és szubkultúráknak a méltóságát, amelyek mindenekelőtt a haladásról, felvilágosodásról és szabadságról megfogalmazott nagy narratíva következtében a sötétnek és a primitívnek a gyanújába keveredtek.”⁸

Minden jelentős részeredmény ellenére, amelyek e tanulmányokban megfogalmazódnak, túl erős, sőt túlhajtott pozícióknak tűnik a Duna-Monarchia etnikai és kultu-

7 Hárs, Endre–Müller-Funk, Wolfgang–Reber, Ursula–Ruthner, Clemens, 'Zentren Peripher: Vorüberlegungen zu einer Denkfigur', in: *Zentren, Peripherien und kollektive Identitäten in Österreich-Ungarn*, 1–16.

8 Müller-Funk, Wolfgang, 'Polyphems Kinder. Kulturelle Irrfahrten zwischen Zentren und Peripherien', in: *Zentren, Peripherien und kollektive Identitäten in Österreich-Ungarn*, 17–40., 20.

rális viszonyai tekintetében az egyszerű csatlakozás az angolszász kolonializmus-kutatás belátásaihoz. A vizsgált időszak kétségkívül átmeneti korszak, amelyben a pluralisztikus identitások avagy az etnikumtól független lojalitás az uralkodóház iránt általános jelenségként figyelhető meg, minek következtében a gyarmatosított-gyarmatosító bináris oppozíciója aligha alkalmazható. A gyarmatosítás aspektusainak figyelembevétele nemegyszer kontraproduktívan működik. A nagy gyarmatosító hatalmak uralmi logikájára tett meg-megújuló utalások éppen azt a tárgyra vonatkoztatottságot helyezik hatályon kívül, amely lehetővé tehetné az átmenetet az axiológiai megfontolásokhoz. A kolonializmuskutatás mint módszer az osztrák diskurzusban azzal a következménnyel járhat, hogy a kutatók minden ideológiai kritikai törekvése ellenére mintegy továbbörökíti a dekonstruálandó struktúrákat.

Nyitott marad a kérdés, egy efféle ideológiai kritikai program vajon mennyiben hajtható végre egy nyelvkritikai-hermeneutikai fordulat nélkül, azaz anélkül, hogy figyelembe vennék ezeknek a „néma”, a vizsgált hatalmi viszonyoknak kiszolgáltatott kultúrák és struktúrák előzetes önmegértését. Ezen túlmenően továbbra is bizonytalan marad, vajon a Habsburg Birodalom ideológiai, kulturális és társadalmi uralomviszonyai felfoghatók-e olyan zárt centrum-periféria-struktúráként, amelyben az osztrák-német birodalomfél egy önmagában véve felvilágosodott és uralkodó szerepet játszik. Kétség nem fér hozzá, hogy az osztrák kultúra is olyan periféria a maga részéről, amely nem ritkán „romantikusan” vagy egyenesen „irracionalisan” reagált egy felvilágosodott-racionalista „nagynémet” centrum intellektuális kihívásaira.

Márpedig éppen a hermeneutikai megközelítés irányából fogalmazódhatna meg a kérdés: mennyiben köszönhetőek az osztrák-német kultúra felvilágosodással szemben avagy irracionális jellegzetességei éppen a perifériáitól való kölcsönös függésének? E kérdésfeltevés nélkül a centrum-periféria-forgatókönyv továbbra is annak a jól ismert értelmezési sémának az egyik alfaja marad, amelynek nevében Ausztria kultúrák közvetítő szerepére szoktak hivatkozni.

Egy efféle hermeneutikai fordulat szükségességének a súlyának megfelelő elismeréséhez hangsúlyoznunk kell, hogy már réges-rég végbement a birodalom nyugati és keleti fele közötti kommunikációközöség felbomlása: a közép-európai Monarchia-diskurzus, historizálva vagy allegorikusan, a második világháború utáni korszak puffer- vagy csatlósállamainak viszonyairól beszél. Csupán a kötet némiképp szeretlenül hozzátoldott függeléke, Dragan Velikić esszéje érinti futólag ezt a problematikát.⁹ Ennek a diskurzusnak voltaképpen semmi köze nincs a boldog Osztrák Köztársasághoz.

A kolonializmusséma nem engedi szóhoz jutni a kérdést, hogy az osztrák kultúra tényleg a felvilágosult-racionális nyugati kultúrák közé tartozik-e. A néma tartományok szóhoz engedése nélkül paradox módon még a legjobb indulatú kolonializmuskritikán keresztül is a régi egyenlőtlenségek élnek tovább, és a párbeszéd továbbra is megreked. Feltehetjük a kérdést: a perifériák nyelvi kiskorúsága olyan jelenség tehát, amely korántsem szűnt meg a Monarchia felbomlásával?

9 Velikić, Dragan, 'Bericht über Mitteleuropa. Ein literarischer Essay', in: *Zentren, Peripherien und kollektive Identitäten in Österreich-Ungarn*, 285–290.

A magyar történetírás ezzel szemben a közjogi problémahagyomány a „kurucos” történeteszemléletnél kevésbé konfrontatív, árnyaltabb megközelítésével igyekszik új alapokra helyezni az osztrák-magyar viszony történetírását. E törekvésekről a közelmúltban Somogyi Éva összefoglaló könyve adott számot a legmagasabb színvonalon¹⁰, amely mű a szerzőnek a dualizmus korát, közelebről a közös kormányzati intézmények történetét feldolgozó kutatásainak újabb jelentős állomása. Somogyi Éva forrásfeltáró kutatásainak alapvető eredménye a közös minisztertanács jegyzőkönyveinek kiadása, míg a közös minisztériumok kialakulását és működését feltáró történeti rekonstrukcióját korábbi könyvében (*Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában. A közös minisztertanács, 1867–1906, 1996*) alkotta meg. A jelen könyv a korábbi folytatásának, s egyben a forrásanyag (és a hozzá tartozó szakirodalmi bázis) új szempontok felől való kiaknázásának tekinthető. Ezen új nézőpontok alapján elsősorban a Ballhausplatz intézményrendszerének speciálisan magyar vonatkozású elemei, a magyarnak számító hivatalok, tisztségek, tisztségviselők kerülnek a történetíró figyelmének előterébe. Az esettanulmányok alapján kiviláglik, hogy a közös ügyek korában „az identitások komplikáltabbak és összetettebbek, mint ahogyan általában gondoljuk, és semmiképpen sem lehet normákat felállítani, s meghatározni az »igazi« magyar vagy összbirodalmi identitás kritériumait”.¹¹

A szerző felvállalja a minősítést, értékítéletet fogalmaz meg egy korszak politikai kultúrájáról, reményeiről, illúzióiról. Elsősorban, természetesen, magyar reményekről és ábrándokról van szó. Így születhettek meg azok a tárgyilagosságukban meggondolkodtató mondatok, amelyek történeti emlékezetünk számára kitüntetett szövegeknek, Jókai Mór, Ady Endre vagy akár Krúdy Gyula Monarchia- és Bécs-képének tényleg alapzatát világítják meg: „[a] magyarok számára, minden fenntartásuk ellenére, amellyel a közös intézmények iránt viseltetnek, a delegációs ülés a magyar paritás ritka ünnepe, kéténként ismétlődő illúzió, hogy Pest a birodalomnak Bécs-csel egyenrangú székvárosa”. [...] „A bizonyítás kényszere hajtja őket és a görcsös igyekezet kikövetelni az egyenjogúságot, hogy a főudvarmesteri hivatal s a külügy-minisztérium elnöki osztálya a magyar delegációval magyar nyelven levelezzen, becsempészni a delegációs határozatokba a »Magyar-Osztrák Monarchia« kifejezést, a paritásnak, illetve vágyálmának e vitatható közjogi elnevezésben megmutatkozó keverékét.”¹²

Somogyi Éva könyve egyértelművé teszi, hogy a magyar politikai elit elvesztette a dualizmus kori osztrák-magyar vetélkedést a szimbolikus politizálás terén, és ennek tudatában is volt. Mint ahogy azt is láttatja, hogy az osztrák elit és közvélemény viszont 1867-et élte meg vereséggként, s éppen emiatt volt nagy tétje a későbbi szimbolikus győzelmeknek.¹³

10 Somogyi Éva: *Hagyomány és átalakulás. Állam és bürokrácia a dualista Habsburg Monarchiában.* (A múlt ösvényén. Sorozatszerk. Gyáni Gábor.), Budapest, L'Harmattan, 2006.

11 l. m., 237.

12 l. m., 33–34.

13 l. m., 122.

E felismerésekből azután egy egész sereg dolog következhet vagy kerülhet élesebb megvilágításba, amelyek a dualizmus kutatások jelenlegi irányait is érintik. A dualizmus kori osztrák-magyar viszony, lássuk be, mindmáig csak a magyaroknak probléma. Az osztrák történetírás a szimbolikus győztesek pozíciójába helyezkedik bele, amikor, újabban, a kolonializmus kutatás eszköztárával is közelít a régi Ausztria nemzetiségi kaleidoszkópjához. Ebből következik, hogy gyakran a „Kelet”, a „Fél-Ázsia” – Bosznia-Hercegovina, Galícia, Bukovina – felé fordulva igyekszik feltárni önnön osztrák-német kulturális azonosságának történeti aspektusait, előszeretettel támaszkodván a mindenkori gyarmatosítottak nyelvi kiszolgáltatottságáról, szimbolikus „némaságáról” megfogalmazott angolszász szakirodalmi belátásokra. E perspektívából Magyarország csak e néma tartományok egyikeként tarthat számot az érdeklődésre. A magyar történetírói hagyomány ezzel szemben elsősorban az osztrák-magyar együttélés közbjoga iránt érdeklődik hagyományosan, s azokat az elemeket tartja kiemelésre érdemesnek a történeti tudat formálása-formálódása szempontjából, amelyekből a magyar birodalomfél egyenrangú vagy akár hangadó szerepe derülhet ki. Somogyi Éva kimutatta, hogy mindkét megközelítésmód csupán részzigazságok kimondását teszi lehetővé. A diplomácia- és politikátörténet forrásanyaga alapján is lehetőség nyílik a politikátörténet-írás kérdésfeltevéseitől való eltávolodásra és új következtetések levonására, a Habsburg birodalmi identitás évszázados problémahagyományára tekintve.

A Monarchia irodalmi emlékezetét feltáró kutatások hasonlóképpen a közös gondolatni szál megszakadásával kell, hogy szembesüljenek. Az osztrák történetírás mint nemzeti integratív tudomány fordulata a társtudományokban is éreztette hatását. Így például az irodalomtudomány képviselője is az osztrák nemzeti irodalom Kákánia irodalmi hagyományától leválasztott kidolgozásának programját hangoztatta a *Was heißt Österreich?* című tanulmánykötetben.¹⁴ Az Osztrák-Magyar Monarchia közös irodalmi hagyományára irányuló kutatásokban a magyar szempontok és kutatási eredmények ritkábban érvényesülnek: egy újabb akadémiai tanulmánykötetben a magyar Monarchia-irodalomra vonatkozó fejezeteket például orosz irodalomtörténészek írták meg.¹⁵

Az írók Magyarországon is jelezték már az intellektuális szakadást a Monarchia keleti és nyugati fele között. A magyar Monarchia-irodalmi tradíció elsősorban a magyar irodalmi kánonon belül alkot önálló részhagyományt; nem vagy nemcsak megőrizni és nosztalgiával ápolni akarja a Monarchia kulturális emlékezetét, hanem kritikával is fordul felé, és a mítosz lerombolásába fordul át. A Monarchia-motívumok

14 Weiß, Walter, 'Ausblick auf eine Geschichte österreichischer Literatur', in: *Was heißt Österreich?*, 313–324., 320. skk.

15 Gusev, Jurij, 'Das Wien-Bild in der ungarischen Literatur nach 1918' és Belusova, Vera, 'Aneignung des Habsburg-Mythos in der ungarischen Literatur an Beispiel der Romane Gyula [!] Krúdy's', in: Gertraud Marinelli-König–Nina Pavlova, hrsg., *Wien als Magnet? Schriftsteller aus Ostmittel- und Süds-teuropa über die Stadt.* (Österreichische Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-Historische Klasse. Sitzungsberichte, 637. Band. Veröffentlichungen der Kommission für Literaturwissenschaft Nr. 17.), Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1996, 317–344., 345–365.

olyan szótárat alkotnak a tradíció képviselői számára, amelynek segítségével a nemzeti sorskérdések válaszolhatók meg a „népnemzeti” iránytól vagy a történettudomány kérdésfeltevéséitől eltérő módon, és e sorskérdések megválaszolása a nacionalizmus kritikájához és a közép-európai kulturális identitás igenléséhez vezet el. Azaz szintén olyan tézisek, eredmények fogalmazódtak meg, amelyek elvezetnek attól a hatalmi nacionalizmustól és retorikától, amelyek a régióban visszas érzéseket keltenek a magyarokkal szemben.

A magyar irodalom mai irodalomszemléletünk számára elsődleges, polgári hagyományának élvonalához tartozó szerzők, Jókai Mór, Krúdy Gyula, Márai Sándor, Ottlik Géza, Lengyel Péter, Esterházy Péter egyben a magyar irodalom Monarchia-hagyományának képviselőit is jelentik. A Monarchia-diskurzus kisebbségi szólama a magyar irodalomban, hangsúlyosságát az adja, hogy a kulturális identitást alapvetően meghatározó kérdésekben foglal el maradandóan értékeljes álláspontot. A magyar Monarchia-irodalom olyan kisebbségi álláspont, amely a két világháború között (Krúdy-nál és Márainál), illetve 1945 után (Márainál és Ottliknél), a történeti sorskérdésektől inkább leválasztva, marginalizálva létezett, ám amelyet Esterházy Péter 1989 után képes volt párbeszédbe hozni a magyar történetfejlődés új, nagy korfordulójával.

Az irodalom alapvető szerepet vállal minden nemzeti hagyományban a kollektív igazságok megfogalmazása terén. Jelen esetünkben, más az osztrákok Monarchia-hazugsága, és más a magyaroké. Ausztriában a Monarchia inautentikus létezését, életforma, politikai struktúra és kultúra látszatát jelenti, míg a magyar Monarchia-hazugság – 1867-et. Az osztrák kultúra ambivalens viszonya a Monarchiához Christoph Ransmayrig és Elfride Jellinekig ismeretelméleti és esztétikai kérdés, folytonos inadekvát viszony, kategóriahiba tárgy és képzet, tárgy és ítélet, valóság és nyelv között – giccs, kommunikációs sorompó. A magyar Monarchia-hazugság erkölcsi kérdés, a kiegészítés törvénycikkelyeibe foglalt peccatum originale, amely áteredt 1918-ig valamennyi politikai elitbe. Ezért van az, hogy Esterházynál az írónia nem tárgyára, a Duna-hagyományra, -kultúrára, -irodalomra irányul, hanem önnön utazó mi-voltára: az inadekvátság logikai viszonya itt jelentkezik az iróniában. A tárgyhoz való viszony: a rezignáció.

1918 Magyarország számára kettős veszteséget jelentett, a birodalom széthullását és a történelmi Magyarországot. Az osztrákoknak egy traumájuk volt, egész helyett töredékké vált országuk, ami rengeteg azonosságot megtartott a hajdani egészszel. A magyaroknak volt egy rivális veszteségdiskurzusuk: Trianon, amely szintén tematizálódott az irodalomban.¹⁶ E kettős veszteségirodalom legfőbb sajátossága, hogy nincsen párhuzamos vagy együttes szemlélete a Monarchia bukásának és Trianonnak. A Monarchia-diskurzus a Trianon-diskurzus tagadása. Vagy az egyik jelenik meg veszteségként, vagy a másik. Tudniillik a Monarchia bukása és Trianon

¹⁶ Romsics Gergely, 'Ahogyan a vesztesek látták. A Monarchia felbomlása az emlékirat-irodalom tükrében', in: Rubicon 2001/10–2002/1., 17–23., 23. Az írók Trianon utáni szerepvállalásáról: Fábri Anna, „A szép tiltott táj felé.” *A magyar írók története két századforduló között (1795–1905)*, (Budapest), Kortárs Kiadó, 1996, 190. skk.

együtt a Monarchia és a történeti Magyarország együttes fennállására utalt óhatatlanul – aki együtt szemlélte, az az együttélés okára is rá kellett, hogy kérdezzen. Ez természetesen lehetséges és ténylegesen létező álláspont volt: nem volt egyéb, mint a Monarchia „hazugság”-olvasata, a történeti Magyarország területén élő nem magyar irodalmak álláspontja. Képviselői a politikai publicisztikában magyarok között is vannak, mindenekelőtt Bibó István – szépirodalmi tematizálása a magyar hagyományból mindmáig hiányzik. Vagy a Monarchia, vagy Nagy-Magyarország – a két terület egymásra vetülése a térképen megmutatható, de mint irodalmi ábrázolás alapjául szolgáló feltétlenség, mint eszme kizárják egymást: az egyik megpillantása a másik tükrében elborzasztó. Ez az, ami, Esterházyval szólva, unheimlich: „az ott-honosság unheimlich érzése ez, arra kell gondolnom, hogy ez az ország meg az én országom régebben egy ország voltak.”¹⁷

Sem Kosztolányinál, sem a magyar írók java részénél nem kapcsolódott össze a Trianon-trauma a Monarchia felbomlásáért érzett fájdalommal, vagy ha igen, az öreg uralkodó motívumán keresztül, hiszen ország és király együttes elmúlását lehetett siratni, míg két hazáét nem. Még a par excellence Monarchia-gondolkodónak tekintett Ferenczi Sándor sem a Monarchia, hanem a történeti Magyarország felbomlását panaszolta.¹⁸ (Mestere, Sigmund Freud viszont az egész/töredék szembeállításal írta le a kialakult helyzetet: „Ausztria-Magyarország nincs többé. Másutt nem akarok élni. Az emigráció szóba sem jöhet. Tovább élek a torzóval és azt képezem, hogy ez az egész.”¹⁹) Vattamány Gyula elemzi azt az irodalmi Trianon-paradoxont, miszerint a régi Magyarország úri világának kritikusaiban vagy értelmiségi ostromzóiban (a Nyugat körüli szerzők legjavában) a történelmi Magyarország széthullása után feljajdult egy olyan mélyebb identitás elvesztése fölött érzett fájdalom, amelynek nem voltak tudatában.²⁰

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy a „Monarchia” szó megszűnt ugyanazt a dolgot jelenteni Ausztriában és Magyarországon. Az Osztrák-Magyar Monarchia történeti térképe gyökeresen mást mutat itt és ott. Ugyanis miközben Magyarországon az utóbbi húsz évben alapvető eredmények születtek a Monarchia-kutatásban, hozzájárulva történeti tudatunk átalakításához, aközben a regionális és nemzetközi Monarchia-értelmezésben szintén döntő fordulat ment végbe, amely a térkép elrongyolódásához és elmosódottá válásához vezetett. Ez a térkép pillanatnyi-

17 Esterházy Péter, *Hahn-Hahn grófnő pillantása*, Budapest, Magvető, 1991, 104.

18 Ferenczi Sándor, Sigmund Freudnak, 1918. október 4., idézi: Békés Vera, 'A „konstruktív pesszimizmus” forrásvidéke. A magyar tudományos műhelyek „utolsó polihisztorai” és „titkos klasszikusai” a 20. század első felében', in: uő., szerk., *A kreativitás mintázatai. Magyar tudósok, magyar intézmények a modernitás kihívásában*. (Recepció és kreativitás. Nyitott magyar kultúra. Sorozatszerk. Palló Gábor.), Budapest, Áron, 2004, 130–177., 133.

19 Idézi: Bókay Antal, 'A pszichoanalízis és a Monarchia', in: *A „szükséges népszövegség” a művelődés történetében*. (Irodalmi-kulturális érintkezések a Monarchiában). Szerk. Fried István, társszerk. Kelemen Zoltán, Szeged, (JATE BTK Összehasonlító Irodalomtudományi Tanszéke–Tiszatáj Alapítvány), 1996, 15–35., 15.

20 Vattamány Gyula, 'Eszmék és értékek borzasztó hullahegyén'. A „feljegyzések” és a „test” szerepe Kuncz Aladár Fekete kolostorában, in: *Irodalomtörténet* 83 (2002/2.), 258–279., 272–273.

lag csak számunkra, magyarok és magyar társadalomkutatók számára fontos, egy napnál világosabb tény miatt, amellyel azonban mindmáig nem néztünk szembe a maga ijesztő mivoltában. Az államalkotó népek közül a magyar szinte az egyetlen nemcsak az Európai Unióban, de egész Európában is, amelynek legfontosabb közösségi képzetei közül hiányzik a nemzetállam megteremtésének diadalmas történeti narratívája, és az osztrák mintára végrehajtható nemzetállami fordulat a kollektív tudatban a feltételek hiánya miatt nem elképzelhető.

Ezért nem élhetünk mindmáig a pótlék, a Monarchia emlékezete nélkül, miközben a Monarchiához való ragaszkodás csakis és kizárólag a magyar identitás problémája maradt Közép-Európában. Ugyanakkor e beállítódás egyre kevésbé párbeszédképes, hiszen a Monarchiára való legjobb szándékú és legkritikusabb hivatkozás is az etnikai nemzetállammá válás tendenciájának diadalmas valóságát vonja kétségbe.

Azt mondhatnánk ellentétképpen, hogy a Monarchia szellemi, kulturális, civilizációs értékei még mindig nem jelentés nélküliek a térségben. Sajnos a jelek e tekintetben is az ellenkező irányba mutatnak. A Monarchia „fejlett” civilizációjának (Ausztrián vagy még inkább Bécsen kívül) csak Magyarország akart és akar az örököse lenni, jobbra torzult formában hagyományozva tovább ezt az örökséget. Már torzult volt e civilizációra való hivatkozás a Horthy-korszak kultúrfőlény-gondolatában is, de még inkább eltorzult a Kádár-korszak konzumfőlény-gondolatában. Az EU-bővítés jelen állapota felől nézve a problémát azt mondhatjuk, hogy Ausztria mellett kétségkívül jobban jártak azok a térségi nemzetek is, amelyek téliszalámi helyett szardíniakonzervet, Rádiókabaré helyett zéró kulturális toleranciát kaptak osztályrészül, de visszatekintve belefoglalhatták a szovjet korszak évtizedeit abba a történeti nagyelbeszélésbe, amely az elnyomatás évszázadain át a független, etnikai nemzetállam újjászületéséig vezet el.

MARJÁN ATTILA

Kérdések a belső piac körül

A 2008-ban 40. születésnapját ünneplő vámunió, vagyis a tagállamok közötti vámok eltörlése és a világ többi részével folytatott kereskedelem-politika egységesítése az alapja Európa eddig legsikeresebb projektjének, az egységes európai piacnak. Az áruk szabad mozgása azonban a vámunió létrejöttével még nem valósult meg, mert a tagállamok közötti kereskedelemben továbbra is fennmaradtak a vámon kívüli akadályok (különböző adminisztratív szabályok, műszaki előírások), valamint az adózási és a fizikai határok. Ezek jelentősége folyamatosan csökkent az idők során, de még ma sem beszélhetünk a négy alapszabadság teljes és korlátlan megvalósulásáról. Az Európai Bizottság ezt felismerve 2007 novemberében fogadta el a belső piac továbbfejlesztéséről szóló akciótervét (Single Market Review – A single market for 21st century Europe).

Visszatekintés

Az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke mozgása szabadságának kiteljesítése évtizedek óta szakadatlanul folyik az Európai Unióban, amely – történelmi távlatokból nézve – meglepő gyorsasággal mászik egyre feljebb a gazdasági integráció lépcsőfokain. A közös piac első húsz évében a „közös” gazdaság működését nem elsősorban jogszabályi eszközökkel, hanem az alapító szerződésbe foglalt, a tagállamokat terhelő tilalmak érvényre juttatásával érték el Európában. Vagyis a főszabály a „ne sértsd meg a négy szabadság alapelvét” volt. A hetvenes évek gazdasági válsága újfajta megoldásokat tett szükségessé, világossá vált, hogy a gazdaság szabályozását európai szintre kell emelni. Az egyre európaibbá váló gazdasági viszonyok európaibb szabályokat igényeltek. A nyolcvanas évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy az európai országoknak össze kell fogniuk a gazdasági fejlődést fojtogató belső piaci akadályok lebontása érdekében. 1985-ben megszületett minden idők egyik legnagyobb hatású brüsszeli dokumentuma, a Belső Piaci Fehér Könyv, amely egy igazi európai gazdasági tér – a belső piac – létrehozása érdekében közel 300 közösségi jogszabály elfogadására tett javaslatot, amelyeknek legfőbb célja a négy gazdasági szabadság érvényesülését gátló akadályok lebontása volt. Ezzel párhuzamosan kiterjesztették a kölcsönös elismerés elvének alkalmazását, vagyis azt, hogy ha egy ország megfelel egy EU-szinten meghatározott minimumnak a szabályozásában, akkor ezt az összes többi ország elfogadja a sajátjával egyenértékűnek. A belső piacra vonatkozó EU-jogszabályokat ekkortól minősített többséggel fogadták el, tehát megszűnt a vétó. Ez a terv volt minden idők legambiciózusabb gazdasági integrációs programja, konkrét kivitelezési menetrenddel és az európai döntéshozatal hatékonyabbá tételével. Nem csoda hát, hogy az európai egységes piac életre kelt, Európa virágkorát élte.

A későbbi belső piacot létrehozó szerződést előkészítő Cecchini-jelentés (aminek népszerű címe az volt, hogy „Mennyibe kerül Európa hiánya?”) becslése szerint egy

olyan kamion, amely egy adott tagállamon belül tesz meg 1200 kilométert, ezt képes teljesíteni 36 óra alatt, de ha két európai belső határt át kell lépnie, akkor már 58 órára van szüksége. Egyébiránt a szakértők a belső határok nélküli Európa hiányának költségeit összesen 200 milliárd euróra becsülték, amit későbbi elemzések vissza is igazoltak. De a belső piac nemcsak a határok felszámolásáról szól, hanem szabályok és standardok európai szintű harmonizálásáról is. Egy irányelv például – amely telefonokra, mobiltelefonokra, modemekre, távirányítókra és még ki tudja, mi másra határozott meg technikai szabályokat – egy csapásra harmonizált 40 korábbi közösségi szabályt és 1500 tagállami technikai rendeletet. Már a nyolcvanas évektől áthúzódva megjelenik az ún. új megközelítésű harmonizáció, amely a túlságosan részletes, feleslegesen hosszú és uniformizáló közösségi szabályozás ellenpontjaként, kevésbé aprólékos keretszabályok elfogadását jelentette, amelyeknek konkrét végrehajtásában a tagállamoknak ésszerű mozgástere van.

A rendkívül jelentős méretű nemzeti közbeszerzési piacok (a tagállamok kormányai évente majdnem másfél billió eurót költenek számítógépre, tűzgépre és pán-célozott autókra, és minden egyébre, ami azt jelenti, hogy minden egyes európai átlampolgárra jut 3500 euró) európaibbá tétele szintén fontos feladat volt. Nem meglepő, hogy ha a külföldi pályázók nem vehetnek részt a hazaiakhoz hasonló feltételekkel a közbeszerzési versenyben, az a hazai beszállítókat kényelmes helyzetbe hozza, de a verseny hiánya a beszerzéseket drágítja. A Cecchini-jelentés becslése szerint a kormányok évente 22 milliárddal fizettek többet a túlszámlázás miatt. A liberalizáció eredményeként a külföldi beszállítók aránya folyamatosan növekszik, de szerepük még mindig jóval szerényebb, mint a hazaiaké. A tagállami piacok folyamatos „kinyitása” Európára jelentős árcsökkenéssel járt a telekommunikációban és a közlekedésben, az előbbiben az árak a felére estek. Az energiaszektorban sokkal lassabb a liberalizáció, aminek egyik fontos oka, hogy míg a telekommunikáció területén nincsenek műszaki akadályok, addig az energiahálózatban bizonyos jelentős kapacitásszűkítések vannak az országhatárokon. Az EU-ban fogyasztott áram mindössze 8 százaléka származik egy másik tagállamból, ami nem véletlen: a spanyol-francia elektromos „határ” maximális átteresztőképessége a megtermelt mennyiség mindössze 4 százaléka!

A pénzügyi szolgáltatások területén rohamléptekben folyt a harmonizáció, amit elősegített a bankok és a tőkepiacok globális szintű felfutása (részben az információtechnológiai forradalom eredményeként), illetve a közös pénzre való felkészülés és annak 1999-es bevezetése. A társasági jogi szabályok is nagyfokú európai szintű harmonizáción mentek át, és az amerikai tőzsdei botrányok után megindult a vállalatirányítás európai koordinációja is. A belső piac kiépítésének 2006-tal végződő korszaka a banki és értékpapírszektor szabályainak korszerűsítése mellett a hálózati iparágak (energia, közlekedés) további liberalizációjáról és a közösségi szabályrendszer egyszerűsítéséről szólt, de sok területen képtelen volt teljesíteni a tervet, mint például a szolgáltatások piacának teljes liberalizációja, vagy a közös szabadalmi rendszer létrehozása esetében.

A belső piac – mint láttuk – tematikailag ma már nagyon sok mindent foglal magába: az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgásán (négy sza-

badság) túl a vámuniót, a társasági jogi, számviteli, szellemi tulajdonjogi, közbeszerzési és adózási rendelkezéseket, a diplomák kölcsönös elismerését, és még számtalan más területet.

A belső piac 10. születésnapjára készített európai bizottsági értékelés elégedetten nyugtázza, hogy 2002-ben az EU GDP-je 1,8 százalékponttal, pénzben kifejezve 165 milliárd euróval volt magasabb, hála a belső piac létrehozásának, és 2,5 millió új munkahely jött létre általa, tíz év alatt összesen majdnem egybillió euróval gazdagítva Európát. Az áruválaszték nőtt, az árak csökkentek – főleg a telekommunikációban és a közlekedésben. Az üzleti világ is jól járt, hiszen az évi 60 millió vámnyilatkozat és megannyi más adminisztratív nyűg a múlté lett. A belső piac nagyhatású programja előtt Európa a határon feltorlódott autók végeláthatatlan sorainak, a vám- és valutaellenőrzéseknek és az egymással köszönőviszonyban sem lévő nemzeti szabályok dzsungelének hazája volt. A belső piac létrejötte utáni Európa egy egészen más hely, ahol utazni, munkát vállalni, befektetni, vagy a napfényes Délen nyugdíjba menni gyerekjáték. Mindez mélyreható reformok és a protekcionista vétót lehetővé tevő egyhangúságot igénylő döntéshozatal többségire változtatása nélkül lehetetlen lett volna. Az előbbieket pedig nem lettek volna lehetségesek politikai akarat és bátorság, és persze az olajválságok okozta gazdasági bajok felhalmozódása miatti lépéskényszer nélkül. A gazdasági bajok ma még a korábinál is nagyobbak, jól lehet sok közülük (öregedés, energiabiztonság) még nem mutatja meg magát teljes életnagyságban, csak néhány év vagy évtized múlva fog brutális erővel betörni a köztudatba. A válasz ismételten nem a protekcionizmus, a gazdasági Maginot-vonalak felhúzója lesz, hanem az európai alapelvek következetes képviselése és kiteljesítése.

Fejlődés, nehézségek és hiányosságok

Az elmúlt ötven év során az „alapszabadságok” tartalma és értelmezése folyamatosan tárgult. Az áttörést jelentő Egységes Európai Okmány a belső piac meghatározásakor már e négy szabadság együtteséről mint az integráció központi elvrendszeréről beszél. A szabad árumozgás már az integráció kezdeti szakaszában viszonylag széles értelemben megvalósult. Leglényegesebb elemei a már említett – 1968-ban létrejött – vámunió, a megkülönböztető belföldi adók tilalma, aminek értelmében a tagállamok sem közvetlenül, sem közvetve nem vetnek ki olyan adót más tagállamok termékeire, amely a hasonló jellegű hazai termékekre kivetett adónál magasabb. A tagállamok emellett a belpiaci kereskedelemben nem alkalmazhatnak mennyiségi korlátozásokat és azokkal azonos hatású intézkedéseket.

A személyek szabad mozgása két, egymástól elkülöníthető gazdasági szabadságot foglal magába: egyrészt a munkavállalását, másrészt a gazdasági célú letelepedését. A munkavállalók szabad mozgása a kezdetektől fogva része a közösségi szabályoknak. Kezdetben csak a gazdaságilag aktív munkavállalókra terjedt ki, de az idők folyamán a gazdaságilag aktív csoportokon kívül a természetes személyek esetében – azok családtagjai mellett – kiterjedt más inaktív rétegekre, mint pl. a diákok vagy a nyugdíjasok, és a belső piac létrehozásával, 1993-ra valóban a szemé-

lyek, a polgárok szabad mozgásává nőtte ki magát. A személyek szabad mozgásának a munkavállalás mellett másik összetevője a letelepedés szabadsága. Ez a szabadság a magánszemélyeket mint önálló vállalkozókat, illetve a gazdasági társaságokat illeti meg, és beletartozik az is, hogy egy munkavállaló munkavállalási helye szerinti tagállamban munkaviszonya megszűnése után önálló vállalkozásba kezdjen. A letelepedés szabadságának alapvető célja a más tagállamok gazdasági életébe való bekapcsolódás biztosítása.

A szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezések szerint tilos az EU-n belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás. Ez a szabadságjog elsősorban azt garantálja, hogy egy külföldi céget, amely nem telepedik le a fogadó országban, de ott szolgáltatást nyújt, a fogadó ország ne korlátozhassa tevékenységében diszkriminatív módon.

A tőke mozgás szabadságát illetően maradtak fenn a leghosszabb ideig korlátozások a tagállamokban. A pénzmozgások, amelyek a három másik szabadság gyakorlásához kötődtek (árúvásárlás, szolgáltatás igénybevétele, bér) e szabadságokhoz kapcsolódóan korlátozásmentesen kellett, hogy érvényesüljenek már a kezdetektől, de a tagállamok csak a nyolcvanas évek végén fogtak bele a tőkepiacikai tényleges liberalizációjába: e nélkül ugyanis elképzelhetetlen lett volna a közös pénz bevezetése.

Megvalósulnak-e minden tekintetben a négy szabadság alapelvei ötven évvel az európai integráció létrehozása után? Nem, aminek alapvető oka a tagállamok protekcionizmusa, vagyis a saját – kis – belső piacaik védelme a közös európai belső piac jelentette versennyel szemben. Gyakran hallani arról, hogy tagállamok megpróbálkoznak a protekcionizmussal, és ezt általában széles társadalmi megértés övezi. Főleg gazdasági recesszió idején. Egy 2006-os felmérés szerint a francia társadalom 65 százaléka egyetért azzal, hogy a kormány feladata megvédeni a hazai cégeket a külföldi felvásárlóktól. 2006 végén hatalmas tiltakozóhullám indult el Belgiumban a Volkswagen döntése nyomán, miszerint leszereli gyárát és több ezer munkást ereszt szélnek. A munkások „Ne nyúlj a munkámhoz” feliratú plakátokkal tüntettek az utcákon, ami ékes bizonyítéka annak a felfogásnak, hogy a munkás szerzett joga az állás, nem pedig egy olyan piaci szituáció, amelyben a munkás hozzájárul ahhoz, hogy olyan termék vagy szolgáltatás jöjjön létre, amelyre a piacnak szüksége van – ha van. A történet vége, kicsit ironikusan, az volt, hogy amikor a munkások megtudták, hogy a Volkswagen német végkielégítéseket fizet nekik (több tízezer eurót), tömött sorokban jelentkeztek a kasszánál. Ez a sztori csak egy szemléltető példa arra, hogy a kormányok gyakran kerülnek társadalmi nyomás alá, ami ahhoz vezet, hogy a könnyebbik végéről fogják meg a dolgokat – csakúgy, mint a pár hónap alatt elfolyó, egyszeri végkielégítést választó munkás. A protekcionizmus egyszerű és népszerű eszköz, hosszú távon azonban minden egyes beavatkozás káros, ami tovább erősíti a társadalom hamis illúzióit. Sokan felemelték már a szavukat, hogy a rövidlátó piackorlátozás veszélyeire felhívják a figyelmet. Az európai közös piacért aggódók joggal panaszkodnak arról, hogy ha a tagállamok egyre-másra korlátozzák az alapvető gazdasági szabadságokat, akkor az integráció lényege kerül veszélybe. Ráadásul a protekcionizmus, a más európai cégek hazai piacról való kizárása éppen ott

a legerősebb, ahol gazdaságpolitikai szempontból ez a legkevésbé indokolt: az eurózónában, vagyis azon országok közösségében, ahol már közös a monetáris politika és a pénz is. A 300 legnagyobb európai cég egyharmadában tartanak fenn a tagállamok speciális privilégiumokat biztosító részvényeket, népszerű néven: aranyrészvényeket. Ezek a részvények többszörös szavazati súlyt, de akár vétőjogot is adhatnak gazdájuknak, vagyis az államnak a legkülönbözőbb szektorokban, legyen szó bankokról, autógyárakról vagy áruházláncokról. Franciaország meg is nevezett 11 szektort egy 2005. végi rendeletben, ahová nem fog beengedni külföldi befektetőket, mert az államnak vétőjogot ad a felvásárlás engedélyezése során. Konkrét intervenciók egész soráról hallhattunk az elmúlt egy-két évben. A francia kormány a Suez nevű energiavállalat olasz Enel általi felvásárlását akadályozta meg egy a Gaz de France-szal létrehozott mesterséges fúzió létrehozásával. A spanyolok az Endesa energiacégnek a német Eon általi felvásárlását szabotálták, de a németek sem makulátlanok, hiszen egy speciális jogszabállyal a Volkswagen ellenséges felvásárlását próbálták megakadályozni. Ezt azonban törvényellenesnek ítélte az Európai Bíróság. Lengyelország a külföldi bankokat akarja kizárni saját piacairól, csakúgy, mint Olaszország, ahol a protekcionista botrányok miatt még a nemzeti bank elnökének is le kellett mondania. A kis Luxemburg is meg akarta mutatni izmait, és – francia segítséggel – hónapokon keresztül akadályozta az Arcelor nevű acélgyártó óriásának a Mittal általi felvásárlását. Miután a felvásárlás végül is létrejött, a cég vezetője, az indiai származású Lakshimi Mittal úgy nyilatkozott, hogy a bokszmeccs megtanította arra: míg Amerikában az üzlet a profitról és a részvényesek jólétéről szól, addig Európában a tradíciók és a nemzeti kultúra is belejátszik a döntésekbe. Mindent jól illusztrálja, hogy 1998 és 2003 között az USA-ban 480 ellenséges felvásárlási akció indult, Nagy-Britanniában 280, mindössze 19 Franciaországban, 7 Németországban, és 3 Japánban. Ezzel együtt a politikusok hosszú távon tehetetlenek a folyamatok ellen: az európai cégvilágban sosem látott mértékű reorganizációk és felvásárlási aktivitásnak vagyunk tanúi. A cégek felismerték, hogy a globális mezőnyben való megfelelés kényszere nem teszi lehetővé, hogy a babérjaikon üljének. Ez a felismerés lassan, de biztosan eléri még a hagyományosan legezártabbnak minősülő német középvállalatokat is, más néven a Mittelstandot. Ez a szektor – amely több kategóriában világverő termékeket állít elő, de finanszírozása döntő mértékben a bankoktól, nem pedig a tőzsdéről származik, és tulajdonosai még ma is az alapítók leszármazottai – előbb-utóbb kinyílik majd a világ számára.

A tagállamok protekcionista gyakorlata recesszió és társadalmi békétlenség idején erősödik, ami, sajnos, egy lefelé húzó ördögi kör. A belső piac hatékony működését azonban nemcsak a piacok szabadságába való politikai beavatkozás, hanem az európai szabályok be nem tartása is akadályozza: 2005-ben összesen több mint ezer jogsértési eljárás futott a tagállamok ellen. A Luxembourg kietlen falanszter irodavárosrészében székelő Európai Bíróságnak – ennek a mindentől és mindenkitől távol eső, a polgárok által alig ismert intézménynek – egyre több dolga van. Jóllehet döntései sokszor bizonyultak kedvezőnek a tagállamok számára, a Bíróság – mint a közösségi jogrend betűjének és szellemének védelmezője és értelmezője – számtalanszor vetett véget a tagállamok protekcionista gyakorlatának, minősített jogelle-

nesnek a négy szabadság szellemét megsértő tagállami törvényeket. A Bíróság működése felett érzett frusztrációjában Giscard d'Estaing, francia elnök az 1980-as dublini EU-csúcson kifakadt, és azt mondta, hogy „valamit tenni kell ezzel a Bírósággal és a törvénytelen döntéseivel”, és azt javasolta, hogy a nagy tagországok nevezzenek még egy-egy bírót a testületbe, hogy megtörjék annak „integracionalista” többségét. Ehhez azonban módosítani kellett volna az EU alapszerződését, természetesen egyhangú szavazással. A közösségi jog a tagállami jog felett áll, és a Bíróság döntése is közösségi jognak számít. Ebből világos, mekkora hatalma van ennek a politikától, médiától, közérdeklődéstől elzártan működő intézménynek, és mekkora szerepe van a közösségi szellem és a négy szabadság elvének kiteljesítésében. Szerepe értelemszerűen ott a legnagyobb, ahol a legnagyobb a tere az alapelvek értelmezésének, vagyis, ahol nincsenek a tagállamok közötti politikai viták eredményeként megszületett közös szabályok (irányelvek és rendeletek). Ezek a belső piac azon szakterületei, ahol a tagállami döntéshozatal még mindig az egyhangúság elvén alapul. A gazdasági témák közül már alig akad olyan, ahol nem a tagállamok többségére, hanem az egyhangú támogatásra alapul a politikai döntéshozatal. De akad egy fontos terület, ami még a belső piac előtti kor döntéshozatali rendszerében vergődik: az adózás. Nem véletlen, hogy a Bíróság szinte havonta hoz milliárd eurós súlyú döntéseket adózási ügyekben. Mivel az adózás, főképp a társasági és a személyi adók területén alig akadnak EU-jogszabályok, a tagországokat alig köti valami az adórendszereik kialakításában – a négy szabadság és a diszkriminációmentesség alapelvein kívül. Ha valaki – legyen az vállalat vagy magánszemély – úgy érzi, hogy a tagállama megsérti ezeket az elveket, döntést kérhet Európa bíróságától. Ha az úgy dönt, hogy a kérdéses tagállami gyakorlat sérti az alapelveket, akkor azt meg kell szüntetni. A közelmúlt egyik, a brit kincstárnak sokmilliárdos bevételkiesést okozó, és precedensértékű döntése a Marks & Spencer ügyben hozott döntés volt, aminek lényege, hogy egy cégcsoport akkor is levonhatja egyik leányvállalatának veszteségét egy másik nyereségéből, ha a két leányvállalat két különböző tagállamban van. A tagállamok tehát szuverenitásukat védve (az adózás a nemzeti szuverenitás egyik bástyája a hadügyek mellett) lemondanak arról, hogy közösen, leülve a tárgyalóasztalhoz európai adótörvényeket alkossanak. (Az egyhangúság miatt ez amúgy is rendkívül nehéz.) Vagyis az európai közvetlen adótörvények nagy százalékát Luxemburgban hozzák, a tagállamok befolyásának hiánya mellett.

A brüsszeli Bruegel nevű gazdasági kutatóintézet 2006-os kutatásai szerint az egységes európai piac sok tekintetben még ma is csak álom. A pénzpiacok nagymértékben integrálódtak, és jelentős előrelépés történt az egységes áru piacok kialakulásának irányába is, de az európaiak még döntő mértékben saját országukban dolgoznak, vásárolnak és fektetnek be. Az EU régi tagállamai (amelyek az EU össz-GDP-jének mintegy 95 százalékát adják) GDP-jük 86 százalékát saját nemzeti termékeik fogyasztására költik, és mindössze 10 százalékát más EU-ország termékeire. A részvénybefektetések 65 százaléka irányul hazai papírokba, csak 18 százaléka más EU-tagállam papírjaiba, és a lakosoknak kevesebb mint 2 százaléka dolgozik más EU-tagállamban. Igaz, hogy az árukereskedelem két amerikai tagállam kö-

zött átlagosan két-háromszor kisebb, mint az adott tagállamon belül, de még így is háromszor nagyobb, mint két EU-tagország között.

A munkaerő szabad mozgása az egyik politikailag legérzékenyebb kérdésnek bizonyult az EU régi tagállamaiban, ahol attól tartottak, hogy a bővítés nyomán a munkanélküliek tömegesen Nyugatra vándorolnak, a munkaerő-piaci verseny jelentősen megnő, és a beáramló olcsó munkaerővel szemben a hazai munkavállalók alulmaradnak. Ennek megfelelően a 2003-as Csatlakozási Szerződés lehetőséget biztosított arra, hogy egy hétéves átmeneti időszakban a tagállamok eltérjenek a munkaerő szabad áramlásának elvétől, és nemzeti megszorításokat alkalmazzanak az új tagállamokból érkező munkavállalókkal szemben, Ciprus és Málta kivételével. Az átmeneti intézkedések első két évében Írország, Svédország és Nagy-Britannia döntött úgy, hogy nem alkalmaz korlátozásokat, bár az Egyesült Királyság bevezetett egy kötelező regisztrációs rendszert. A többi EU-15 tagállam munkavállalási engedély megszerzését tette kötelezővé, mely gyakran kvótarendszerrel is párosul. Az új tagállamok megnyitották munkaerőpiacaikat egymás felé, ugyanakkor Lengyelország, Szlovénia és Magyarország kölcsönös megszorításokat alkalmaz az EU-15 munkavállalóival szemben. Az átmeneti rendelkezéseket két évente kell felülvizsgálni. A 2006-os első áttekintést követően elsőként három tagállam, Finnország, Spanyolország és Portugália jelezte, hogy a jövőben nem kívánják korlátozni az új tagállamok polgárainak munkavállalását. Görögország csatlakozott e körhöz, és úgy döntött, hogy feloldja a megszorításokat 2006. május 1-jétől kezdődően. További hat tagállam (Belgium, Dánia, Franciaország, Olaszország, Hollandia és Luxemburg) úgy határozott, hogy bár fenntartja a korlátozásokat, de egyes szektorokban enyhíti, illetve felfüggeszti azokat.

A csatlakozás óta eltelt időszak nem igazolta a tömeges bevándorlástól való félelmeket: az EU-10-ből induló migráció általában csekély, még a megszorításokat nem alkalmazó országok irányában is, a fogadó munkaerőpiacokon nem tapasztaltak jelentősebb zavarokat. A külföldi munkavállalók inkább kiegészítik az EU-15 munkaerőpiacának jelenlegi képzettségi alapját, és fontos látni, hogy a harmadik országokból induló migráció jóval erőteljesebb, mint az EU-n belüli mobilitás. 2005-ben Ausztriában és Németországban, ahol az EU-ban a legmagasabb a más nemzetiségűek aránya az aktív korú népességben belül (mintegy 10 százalék), csak a munkavállalók igen kis százaléka (1,5 százalék és 0,6 százalék) érkezett az EU-10 országaiból (míg mintegy 7 százalék az EU-n kívülről). A tagállamoknak feltétlenül meg kell fontolniuk, hogy a munkaerőpiac helyzetét figyelembe véve valóban szükséges-e fenntartaniuk a megszorításokat, hiszen a korlátozó intézkedések gazdaságilag nehezen indokolhatók. A munkaerő-áramlást végső soron a kereslet és a kínálat határozza meg, és nagy a veszélye annak, hogy a korlátozó szabályok megkerülése a feketegazdaságot erősíti. Ennek ellenére az új és olcsó munkások tömege komoly társadalmi feszültséget okozhat, amit tovább fokoz a két új tag, Románia és Bulgária felvétele, amelyek előtt a korábban a korlátozások ellen protestáló EU-10 országok közül többen is lezárják munkaerőpiacaikat, illetve néhányan a szelektív beengedés politikáját folytatják.

A modernkori francia történelem egyik fontos pillanatában – az Európai Alkotmányról szóló népszavazás idején – sajnos két mumus is felbukkant a félhomályból:

a lengyel vízvezeték-szerelő és „Frits Frankenstein”. (Utóbbi a belső piacért akkoriban felelős európai biztos, Frits Bolkestein elterjedt beceneve volt.) Ez a két emblematikus figura ugyanannak a dolognak volt a negatív szimbóluma: az európai szolgáltatási piacok liberalizációjának. Az európai gazdaság 70 százalékát a szolgáltatások állítják elő, de egységes európai szolgáltatási piacról távolról sem beszélhetünk, mert a szolgáltatást nyújtani kívánó cégek számtalan akadályba ütköznek, ha külföldön (pontosabban az európai piac egy másik pontján) akarják megkezdeni tevékenységüket, mindegy, hogy ehhez le akarnak telepedni, vagy nem, és „határon át” szeretnének működni. A szolgáltatások a tevékenységek legkülönbözőbb formáját foglalják magukba a fodrászattól a jogi, üzleti tanácsadason át a szabadidős és turisztikai tanácsadásig és szervezésig. A Copenhagen Economics 275 ezer európai szolgáltató cég adatait dolgozta fel, és modellezte a szolgáltatási irányelv várható hatásait. Arra az eredményre jutott, hogy a határok lebontása – a verseny fokozódása és az adminisztratív terhek mérséklődése miatt – jelentős árcsökkenést eredményezne Európa-szerte a fogyasztók, a tagállamok és a cégek számára egyaránt. Mindez a fogyasztás 0,6 százalékos, vagyis 37 milliárd eurós, valamint a foglalkoztatás több mint félmillió fővel történő növekedéséhez vezetne.

A bírálói által „ultraliberálisnak” tartott szolgáltatási irányelv körül elképesztően szenvedélyes polémia alakult ki. Az irányelv talán legvitatottabb pontja az a rendelkezés, amelynek értelmében a külföldön szolgáltatást nyújtókra saját hazájuk szabályai lennének érvényesek (a származási ország elve). Elsősorban a francia és a német kormány, valamint a szakszervezetek szerint mindez a szociális dömping előtt nyitná meg az utat, és a hazai cégek nem tudnák tartani a lépést az új tagállamok olcsóbb munkaerővel dolgozó és ezért olcsóbb szolgáltatásokat is kínáló vállalkozóival. A szolgáltatási irányelv kapcsán komoly érdeklődés alakult tehát ki a minél gyorsabb és szélesebb piacnyitást szorgalmazó tagállamok és a szociális dömpingtől tartó egyes „régii” tagországok között. A keleti olcsó munkaerő szimbólumává vált lengyel vízvezeték-szerelő (*plombier polonais*) démonizált figura lett, akiben sokan a nyugat-európai szociális vívmányok legnagyobb ellenségét látták.

A hatalmas politikai nyomás eredményeként végül egy kevésbé piacpárti tervezet fogadott el Brüsszel. Bár az alapvető célkitűzés továbbra is a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtás akadályainak megszüntetése, az eredeti tervezethez képest a módosított javaslat nagy visszalépés. Míg az eredeti javaslat hatálya a szolgáltatások lehetőleg legszélesebb körére terjedt ki, addig a módosított javaslat nincs hatással a munkajogra, és nem foglalkozik a munkavállalók kiküldetésével. Az irányelv nem fed le egy sereg fontos szolgáltatási ágat. A leglényegesebb felpuhulás azonban az, hogy míg az eredeti tervezet a származási ország elvét alkalmazta a határokon átnyúló szolgáltatásokra, addig a módosított irányelvtervezet már nem tartalmazza ezt a szabályt, azt pusztán a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével helyettesíti. Vagyis nem a küldő ország szabályai érvényesülnek a szolgáltatások nyújtása során. A fogadó tagállamoknak (ahol a külföldi a szolgáltatást nyújtja) így megmarad a lehetőségük arra, hogy korlátozásokat alkalmazzanak. Igaz, ezt elvileg csak akkor tehetik meg, ha a korlátozások megkülönböztetéstől mentesek, arányosak és szükségesek,

vagy ha azokat a közrend, a közbiztonság, a közegészség, illetve a környezet védelme megköveteli. A tervezet pozitívumaként említhető, hogy könnyíti az üzleti vállalkozások létrehozását szerte az EU területén: lehetővé teszi az online, egyablakos ügyintézését. Az engedélyezési rendszerek világosabbak, átláthatóbbak lesznek, a „gazdasági igények” felmérését pedig – azt a drága eljárást, amely során a vállalkozásnak bizonyítania kell a hatóságok előtt, hogy tevékenysége nem ingatja meg a helyi versenyhelyezetet – nem követelhetik meg többé. Ennek következtében felgyorsul az engedélyezés, és csökkennek a vállalkozások költségei. A tagállamoknak igazgatási együttműködés révén kell jobb és hatékonyabb felügyeletet biztosítaniuk a vállalkozások működése felett. Mindezzel együtt – azzal, hogy a nagy jelentőségű irányelvől kimaradt a származási ország, vagyis a valós kontinentális piac – elve, Európa egy fontos lehetőséget szalasztott el arra, hogy a gazdaságának legjelentősebb szelét képviselő szolgáltatási szektorban is megvalósítsa a valódi egységes európai piac gyakorlatát.

Sokak szerint a kiút Európa számára az innováció. Az innováció nem csak az okos elmék munkáját, de jobbiztonságot is igényel, vagyis azt, hogy a feltaláló, újító biztos lehessen abban, hogy találmányát gyorsan, egyszerűen és olcsón szabadalmaztathatja – Európa-szerte. Egy több évtizedes egységes piacon gyanútlanul azt hihetnénk, hogy mindez már régóta adott. De nem: a mai napig nem létezik egységes közösségi szabadalom. A szabadalmakat külön-külön kell bejegyezni az egyes tagállamokban; nem szükséges kifejtetni, hogy ez mennyi idővel, energiával és költséggel jár. (Ez az úgynevezett európai szabadalom rendszere, ami nem tévesztendő össze a közösségi szabadalommal, ami igazi egységes szabadalom lenne.) Egy amerikai szabadalom bejegyzése (ami a teljes USA piacon érvényes) 10 000 dollárba kerül, az EU-ban érvényes bejegyzés ennek 4–6-szorosa. Mindez egy olyan régióban, amelyik egyre gyorsulva szakad le a nemzetközi innovációs versenyben. A közösségi szabadalom terve egyébként egyáltalán nem új, a hetvenes évekből származik, és 2004-ben végre úgy tűnt, hogy a tagállamoknak sikerül megegyezniük a jogszabályról, amely bevezeti azt, de az európai miniszterek végül a szabadalmak más nyelvekre való fordítására vonatkozó technikai kérdések miatt leszavazták. Nem meglepő, hogy Bolkestein biztos súlyos szavakkal illette az európai minisztereket, és elképesztőnek tartotta, hogy az úgynevezett Versenyképességi Tanácson részt vevő miniszterek arcárandulás nélkül képesek politikai nyilatkozatokat elfogadni arról, hogy Európát kell a legversenyképesebb kontinenssé tenni, majd egy perccel később leszavazzák a közösségi szabványról szóló megegyezést.

Nézzük meg, mi történe, ha az európai pénz- és tőkepiaci integráció megvalósulna! A vállalatok sokkal olcsóbban jutnának pénzhez a tőzsdéken, ami a gazdaság növekedését, és végső soron új munkahelyeket eredményezne. A számítások szerint az európai pénzügyi piacok integrációjának megvalósulása esetén az EU GDP-je 1,1 százalékkal (2002-es áron számolva 130 millió euróval) nőne, a vállalati beruházások mértéke 6 százalékkal, a magánfogyasztás 0,8 százalékkal lenne magasabb, a foglalkoztatási ráta pedig 0,5 százalékkal. A működőtőke-áramlás (vagyis a határon átnyúló befektetések) szintjére nem lehet panasz Európában, de még mindig számos piaci akadály van a tőkepiaci egységesülés útjában. A piaci in-

tegrációt hátráltató akadályok közül a legakutabb az európai értékpapír-elszámolási struktúrák szétaprózottsága, de a tőzsdék is túl sokan vannak Európában a piac méretéhez képest. Az egységes európai értékpapír-elszámolási infrastruktúra azonban még várhatóan sokáig nem jön létre, részben az elszámolóházak rivalizálása miatt, részben pontosan azért, mert maga az európai tőkepiac, illetve az európai tőzsdék rendszere sem egységes.

Hogy áll a belső piaci irányelvek tagállami átvétele és alkalmazása? A belső piaci eredménytábla (*Internal Market Scoreboard*) évente kétszer rögzíti, hogy a belső piaci szabályokat milyen mértékben veszik át és alkalmazzák a tagállamok. Tulajdonképpen a transzpozíciós deficitet (vagyis a belső piaci szabályok tagállamok által nem alkalmazott arányát) szemlélteti. 2007 közepén ez a deficit 1,6 százalékra növekedett, ami azt jelenti, hogy az Európai Tanács által 2001-ben meghatározott 1,5 százalékos célt a tagországok képtelenek voltak tartani. (Ha Romániát és Bulgáriát is belevették volna a vizsgálatba, akkor a deficit 1,8 százalékos lett volna.)

1. táblázat. EU-25 Tagállami transzpozíciós deficit 2007 májusában (1628 irányelv)

Rangsor	1	2	3	4	5	6	6	6	6	10	10	10	13	14	14	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
Tagállam	LT	LV	SK	DK	DE	EE	CY	MT	SI	FR	HU	UK	AT	FI	SE	BE	NL	IE	PL	ES	CZ	EL	IT	LU	PT	EU
Transzpozíciós deficit (%)	0,5	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,3	2,4	2,7	3,3	4,4	1,6
Irányelvek száma	8	11	14	15	16	17	17	17	17	19	19	19	22	23	23	25	26	27	29	31	38	39	44	53	71	

Forrás: Európai Bizottság

A belső piaci jogszabályok átvétele csak az első lépés, azokat megfelelően alkalmazni is kellene, de ezzel is bajok vannak. A szabálysértési eljárások száma az irányelvek helytelen átvétele, vagy azok helytelen alkalmazása, illetve a Szerződés szabályainak megszegése miatt évről évre növekszik¹. A legtöbb jogsértési eljárás Olaszország, Portugália, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Németország és Belgium ellen folyik. (Átlagosan 53 eljárás folyik egy tagállam ellen, Olaszország a csúcstartó 150 esettel, Magyarország jó tanulónak tekinthető 28 szabálysértési eljárásával.) A környezetvédelem mellett az adózás és a vámunió, az energiaágazat és a közlekedés számítanak a leggyakoribb „szabálysértési szektoroknak”. A szabálysértési dömping hatékony kezelésének megfelelő eszköze az ügyek csomagban való intézése, amikor a hasonló eseteket összevonva kezelik még az eljárás korai szakaszában.

1 A Bizottságnak évente mintegy 6000 panasszal kell foglalkoznia, amelyek 70%-a megoldódik még a szabálysértési eljárás megkezdése előtt, 85%-a az eljárás második szakasza (reasoned opinion) előtt, és 93%-a a Bíróság ítélete előtt.

2. táblázat. EU-25 Tagállami nyitott jogsértési eljárások száma 2007 májusában

Tag- állam	SI	LT	EE	SK	LV	CZ	HU	DK	CY	MT	FI	LU	NL	SE	AT	IE	UK	PL	BE	PT	DE	EL	FR	ES	IT
Jogsér- tési esetek száma	17	17	18	20	22	27	28	30	30	36	37	42	47	48	58	59	59	59	71	75	82	89	99	108	153

Forrás: Európai Bizottság

Egy másik innovatív megoldás az állampolgárok belső piaccal kapcsolatos problémáit kezelni hivatott SOLVIT-hálózat, amely az ötödik születésnapját ünnepli. A SOLVIT egy tanácsadó és problémamegoldó információs szolgálat, amely számos esetben kényserítette ki jogsértő tagállami gyakorlatok megváltoztatását².

Merre tovább?

Az Európai Bizottság folyamatosan áttekinti a belső piaci szabályok átvételének helyzetét, és már 2004-ben az alábbi legfontosabb teendőket jelölte meg:

- Lehetővé kell tenni az áruforgalom teljes szabadságát Európában;
- Biztosítani kell a szolgáltatási piacok szabadságát;
- Növelni kell a hálózati iparágak teljesítményét;
- Enyhíteni kell az európai adókorlátokat;
- Liberalizálni és bővíteni kell az európai közbeszerzési piacokat;
- Javítani és egyszerűsíteni kell a vállalatok működési feltételeit;
- Megoldást kell találni az európai demográfiai kihívásokra;
- Egyszerűsíteni kell az uniós és tagállami szabályozást és az adminisztratív eljárásokat;
- Javítani kell a szabályok gyakorlati alkalmazását;
- Jobb információszolgáltatást kell biztosítani a vállalatok és a fogyasztók számára.

A belső piac 2006-ban lezajlott értékelése szerint, amelynek során a vállalati és az érdekképviseleti szektor mellett a fogyasztók, az állampolgárok is elmondhatták véleményüket, az összkép pozitív volt. A belső piac kiépítése valóban számtalan előnnyel járt, és ezt visszaigazolták a vélemények is. A kis cégek és a fogyasztók kevésbé voltak lelkesek, gyakran azért, mert számukra a homogén piac még távolról sem született meg. A kis cégeknek még mindig sokkal nehezebb külföldön terjeszkedniük, mint otthon, és a fogyasztók azt tapasztalják, hogy számos diszkriminatív nehézséget támaszt velük szemben saját tagállamuk, amelyek pedig egy egységes pi-

2 2002-es létrehozása óta a SOLVIT 1800 konkrét ügyben járt el. Az ügyek megoszlása a következő volt: 21% képesítések elismerése; 16% termékek piaca jutása; 14% társadalombiztosítási ügyek; 11% adózás; 7% gépjármű-regisztráció; 6% szolgáltatások piaca jutása; 5% letelepedési engedélyi ügyek; 4% munkavállalói jogok. Az ügyek 78%-át képes volt megoldani a SOLVIT.

acon nem létezhetnének. Elég, ha csak a több tagállamban megfizetendő autóregisztrációs adóra, vagy a tagállamok között meglévő tetemes energiaár-különbségekre gondolunk. Az áru piacokon a belső piac realitás, de az áruk teljesen szabad mozgását még mindig számos, a közösségi szabályokra ráerakódó extra előírás nehezíti. A szolgáltatások piacain a helyzet ennél sokkal rosszabb, elég a lakossági banki szolgáltatásokra, vagy az energiapiacokra gondolni, ahol az egységes európai piac csírája sincs még meg. Mint láttuk, a személyek mozgása sem szabad, illetve az emberek még akkor sem élnek ezzel a lehetőséggel, ha azt megtehetnék.

Az üzleti élet szereplői alapvetően elégedettek a belső piaci szabályokkal, sőt sokan hatékonyabbnak tartják azokat, mint saját tagállamuk jogszabályait. Ennek ellenére sokallják az európai szabályok költségeit és – főleg a kisebb cégek – a mennyiségét. Sokaknak gondot okoz ugyanis megfelelő időben történő alkalmazásuk. Ezzel együtt sokuk túl lassúnak és költségesnek tartja a brüsszeli bürokráciát, és mindössze minden harmadik cég véli úgy, hogy Brüsszelben figyelembe veszik az érdekeit.

Vannak olyan belső piaci területek is, ahol dacára a több évtizedes fejlődésnek, hatalmas fehér foltok világítanak, ilyen például az adózás is, amelyet történeti okokból szent tehénként kezelnek a mai napig, és ezért rendkívül kevésbé harmonizált, illetve koordinált mondjuk a versenypolitikával, vagy a monetáris politikával összehasonlítva. A koordináció hiánya mindenkinek rossz: alapvetően a polgároknak és a cégeknek, akik/amelyek mozgását, illetve befektetéseit akadályozza az adózási szabályok rendkívüli különbözősége. De ugyanúgy hátrányos a tagállamoknak is, hiszen a jelenlegi zavaros helyzetben napról napra derül ki adószabályaik valamelyikéről, hogy a Bíróság a közös alapelvekkel ellentétesnek tartja. Az adóharmonizáció kérdése persze sokkal messzebb visz az adózási kérdéseknél – nemcsak a már említett szuverenitás elvesztése feletti aggodalom miatt, de azért is, mert a jelenlegi társadalmi feszültségekkel és a turbóglobalizáció rémképével terhelt világban Nyugat-Európa egyik legnagyobb paranoiája a „tisztelességtelen kelet-európai adóverseny”. Ennek megfelelően a fokozottabb adóharmonizációt akarók jellemzően az adók emelését is szeretnék látni, ami az egyik fontos ideológiai pontja lehet az Európa jövőjéről szóló vitáknak.

A 2007-es tavaszi csúcra a XXI. századi belső piac témájában készített időközi jelentés (amely a novemberi, végleges dokumentumot készítette elő) felteszi a kérdést, hogy mire kell választ adni a jövő egységes európai piacának. Alapvetően három nagy kihívásra – válaszolja meg a dokumentum: egyrészt a globalizációra és az ezzel járó erősödő nemzetközi verseny nyomásra, másrészt a nagyszabású strukturális változásokra, mint a tudásalapú gazdaság megjelenése, a szolgáltatások gazdasági dominanciája, a növekvő energiatülszórás, a klímaváltozás és az öregedő európai népesség, harmadrészt egy minden eddiginél nagyobb és heterogénebb EU támasztotta kihívásokra. Az interim anyag – amely figyelembe vette egy széles körű konzultáció inputjait és eredményeit is³ – főbb megállapításai mind a prioritásokra,

3 A konzultáció főbb témaköréi a következők voltak: az innováció és piacok dinamizmusának erősítése; a jogalkotás minőségének javítása; a jobb jogszabály alkalmazás és ennek kikényszerítése; a globális viszonyok hangsúlyosabb figyelembevétel a belső piaci szabályok kialakítása során; az érintettek (cégek és állampolgárok) jobb informálása.

mind az eszközrendszerre vonatkozóan visszaköszönnek a végleges anyagban is, amelyet a 2008-as tavaszi EU-csúcs hivatott jóváhagyni és véglegesíteni. Az időközi jelentés tematikus prioritásai az alábbiak voltak.

- *Fogyasztók és állampolgárok érdekeinek szolgálata* (többek között a termék- és élelmiszer-biztonsági szabályok erősítésével, a verseny erősítése okán bekövetkező árcsökkenéssel, az egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szabályok javításával, az e-kereskedelem és fogyasztóvédelem erősítésével).
- *A piacok integrációjának elősegítése* (valós versenyhelyzet és a munkaerő szabad áramlásának valós megteremtésével, az energiapiacok felszabadításával, a pénzügyi piacok fragmentációjának felszámolásával, a Transzeurópai Hálózatok szerepének növelésével).
- *A tudásalapú gazdaság fejlesztése* (az innovatív szektorok támogatásával, a szellemi tulajdonjogra vonatkozó szabályok javításával).
- *A hatékony szabályozási környezet megteremtése* (konzisztens és hatékony európai szabályok segítségével, egyszerűsítéssel és jobb jogszabály-alkalmazással).
- *A fenntarthatóság garantálása* (a humántőkébe való befektetés elősegítésével, környezetvédelmi szempontok érvényesítésével).
- *Globális megközelítés alkalmazása* (globális érvényű EU-szabványok, az EU szabályok nemzetközi elterjesztése segítségével).

A célok mellé eszközöket is meghatározott a dokumentum, ezek közül a legfontosabbak a következők voltak.

- *A belső piaci szabály- és eljárásrendszernek jóval inkább eredményorientáltnak és „hatástudatosabbnak” kell lennie, mint a múltban.* Vagyis az EU ott lépjen fel, ahol tényleg eredményre – ráadásul a tagállami szintű intézkedésnél jobb eredményre – számíthat. Nem akadálylebontható, hanem eredményközpontú hozzáállásra van szükség: a cégek és állampolgárok jólétének növelése érdekében kell szabályozni vagy éppen deregulálni a piacokat. Ehhez fel kell mérni a társadalmi igényeket, monitorozni kell a piac működését, és modellezni kell a várható hatásokat.
- *Nagyobb hatékonyságra kell törekedni.* Egy 27-tagú EU-ban újra kell gondolni a harmonizálás és a kölcsönös elismerés elvének helyes arányát, vagyis nagyobb szerepet kell adni az utóbbinak. A jogalkotást kiegészítő egyéb eszközöket (ügynökségek, közösségi iránymutatások, legjobb gyakorlat, önszabályozás) előtérbe kell helyezni. Egyszerűsíteni és modernizálni kell a meglévő szabályokat. (A jogrendszer minőségének, koherenciájának javítására, az uniós szabályozási dzsungel egyszerűsítésére vonatkozóan már 2003-ban elfogadta a Bizottság az ún. SLIM-programot, amelynek a lényege a kodifikáció, a konszolidáció és az elavult jogszabályok kirotálása volt.) Keményen ki kell kényszeríteni a belső piaci szabályokat a szabálysértési eljárások, illetve az EU-versenyszabályok hathatós alkalmazásával.
- *A belső piac működésének decentralizáltabbnak és network-alapúnak kell lennie.* Erősíteni kell a nemzeti szabályozó és piacfelügyeleti szervek szerepét, aktivitását és határon átnyúló kooperációját.

- *A globális viszonyokat sokkal jobban figyelembe kell venni és proaktívan beépíteni a stratégiaalkotásba.* Ki kell terjeszteni a belső piaci szabályokat a környező régiókba a szomszédságpolitika keretében. Törekedni kell a globális szabályozási konvergenciára, ha lehet az EU-szabályok alkalmazásának bázisán. Erősíteni kell az európai felügyeleti szervek nemzetközi aktivitását és a szabályalkotási együttműködést az EU legfontosabb gazdasági partnereinek szerveivel.
- *Javítani kell a belső piaci eredmények és lehetőségek kommunikációját.*

A novemberi végleges anyag sok tekintetben visszaadja a társadalmi vita során kialakult előzetes anyag megállapításait, de annál jóval részletesebben szól a teendőkről, azzal együtt, hogy nem tartalmaz konkrét jogalkotási akcióttervet. Ilyen tekintetben tehát a szöveg ellentéte a húsz évvel ezelőtti történelmi jelentőségű Fehér Könyvnek. A 2007-es program egy hatékonyan, de nem túlszabályozott, flexibilis alkalmazkodásra alkalmas, a globális rendszerbe jól illeszkedő európai belső piac mellett tesz hitet, és a következő prioritásokat tartalmazza:

- *A fogyasztók és a kisvállalatok helyzetbe hozása.* Meg kell szüntetni az energia-, telekom- és lakossági pénzügyi szolgáltatási (pl. bankszámlanyitás, jelzáloghitel-felvétel külföldön) piacok széttöredezettségét, és segíteni kell a KKV-k európaivá válását, vagyis azt, hogy kiléphessenek a nemzeti piacokról más tagországok piacaira is. Erősíteni kell a fogyasztók jogait, és jogvédő intézményeit. Javítani kell a gyógyszerkészítmények minőségellenőrzését és támogatni az európai egészségügyi kutatást és innovációt. A Bizottság 2008-ban egy Európai Kisvállalkozási Törvényt (*Small Business Act for Europe*) fog előterjeszteni, amely adminisztratív, adózási, szellemi tulajdonjoggal, innovációval és piacra jutással kapcsolatos könnyítéseket fog tartalmazni a KKV-szektor számára.
- *A globalizáció kihasználása és aktív alakítása.* Európának globális szabályozási és standardizáló nagyhatalomnak kellene lennie (jó példa erre a GSM-szabvány, vagy az EU-versenypolitika globális kihatása, vagy a klímaváltozás elleni uniós tevékenység szerepe). Európa érdeke az, hogy a globális gazdasági szabályok (engedélyezési, piacfelügyeleti, működési, biztonsági stb.) ne erodálódjának, hanem a magas szintű európaiakhoz közeledjenek. („*Convergence to the top*” – „*race to the bottom*” helyett.) Hogyan játszhat irányító szerepet Európa? Egyrészt a globális piaci liberalizáció végigvitelével, amelynek során az európai piaci szabályokat fogadtatjuk el a partnerekkel. Másrészt az európai szabályok, értékek, normák exportálásával és globális standarddá tételével. Harmadrészt annak garantálásával, hogy a nemzetközi nyitottság valóban meghozza gyümölcsseit az európai üzleti életnek és az állampolgároknak. Ehhez a piaci és versenyszabályok szigorú érvényesítésére van szükség.
- *A tudás és az innováció előtérbe helyezése.* Európában a szolgáltatási szektor a GDP 70 százalékát állítja elő, a foglalkoztatás 68 százalékát adja, és az újonnan létrehozott állások 96 (!) százalékáért felelős, de az EU-n belüli kereskedelem mindössze 20 százalékát képviseli, és az európaiak alig 6 százaléka vesz

igénybe határon átnyúló elektronikus szolgáltatást. Ez mutatja az Európa előtt álló feladatok jelentőségét, és azt, hogy miért van szükség az olyan szektorok európai szintű liberalizációjára, mint az energia-, a közlekedés vagy a postai szolgáltatások. Európai szinten közelíteni kell az e-kormányzati és az elektronikus autentikációra vonatkozó szabványokat, és támogatni az európai kutatók mobilitását (vagyis azt, hogy egyik tagállamból könnyen, olcsón áttelepülhessenek egy kutatási projekt érdekében). A szellemi tulajdonjog és a közösségi szabadság kiemelt szerepéről már esett szó.

- *A szociális és környezetvédelmi szempontok érvényesítése.* Az emberi tőke erősítése élethosszig tartó tanulási lehetőségekkel, a munkavállalói mobilitás támogatásával és a közérdekű szolgáltatásokra (pl. egészségügyi szolgáltatások) vonatkozó szabályok modernizációjával.

A „mit” mellett a „hogyan” tekintetében is nagy a hasonlóság a tavaszi anyaggal. A végső változat is a hatékonyságot, a rugalmasságot, a globális szemlélet fontosságát és a piacok működésének állandó monitorozását hangsúlyozza annak érdekében, hogy el lehessen dönteni, hol kell továbbépíteni a belső piacot. Ez a monitoring kétfázisú lenne: az első fázisban azokat a szektorokat választanák ki, ahol az EU-szintű intézkedések a legnagyobb össztársadalmi haszonnal járnának, főképp az európai növekedés és a munkahelyteremtés szempontjából. Olyan szektorok lennének ezek, amelyek szerepe jelentős, és amelyek a gazdaság működésének egészére nagy kihatással vannak, és amelyek európai szintű működésében komoly akadályok, problémák mutatkoznak. Vagyis, ahol a legnagyobb a ki nem használt lehetőség. Ilyen szektorok számít: a lakossági pénzügyi szolgáltatási szektor, a postai és telekommunikációs szektor, az elektronikus gépgyártás. A második fázisban a kiválasztott szektorokat alaposabb vizsgálatnak vetik alá: miért működik gyengén az európai piac (integráció, nyitottság hiánya, alacsony fokú verseny, rossz szabályozási környezet, gyenge innovációs képesség). Ezek ismeretében kezdődhet a reformok megtervezése. Az eszközők tekintetében az „okos” megoldások kerülnek majd előtérbe a tervek szerint, vagyis a már említett, alapvetően nem jogalkotási eszközök összessége (a Bizottság nemrégiben elhatározta, hogy 2012-ig a negyedével csökkenti az EU-szabályok miatti adminisztrációs terhek súlyát a vállalati szféra számára – *Better regulation*), ami kéz a kézben kell, hogy járjon a keményebb kikényszerítéssel, a nemzeti hatóságok szorosabb együttműködésével, a felhasználóbarátabb kommunikációval és a „horizontális” szabályozási környezet (versenypolitika, adózás, közbeszerzési szabályok, TEN) párhuzamos javításával.

Összegzés

Az egyik kérdés, hogy a jövő belső piaci politikája „akadályelhárító” alapú, vagy új elképzeléseket és új szegmenseket megcélzó, innovatív alapú legyen. A belső piaci felülvizsgálatról szóló bizottsági előterjesztésből világosan látszik a szándék a második irányba való elmozdulásra. A másik kérdés a szabályozástechnikára vonatkozik: mi lesz az üdvöztető megközelítés a jövőben? A szabályozás vagy a piacok és a ver-

seny stimulálása nem szabályozási eszközökkel, hanem mondjuk a versenypolitika modernizálásával, és új szabályok elfogadása helyett koncentráljunk inkább a meglévő szabályok jobb tagállami alkalmazására? Ez a szándék is könnyen tetten érhető a reformtervekben. Fontos, hogy miként lehetne a gazdasági élet szereplőinek helyzetbe hozása után az egyszerű állampolgár és a fogyasztó számára is kézenfekvővé tenni a belső piac előnyeit. A jövő belső piaci politikájának a piaci dinamizmust és a piaci szereplők alkalmazkodóképességét kell növelnie, amihez hozzátartozik a felesleges, bürokratikus szabályok megszüntetése mind európai, mind tagállami szinten. Ezzel együtt a közösen elfogadott szabályok betartásában nem lehet kegyelmet adni a tagországoknak. Az innovációbarát környezet megteremtése az, ami a legfőbb vezérelv kell, hogy legyen, beszéljünk akár a kis- és középvállalkozási, akár a verseny-, akár az adózási, akár a szellemi tulajdonjogra vonatkozó politikáról. A piacra és a tőkéhez jutást, az igazságos versenyt és az innovatív ötletek piacképesé tételét kell támogatni. A szolgáltatások és az innováció egyre fontosabb szerepet töltenek be a világban. Nem hiszem, hogy Európa sokáig megengedheti magának azt a luxust, hogy nem hoz létre egy egységes európai szolgáltatási piacot és egy jól működő, olcsó szabadalmi rendszert. A nyolcvanas évek megközelítésének alapja az európai méretgazdaságosság megteremtése volt a piaci akadályok lebontásával, az innovatív mozgékonyosság nem számított kiemelt szempontnak, a termelési kapacitások külföldre helyezése még szinte ismeretlen volt, és a munkaerő-piaci, illetve a nyugdíjreformok jelentősége sem volt a maihoz mérhető.

Az új belső piaci elvek kialakításakor már el kell tudni rugaszkodni a belső piactól, bármilyen furcsán hangzik is ez. A nyolcvanas években az európai tagországok gazdasági rendszerének az egységesítése volt a legfontosabb feladat. Abban az időben a globalizáció még gyerekcipőben járt, ha úgy tetszik, Európa túrelmi időt kapott saját piacának kialakítására. Ma az európai blokk gazdaságának modernizációja és integrációja egy sosem látott mértékben nemzetközivé vált helyzetben kell, hogy folytatódjon. Ez azt jelenti, hogy minden egyes belső piaci terv és jogszabály előkészítésekor az első kérdés, amit fel kell tenni: mit fog ez jelenteni Európának a nagyvilágban elfoglalt helye, szerepe szempontjából?

Európa egyik nagy – és a mai napig kihasználatlan – potenciálja az egységes európai piac. A fennmaradó akadályokat, amelyek ennek a kiteljesedését gátolják, le kell bontani. Az európai közös pénz a gazdasági integrációt koronázza meg, de politikai alapon jött létre, ami természetesen nem azt jelenti, hogy gazdaságilag megalapozatlan vagy instabil lenne. Azonban egy tucatnyi, egymástól lényegesen különböző gazdasági jellemzőkkel rendelkező ország valutauniójának fenntartása távolról sem unalmas automatizmus, különösen a gazdasági recesszió időszakában. Az euró talán a legnagyobb európai sikersztori és a legfontosabb közös szimbólum, de ennél sokkal több is: az eurózána gazdasági stabilitásának fontos garanciája, sőt Európa nemzetközi szerepének egyik emeltyűje. Eleinte sokan az európai politikai unió testvérének tartották, de ma is vannak, akik így gondolkodnak róla, és a másik testvér megszületését várják. Akárhogy is van, a közös pénz megőrzése mára Európa egyik legfontosabb feladata lett, ami pedig hosszú távon nem lehetséges egy jól működő európai belső piac nélkül.

Irodalom

- Blanchard, Olivier: "The Economic Future of Europe", NBER (National Bureau of Economic Research) Working Paper n° 10310, February 2004.
- Debrun, Xavier and Anthony, Annett: "Implementing Lisbon: Incentives and Constraints", Chapter II in Euro Area – Selected Issues, IMF, Country report N° 04/235, 2004.
- European Commission: Internal Market Scoreboard no. 16. July 2007.
- European Commission: A single market for citizens – Interim Report to the 2007 Spring European Council. February, 2007.
- European Commission: A single market for 21st century Europe. November 2007.
- Magnette, Paul: "What is the European Union? Nature and Prospects", Palgrave MacMillan 2005.
- Marján Attila: Európa sorsa – az öreg hölgy és a bika, HVG Kiadó, Budapest, 2007.
- Marján Attila: Az Európai Unió gazdasága, HVG Kiadó, Budapest, 2006 (második, kibővített kiadás).
- Pisani-Ferry Jean, Sapir André: "Last exit to Lisbon", Bruegel Policy Brief, 14 March 2006.
- Sapir et al: "An agenda for a growing Europe: The Sapir Report", Oxford University Press, 2004.

KOMANOVICS ADRIENNE

A nyilvánosság követelménye az Európai Unióban I. Gondolatok a Bizottság Zöld Könyve¹ kapcsán

A tanulmány első része a közösségi intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó jelenleg hatályos szabályokat és azok előzményeit mutatja be. Az 1049/2001 rendelet számos kérdésben kétségkívül előrelépést – ha szerényet is – jelent, így például a hozzáférési szabályok kiterjednek mindhárom pillérre, a rendelet kötelezővé teszi a részleges hozzáférést és a nyilvántartások létrehozását. A rendszer azonban sok ponton bírálható: a hozzáférés alóli kivételek köre túl tág, a szabályok vétőjogot biztosítanak a tagállamoknak a tőlük származó dokumentumok tekintetében, illetve a határidők túl hosszúak.

1. Bevezetés

Az Európai Unió eddigi történetében többféle korszakot megélt: voltak felfelé ívelő, prosperáló évek (pl. a hatvanas évek), és voltak jóval nehezebb, gazdasági és politikai problémákkal terhes periódusok is, mint például az olajválságot követő időszak, a foglalkoztatás drámai helyzete a kilencvenes évektől kezdődően, a 2001 utáni, tagállamokat érintő terrortámadások (Madrid, London), vagy az Alkotmányszerződés kudarcra.

A két utolsó, összesen tizenkét államot magában foglaló bővülési hullám különös élességgel irányította rá a figyelmet az Unió működésére, pontosabban annak működésére. Az Unióban biztosítani kell egyrészt a nemzeti érdekek, másrészt az összeurópai érdekek megfelelő érvényesülését. Ekként különös jelentősége van annak, hogy az Unió hatékonyan tudjon fellépni globalizált társadalmunk veszélyeivel szemben, és hogy a jelen és a jövő kihívásait meg tudja válaszolni; de ugyanígy annak is, hogy a különféle szereplők – tagállamok, vállalkozások, személyek – megfelelő módon tudják kontrollálni az Unió működését.

Az Unió hatékony működése rendkívül sok tényezőtől függ, például a megfelelő gazdasági háttértől, a kellő mértékű együttműködési készségtől a tagállamok részéről, a világgazdaság általános állapotától, az intézmények működésétől, a megfelelő minőségű jogszabályoktól. Az eredményességnek talán kevésbé „látványos”, de nagyon fontos előfeltétele az is, hogy a polgárok elfogadják és támogassák az Unió különféle kezdeményezéseit. A korábban jellemző megengedő konszenzus mára elpárolgott; egyre nagyobb az euroskeptikusok tábora. Az egyik legfrissebb példa az

¹ Az Európai Közösségek Bizottsága: Zöld Könyv az Európai Közösség intézményei által birtokolt dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés. Felülvizsgálat. Brüsszel, 2007. április 18. COM(2007) 185 végleges.

A témával kapcsolatban lásd továbbá: Komanovics Adrienne: Információszabadság az Európai Unióban (PhD-dolgozat, 2007, kézirat).

Alkotmány szerződés sorsa, amelyet Franciaország és Hollandia lakossága elutasított. Nem tudni, hogy milyen sors várt volna rá más országokban, ahol a megerősítésről nem tartottak népszavazást: a teljes érdektelenség, avagy esetleg a francia és a holland példához hasonló „nem”.

A tanulmány az Unió és a nyilvánosság kapcsolatával foglalkozik, azon belül pedig az átláthatóság egyik részelemével: a hivatalos („kormányzati”) dokumentumokhoz való hozzáféréssel. Az Unió működésének átláthatóbbá tételére irányuló törekvés hozzájárul ahhoz, hogy a polgárok a mindennapokban is közelebb érezzék magukhoz az Uniót, élni tudjanak az Unió által biztosított jogaikkal, hogy ellenőrizni tudják a Bizottság tevékenységét, valamint azt, hogy kormányaik, illetve EP-képviselőik mennyiben és miként képviselik a nemzeti és állampolgári érdekeket a különféle uniós intézményekben.

E rövid bevezetés után a tanulmány 2. fejezete áttekinti, hogy miként is jelent meg a nyilvánosság követelménye az Európai Unióban. Ezt követően a jelenleg hatályos uniós jogszabály, az 1049/2001 rendelet rövid elemzése következik (3. fejezet). A Bíróság esetjogának áttekintése (4. fejezet) és a rendelet érvényesülésének általános elemzése (5. fejezet) után a tanulmány – a folyóirat következő számában megjelenő – második része az uniós szintű átláthatóság legújabb fejleményeinek elemzésével és a konklúziókkal zárul.

2. A transzparencia követelményének megjelenése az Európai Unióban

2.1. A nyilvánosság követelménye a nemzetközi szervezetekben

A nemzetközi kapcsolatokat általában a titkosság jellemzi: érthető okokból a világpolitika zárt ajtók mögött formálódik. Nem sokat lehet tudni az államok tárgyalási stratégiájáról, avagy a megbeszélések konkrét tartalmáról és eredményeiről. A kormányok azzal érvelnek, hogy a tanácskozásokon érzékeny, magaspolitikai (*high politics*) ügyekről konzultálnak, és a nyilvánosság keresztjében nem lehet megteremteni azt a légkört, amely elengedhetetlen a tárgyaló felek közötti konszenzus kialakításához. Ugyanezt az érvrendszert hangoztatják a kormányközi együttműködés intézményesített formái, a nemzetközi szervezetek vonatkozásában is.

Habár a nyilvánosság kizárása az államközi kapcsolatok inherens jellemzőjének tűnik, számos nemzetközi szervezetet elérte az ún. legitimitációs válság. Így pl. a Világkereskedelmi Szervezetet (WTO), a Világbankot (IBRD) és a Nemzetközi Valutaalapot is. A WTO-n belüli eljárásokat egy kommentátor így jellemezte: a kereskedelempolitika fontos döntéseit egy csoport nem választott bürokrata hozza, akik zárt ajtók mögött döntenek Genfben.²

2 Roberts, Alasdair: A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations. *Public Administration Review*, July/August 2004, Vol. 64, No. 4., 411. o. Letölthető: http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/journal/Roberts_PAR_Revolt_2004.pdf (2007. 11. 06.)



2.2. A dokumentumokhoz való hozzáférés jelentősége

Az információszabadság az állampolgárnak jogot biztosít, hogy az állami szervek birtokában levő információhoz hozzáférjen, azokat megismerhesse. Más szavakat is használnak e jog leírására, pl. az állam közirataihoz való hozzáférés joga, vagy a közokiratok megismerhetősége. Mivel a kormányok általában vonakodnak részletes adatokat szolgáltatni saját tevékenységükről, különösen fontos, hogy ezt a kormányzati törekvést külső mechanizmusok révén, így pl. a hozzáférési jog által korlátozni lehessen.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés a demokratikus kormányzás egyik alapvető feltétele. Akkor beszélhetünk demokráciáról, ha – többek között – a polgárok kellőképp informáltak a kormány működéséről és politikáiról. Azt is le kell azonban szögezni, hogy önmagában az információszabadság nem nyújt gyógyírt minden problémára; ez a jog csak egy része a nyitottság biztosításáért folytatott harcnak.

Az információszabadság elősegíti az állam és polgárai közötti egyenlőtlen erőviszonyok kiegyensúlyozását. A közérdekűnek minősülő adatok esetében a kérelmezőnek nem kell semmiféle érintettséget bizonyítania, avagy kérését indokolnia. Az információszabadság hozzájárul a kormányzati tevékenység hatékonyságának növeléséhez, ide értve a korrupció visszaszorítását. Ehhez szorosan kapcsolódik a politikai részvétel joga, és végső soron a hatalom demokratikus legitimitációja. A polgárok csak akkor tudnak értelmesen részt venni az adott közösség sorsának alakításában, ha kellő információval rendelkeznek. A hatékony részvétel a rendelkezésre álló információtól (is) függ. Ez pedig végső soron a kormányzat támogatottságának növekedéséhez vezet. A dokumentumokhoz való hozzáférés megakadályozza, vagy legalábbis csökkenti a kormányzati önkényt, és biztosítja a tisztességes eljárást.³

2.3. A transzparencia követelményének megjelenése az Európai Unióban

A Maastrichti Szerződés előtt a tagállamok és az intézmények nem igazán mutattak érdeklődést a nyilvánosság növelésének kérdése iránt. Született ugyan egy irányelv a környezeti információk nyilvánosságáról (90/313/EGK tanácsi irány-

3 Bővebben: Martin, Robert–Feldman, Estelle Working Paper: Access to Information in Developing Countries. Transparency International 1998., Ch. 2. Letölthető: http://www.transparency.org/working_papers/martin-feldman/index.html; Mendel, Toby: Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. UNESCO 2003. Letölthető: <http://www.statewatch.org/news/2004/jan/unesco-foi.pdf>; Michael, James: Freedom of Official Information. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Bulletin, Winter 1996/1997. Vol. 5 No. 1. Letölthető: <http://www.osce.org/odihr/documents/periodicals/bulle5-1.pdf>; és Roberts, Alasdair: Access to Government Information: An Overview of Issues. The Carter Center, Atlanta, May, 1999. Letölthető: http://www.transparency.org/working_papers/roberts/roberts.foi.html (2007. 11. 06.).

elv⁴), ám ez egyrészt kizárólag a környezeti információkról szól, másrészt pedig csak a tagállamok birtokában levő adatokra vonatkozott.

A nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején tapasztalható legitimitációs válság azonban megkövetelte, hogy a tagállamok külön figyelmet szenteljenek a demokráciadeficit különféle aspektusainak. Az Egységes Európai Okmány ratifikálása körülötte bonyodalom előrevetítette, hogy milyen következményekkel járhat, ha a Közösség figyelmen kívül hagyja a lakosság félelmeit és igényeit. Hasonló nehézségekkel kellett szembenézni a Maastrichti Szerződés ratifikálásakor is Dániában, Franciaországban és Németországban.⁵

A *Maastrichti Szerződés* szövegezése során még nem sikerült elérni, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés joga szerződéses jogalapot kapjon, hanem pusztán egy nyilatkozatot fogadtak el az információk nyilvánosságáról. Ennek folytatásaként 1993 decemberében a Tanács és a Bizottság elfogadott egy közös *Magatartási Kódexet* a dokumentumok nyilvánosságáról, amelyet két hónapon belül a Tanács és a Bizottság határozata követett (93/731, illetve 94/90 határozat; a továbbiakban: *hozzáférési határozatok*⁶). A Magatartási Kódex lefektette az elveket, amelyeket a két intézmény „lefordított” saját maga számára. Pontosabban fogalmazva: a Bizottság határozata pusztán megismételte a Magatartási Kódexet, és azt csak néhány részletszabállyal egészítette ki. A Tanács határozata a szó valódi értelmében végrehajtotta a Kódexet.

A hozzáférési határozatok számos eljárási szabályt tartalmaztak, mint például a határidőket, az eljárásban részt vevő szerveket és a jogorvoslati lehetőségeket; ezenkívül azt, hogy milyen esetekben kell megtagadni egy dokumentum kiadását.

A határozatok rendszerében minden természetes és jogi személyt megilletett a hozzáférés joga, és kérelmüket nem kellett indokolni. Rendkívül tágan határozták meg a dokumentum fogalmát: az mindenféle adathordozót (papír, elektronikus forma, hang-, képi vagy audiovizuális rögzítés) magában foglalt. A tárgyi hatályt illetően azonban szerepelt egy fontos megszorítás: a határozatok kizárólag azon dokumentumokra terjedtek ki, amelyek az érintett intézmény hatáskörébe tartozó területekre vonatkoztak. A határozatok nem tettek különbséget a dokumentumok kategóriái között, tehát a hozzáférési szabályok a minősített (titkosított) iratokra is kiterjedtek. A hozzáférést csak akkor lehetett megtagadni, ha a nyilvánosságra ho-

4 Directive 90/313 on the freedom of access to information on the environment [A környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i 90/313/EGK tanácsi irányelv (OJ 1990 L 158/56.)]. Bővebben lásd Ralph E. Hallo (ed.): *Access to Environmental Information in Europe: The Implementation and Implications of Directive 90/313/EC* (London, 1996). Ezt 2003-ban egy új irányelv váltotta fel: az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 41., 26. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.). Bővebben lásd Krämer, Ludwig: *EC Environmental Law* (6th ed.), Sweet & Maxwell, London, 2007., 151–154. o.

5 Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union* (6th ed.), 2006, Palgrave, 80. és 91–93. o.

6 Code of Conduct on public access to Commission and Council documents (1993 OJ L 340/41); Decision 93/371 on public access to Council documents (1993 OJ L 340/43); Decision 94/90 on public access to Commission documents (1994 OJ L 46/58).

zatal a kivételekben megjelölt érdeket hátrányosan befolyásolta volna. Végül, a hozzáférési határozatok lehetővé tették az intézményen belüli viszonylag gyors és olcsó korrekciót.

A Kódex és a hozzáférési határozatok rendelkezései azonban több tekintetben is bírálhatók. A viszonylag szűkre szabott anyagi szabályokat a Tanács és a Bizottság megpróbálta megszorítóan értelmezni, ezáltal tovább korlátozni a nyilvánosság terjedelmét. Talán fogalmazhatunk úgy, hogy a végső dőfést az ún. Solana-határozat adta, amely NATO-követelésekre további kivételeket illesztett be a Tanács határozatába.⁷

A Maastrichti Szerződés létrehozta az ombudsmani intézményt is. Az *ombudsman* két szempontból is szorosan kötődik a transzparencia témájához. Egyrészt akkor tudja feladatát hatékonyan ellátni, ha megfelelő információkkal rendelkezik. Éppen ezért a Közösség intézményei és szervei kötelesek az ombudsman rendelkezésére bocsátani az általa kért adatokat, kivéve, ha alapos okuk van a dokumentumok kiadásának megtagadására. Másrészt pedig az intézmény biztosítja, hogy az Unió polgárai hozzáférhessenek a közérdekű adatokhoz: a kiadás megtagadása esetén az ombudsmanhoz lehet fordulni, aki az ilyen tárgyú panaszokat kivizsgálja, továbbá hatáskörében áll egy-egy kérdést saját kezdeményezésére is kivizsgálni. Az információszabadság kiemelkedő szerepét jelzi, hogy az *első ilyen külön jelentés témája a közérdekű adatok nyilvánossága* volt.⁸ Az ombudsman javaslatai alapján több közösségi intézmény és szerv fogadta el saját szabályait, amelyek nagyon sokban hasonlítanak a Magatartási Kódexre. Az éves jelentésekből kiderül, hogy az ombudsmanhoz érkező panaszok negyede az átláthatóság hiányával kapcsolatos, ide értve a tájékoztatás megtagadását.⁹ Az ombudsman fontos szerepet játszik a Tanács üléseinek nyilvánosság tételéért folytatott küzdelemben is.¹⁰

Az *Amszterdami Szerződés* orvosolta a *jogalap problémáját*. Amíg korábban az intézmények eljárási szabályzataikban rendelkeztek a birtokukban levő iratok kiadásáról, addig Amszterdam után *egy elsődleges jogszabály és az annak alapján kibo-*

7 Nevét onnan kapta, hogy a módosító határozatot a NATO kérését követően Javier Solana, a Tanács főtárgyalója, a Közös Kül- és Biztonságpolitika főképviselője indítványára fogadták el. 2000/527/EC Council Decision of 14 August 2000 amending Decision 93/731/EC on public access to Council documents and Council Decision 2000/23/EC on the improvement of information on the Council's legislative activities and the public register of Council documents (OJ 2000 L 212/9). Az elfogadás módja és a módosítás tartalma miatt a transzparencia aktivistái Solana-féle puccsnak is nevezik, lásd Bunyan, Tony: Secrecy and openness in the European Union – the ongoing struggle for freedom of information. September 2002. Ch. 6. Letölthető: <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/index.html> (2007. 11. 06.).

8 Draft recommendation of the European Ombudsman on the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH), OJ 1998 C 44/9. Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/recommen/en/317764.htm>. Special Report by the European ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH). Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/special/pdf/en/970616.pdf> (2007. 11. 06.).

9 Lásd pl. a 2006. évre vonatkozó jelentés összefoglalójának 10. oldalát; http://www.ombudsman.europa.eu/report06/pdf/hu/short06_hu.pdf.

10 Decision of the European ombudsman on complaint 2395/2003/GG against the Council of the European Union; <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/032395.htm> (2007. 11. 06.).

csátandó rendelet tartalmazza a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. Ez utóbbit az együttműködési eljárás, tehát egy demokratikusabb eljárás keretében kell elfogadni.

A vonatkozó előírásnak megfelelően az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően megindult az EK 255. cikkében kilátásba helyezett rendelet elfogadására irányuló jogszabály-előkészítési munka. A Bizottság eredeti, meglehetősen gyenge javaslatát¹¹ a háromoldalú tárgyalássorozaton számos helyen módosították. Ami a rendelet elfogadásának körülményeit illeti, a *nyilvánosságot* előmozdítani hivatott jogszabály-előkészítése nagyon visszás volt, hiszen a 2001 januárja és májusa között tartott háromoldalú megbeszélések *titkosak* voltak; a civil szférát nem vonták be.¹² Az intézmények birtokában levő dokumentumok nyilvánosságát szabályozó rendeletet (a továbbiakban: rendelet vagy nyitottsági rendelet) egy hónap késéssel, 2001. május 30-án fogadták el, és 2003. december 3-tól kell alkalmazni.¹³

Az Amszterdami Szerződés a fent említett általános rendelkezéseken túl még egy külön rendelkezést iktatott be a *Tanács jogalkotói minőségben folytatott tevékenységének* nagyobb nyilvánosságával kapcsolatban (EK 207. cikk (3) bekezdés).

Habár az *Alkotmányszerződés* ratifikációja meghiúsult, érdemes röviden elemezni az információszabadsággal kapcsolatos rendelkezéseit. Az Alkotmányszerződés megalkotása során az egyik fő célkitűzés a demokrácia, az átláthatóság és a hatékonyság növelése volt. Az Alkotmányszerződés a dokumentumokhoz való hozzáférést *alapvető jognak* tekintette. Először is, a transzparencia követelménye a bevezető – mondhatni az „alkotmányos” – rendelkezések (I. Rész) között szerepelt, olyan más, fontos rendelkezések mellett, mint az Unió célkitűzései és alapvető értékei. Az I. Részben megtalálható a *felelősségteljes kormányzás* követelménye is, amely ugyan már korábban is megfogalmazódott, de jobbra csak *soft law* dokumentumokban. Másodsorban, az Alapjogi Charta – amelynek V. Címe (A polgárok jogai) külön is nevesíti a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát – az Alkotmányszerződés integráns részét képezte.

Ami gyakorlati szempontból talán a legfontosabb lett volna, az Alkotmányszerződés *horizontálisan kiterjesztette az elvet*: nem csak három intézmény dokumentumait fedte volna le az átláthatóság elve, hanem az Unió összes intézményét, szervét és hivatalát. A nyilvánosságra vonatkozó szabályokat az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra is alkalmazni kellett volna, de csak igazgatási jellegű dokumentumaikra. Még kell említeni, hogy nap-

11 Proposal for a Regulation Regarding Public Access to Documents. European Commission, Brussels, 21 February 2000, COM(2000) 30 final/2.

12 De Leeuw, Magdalena Elisabeth: The Regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off? European Law Review 28 (2003) 326. o. Az elfogadás körülményeiről, az intézmények szerepéről lásd Bjurulf, Bo–Elgström, Ole: Negotiating Transparency: The Role of Institutions. Journal of Common Market Studies 42 (2004) 249–269. o.

13 Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréséről (HL 2001 L 145., 43. o.; magyar nyelvű kiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

jainkra a Parlamenten, a Tanácson és a Bizottságon kívül számos más közösségi szerv is kialakította iratbetekintési szabályait. Ehhez képest az Alkotmányszerződés annyi előrelépést hozott volna, mint amennyit az előbb említett három intézmény vonatkozásában az Amszterdami Szerződés: elsődleges jogforrásban rögzítette volna a dokumentumaikhoz való hozzáférés jogát.

Az Alkotmányszerződés megőrizte a jelenleg is létező három réteget: a hozzáférési jogot egy elsődleges jogforrás (nemzetközi szerződés) tartalmazta volna; a jog gyakorlásának feltételeit egy európai másodlagos jog (európai törvény); a végrehajtás pedig az intézmények és szervek eljárási szabályzatában szereplő rend szerint történt volna.

Az Unió nyitottságának biztosítására 2005 novemberében újabb kezdeményezés indult (*átláthatósági kezdeményezés*). A Bizottság 2006. május 3-i Zöld Könyvében¹⁴ utalt arra, hogy az átláthatóság növelésére *már eddig is számos lépést tettek*: megalkották a nyitottsági rendeletet, a Bizottság létrehozta a dokumentumok nyilván tartását is, valamint a „komitológiai” bizottságok munkájával kapcsolatos dokumentumok külön nyilvántartását; a Bizottság 2005 első felében nyilvánosságra hozta a Bizottság részére tanácsokat adó konzultációs testületekkel és szakértői csoportokkal kapcsolatos információkat; döntéshozatal előtt széles körű konzultációkat folytat az érintettekkel és részletes hatásvizsgálatokat végez; valamint a Bizottság elfogadta helyes hivatali magatartási kódexét a Bizottság tagjai által követendő etikai normákról.

Az átláthatósági kezdeményezés középpontjában a következő célok álltak: a lobbitevékenység átláthatóbbá tétele; a civil társadalommal folytatott eszmecsere, az érintettek bevonása a jogalkotásba a jogalkotás színvonalának emelése érdekében; valamint az uniós alapok támogatását élvező kedvezményezettek közzététele.

Az átláthatósági kezdeményezést 2007 májusában *újabb Zöld Könyv* követte, amely az 1049/2001 rendelet felülvizsgálatát helyezte kilátásba. A nyilvános konzultáció 2007. július 31-én zárult le; a témának szentelt honlap¹⁵ tanúsága szerint több mint 80 reakció érkezett. A Zöld Könyv felvetéseivel részletesebben a tanulmány következő számban publikálásra kerülő II. része foglalkozik.

A kronológiai sorrendet követve, az Alkotmányszerződéssel kapcsolatos legújabb fejlemények következnek. A francia és a holland „nem” után sokáig kétséges volt az Alkotmányszerződés sorsa. A 2007. júniusi csúcstalálkozóra az az elképzelés körvonalazódott, hogy Alkotmányszerződés helyett csupán egy ún. *reformszerződést* fogadnak el, amely az Alkotmányszerződéssel ellentétben (IV-437. cikk) nem helyezi hatályon kívül az összes jelenlegi szerződést, hanem a hatályban maradó jelenlegi szerződésekbe vezeti be a különféle újításokat.¹⁶ A hivatalosan decemberben aláírandó Lisszaboni Szerződés vonatkozó rendelkezéseiről a 7. fejezet szól.

14 http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/com2006_0194_4_en.pdf (2007. 11. 06.).

15 http://ec.europa.eu/transparency/revision/index_en.htm (2007. 11. 06.).

16 Felhatalmazás a 2007. évi kormányközi konferencia számára: Brüsszel, 2007. június 26.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/07/st11/st11218.hu07.pdf>. A tervezetet lásd: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001-re01.hu07.pdf> (2007. 11. 06.).

3. A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet

3.1. A rendelet rövid bemutatása; pozitívumai és negatívumai

A 255. cikk alapján megalkotott, a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló rendelet legfontosabb újítása, hogy egy olyan jogforrásban – rendeletben – biztosítja a hozzáférés szabadságát, amelyet az intézmények egyoldalúan nem módosíthatnak (azaz szűkíthetnek); ahhoz mind a három intézmény „beleegyezése” szükséges. A rendeletet az együtdöntési eljárással fogadták el, amely eljárásban a Parlament társjogalkotónak tekinthető.

A dokumentumokhoz való hozzáférés rendszere jelenleg a következő *három szintből* áll. Az EK 255. cikke biztosítja az uniós polgároknak és az Unióban tartózkodóknak a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. A hozzáférés elveit és korlátait az új rendelet tartalmazza, a specifikus szabályokat pedig az érintett intézmények eljárási szabályzataiban találjuk meg.

A rendelet pozitívumának tekinthető, hogy célja a lehető legszélesebb körű információs szabadság biztosítása, a hozzáférési jog gyakorlásának egyszerűsítése, valamint az intézmények helyes igazgatási gyakorlatának elősegítése. Ennek megfelelően a dokumentum fogalmát tágan határozza meg (3. cikk), továbbá az információs szabadság lényegéből következően az igénylőnek nem kell kérelmét indokolnia [6. cikk (1) bekezdés]. A rendelet több tekintetben is megerősíti az előző évek előremutató bírói döntéseit: az új szabályok kiterjednek mind a három pillérré [2. cikk (3) bekezdés, 3. cikk], valamint a komitológiai bizottságok dokumentumaira is. A részleges hozzáférés kifejezetten szerepel a szabályok között [4. cikk (6) bekezdés]; továbbá a rendelet az intézmények kötelezettségévé teszi nyilvántartások létrehozatalát (11. cikk). Az intézmények számára rövidebb határidőt ír elő, bár a korábbi egy hónap helyébe lépő 15 munkanap lényegében csak egy héttel rövidíti a határidőket (7. és 8. cikk).

Más kérdésekben már kevésbé pozitív a kép: bár a rendelet a *kibocsátó szabályát* eltörölte,¹⁷ a tagállamok kérhetik, hogy az általuk kiállított dokumentumokat ne hozzák nyilvánosságra [4. cikk (5) bekezdés]. Az esetjogból (*IFAW-*, *Messina-* és *Scippacercola-ítélet*) egyértelművé vált, hogy a tagállam vétőjoggal rendelkezik, azaz a hozzáférés megtagadására irányuló kérése köti az intézményt. A *kivételek köre* és az érdekek mérlegelésére vonatkozó szabályok is kritikával illethetők. A Solana-határozat utáni állapottal szemben az *érzékeny dokumentumok* ugyan a rendelet hatálya alá tartoznak, ám számos megszorítás vonatkozik rájuk (9. cikk). További vizsaszáság a közösségi és a nemzeti hozzáférési szabályok *párhuzamos* létéből adódik: gyakran ugyanaz a dokumentum a közösségi intézményeknél és a tagállamoknál is megtalálható. A rendelet leszögezi, hogy a tagállamok a lojális együttműködés elve

17. „Ha a kért dokumentum természetes vagy jogi személy, tagállam, más közösségi intézmény vagy testület, illetve más nemzeti vagy nemzetközi testülettől származik, a kérelmet a Tanács helyett közvetlenül a szerzőnek kell megküldeni.” 93/731 határozat, 2. cikk (2) bekezdés. Hasonló szabály van a Bizottság határozatában is.

alapján nem veszélyeztethetik a rendelet érvényesülését azzal, hogy saját nemzeti – liberálisabb – hozzáférési jogszabályaik alapján nyilvánosságra hoznak dokumentumokat (5. cikk). Végül megemlíthető az is, hogy a preambulum csak általánosságban hivatkozik az *Alapvető Jogok Közösségi Chartájára*; azonban nem emeli ki annak 42. cikkét. A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 42. cikkre történő utalás erősítette volna az információs szabadság alapvető jellegét.

3.2. A rendeletben szereplő kivételek

A rendelet 4. cikke kilenc olyan köz- és magánérdeket sorol fel, amelynek védelme érdekében meg lehet tagadni a hozzáférést. A rendelet nem tartalmaz részletes és precíz listát a kivételekről, hanem inkább a védeni kívánt köz- és magánérdekeket jelöli meg.

A kivételek mind *kötelező kivételnek* tekintendők; ez következik a 4. cikkben szereplő kijelentő módból: „az intézmények megtagadják a hozzáférést”. Azonban ez a kötelezettség nem abszolút; csak akkor áll fenn, ha bizonyos feltételek teljesülnek (*relatív kivételek*). A kivételekben háromféle teszt szerepel: az első a sérelemteszt („ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná ...”), a második a „(nyomós) közérdeketeszt” („kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik”). Az előbbi minden kategóriánál szerepel, míg ez utóbbi csak némelyiknél. Harmadszor, egyes esetekben bizonyos személyek előzetes hozzájárulása szükséges.

A kivételek között különösen érdekes a nemzetközi kapcsolatokkal, a bírósági eljárásokkal, az ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal, valamint az intézmény belső megbeszéléseivel kapcsolatos kivétel. A közösségi bírónak lehetősége nyílt a „nyomós közérdek” fogalmának értelmezésére (*Turco*-, *Franchet-ügy*), valamint a tagállamtól és más harmadik személyektől származó dokumentumokhoz történő hozzáférés szabályainak elemzésére. A hozzáférési határozatokhoz képest visszalépést jelent, ám a Solana-határozatnál haladóbb szabályokat találunk az ún. érzékeny dokumentumok esetében.

3.3. Eljárási szabályok

A közérdekű információkhoz való hozzáférés többféleképp is biztosítható. Az egyik módszer az ún. *passzív információ*, amikor is a hatóság kérelemre tesz hozzáférhetővé bizonyos dokumentumokat. A másik módszer az *aktív információ*, amikor a hatóságok saját kezdeményezésükre nyilvánossá tesznek közérdeklődésre számot tartó dokumentumokat, információkat. A rendelet alapvetően a passzív információra vonatkozó szabályokat tartalmazza, bár a nyilvántartásokra vagy az elektronikus formában való közvetlen hozzáférésre vonatkozó rendelkezések (11–14. cikk) az aktív informálás kategóriájába tartoznak. Végül, de nem utolsósorban a rendelet része egy tágabb hálózatnak: az Unió *globális tájékoztatási politikájának* egyik elemét képezi.

Pozitívum, hogy a passzív információ tekintetében a rendelet megőrzi a korábbi szabályokat, amennyiben az intézmény tétlenségét elutasító válasznak tekinti [7. cikk (4) bekezdés és 8. cikk (3) bekezdés]. Öröndetes az is, hogy kifejezetten rögzíti azt az esetjogban kialakított szabályt, miszerint sor kerülhet részleges hozzáférésre. Azonban nem említi az Elsőfokú Bíróság által korábbi jogesetekben már kidolgozott

elvet, amelynek értelmében a részleges közzététel megtagadható, ha a kivételek által érintett részek beazonosítása, majd eltávolítása ésszerűtlenül nagy igazgatási terhet róna az intézményre. Felvetődik a kérdés, hogy a részleges hozzáférés biztosítása céljából vajon meddig köteles az intézmény elmenni. Ezt az Elsőfokú Bíróság több ügyben is elemezte, és leszögezte, hogy *a hozzáférési jog terjedelme főszabály szerint nem függhet az érvényesítéshez szükséges munkatehertől*. Az intézmény csak kivételesen tekinthet el a konkrét és egyenkénti vizsgálatról: akkor, ha a vizsgálat *rendkívül súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív terhet jelentene* (lásd például a *Bavarian Lager*, *JT's Corporation* és a *VKI-ítéletet*).

A rendelet fontos újítása, hogy az intézményeket kötelezi *nyilvános regiszterek létrehozására*, amely több szempontból is kiemelkedő jelentőségű. Először is, nyilvántartások híján a polgárok nem képesek információs jogaikkal élni, hiszen gyakran nincs tudomásuk arról, hogy bizonyos dokumentumok léteznek. Másodsor, a hozzáférési határozatokban és a rendeletben is követelményként szerepel, hogy a kérelmeket megfelelő pontossággal kell megfogalmazni. Ennek csak akkor tudnak eleget tenni, ha a nyilvántartás segítségével legalább hozzávetőleg be tudják azonosítani az általuk keresett dokumentumot. Harmadszor – és ez szoros összefüggésben van az előző érveléssel –, a nyilvántartások létrehozatalával az intézmények igazgatási terhe is csökken, hiszen számos esetben maga a kérelmező pontosan meg tudja jelölni az igényelt dokumentumot. Ennek megfelelően a rendelet előírta, hogy az intézményeknek legkésőbb 2002. június 3-ig létre kell hozniuk nyilvántartásukat.

Meg kell még említeni az interneten közvetlenül és legtöbbször ingyenesen elérhető információkat és adatbázisokat is (pl. EUR-Lex, PRE-Lex, OEIL, Ted); illetve az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett jogszabályokat, információkat.

3.4. A rendelet értékelése – konklúziók

Azt az alapvető kérdést, hogy a rendelet megfelelő eszköz-e az Unió átláthatóságának biztosítására vagy legalábbis javítására, igazából a gyakorlat alapos megismerése után lehet megválaszolni.

A rendelet anyagi szabályai szerény előrelépést jelentenek. Ez annál sajnálatosabb, mivel ezeket a szerény lépéseket egy olyan konstellációban tették meg, amikor *viszonylag kedvezőek voltak a feltételek* az átláthatóság minél teljesebb megvalósításához.¹⁸ Először is erre az időre már egyfajta *konvergencia* volt tapasztalható a tagállami hozzáférési szabályok között, azaz azok sok hasonlóságot mutattak. Az egyik szerző érdekes demarkációs vonalra hívja fel a figyelmet a tagállamok információszabadsággal kapcsolatos kultúráját illetően. Az egyik táborba tartoznak a protestáns északi országok (Svédország, Dánia, Finnország, Hollandia), ahol erős hagyományai vannak a nyitottságnak. A másik tábor a katolikus déli országok képezik (Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország), ahol egyfajta etatista politikai kultúra alakult ki, és ahol a tisztviselők nagyobb hatalomhoz és titkossághoz

18 Az alábbi pontokat bővebben lásd Roberts, Alasdair: Multilateral Institutions and the Right to Information: Experience in the European Union. *European Public Law*, Volume 8 Issue 2 (2002), 268–274. o.

vannak szokva.¹⁹ A hozzáállásbeli különbség egyértelműen kiviláglik a hozzáférési ügyek kapcsán a Tanácsban leadott szavazataikból, illetve abból is, hogy bírói eljárás során melyik fél oldalán lépnek fel beavatkozóként. Megállapítható, hogy a közösségi szabályok alapvetően a „titkolózósabb” tagállamok igényeire lettek szabva.

Másodsor, az Unió sajátos jogrendszere és jogalkotási eljárásai miatt – azok minden hiányossága ellenére – *jóval egyszerűbb és gyorsabb a döntéshozatal*, mint más nemzetközi szervezetekben. A hozzáférési határozatok elfogadásához a Tanács esetében a tagállamok egyszerű többsége, a Bizottság esetében a biztosok többsége szükségeltetett. A nyitottsági rendeletet pedig az együttdöntési eljárás keretében fogadták el, amelynek során az EP abszolút többséggel, a Tanács minősített többséggel dönt. A Parlamentnek különben kiemelkedő szerepe volt abban, hogy a Bizottság visszalépést jelentő javaslatait kivegyék a végső változathoz.

A kedvező körülmények közül harmadikként azt kell megemlíteni, hogy az Unió architektúráján belül *számos befolyásos tisztviselő, illetve testület sorakozott fel a transzparencia mellett*, mint pl. az Európai Parlament, az európai ombudsman, de a Bíróság joggyakorlata és a főtanácsnokok véleményei is előmozdították az átláthatóság követelményének megvalósítását.

Végül az *uniós polgárság* koncepciója is nagyban hozzájárult a közösségi információs jogszabályok kialakításához. Ennek logikai folytatása az Alapjogi Charta, amely a megíusult Alkotmányszerződés integráns részét képezte, míg a reformszerződés csak utal rá, habár azt jogilag a Szerződésekkel azonos értékűnek tekinti.

A fenti kedvező körülmények ellenére az eredmény eléggé szolid. Annyi bizonyos, hogy sok függ attól, hogy az intézmények hogyan értelmezik és alkalmazzák a rendeletet; illetőleg hogy miként jár el az ombudsman és a Bíróság felülvizsgálati tevékenysége során.

Az *intézmények* közül a Parlament munkája és a parlamenti dokumentumok „alapértelmezés” szerint nyilvánosak, így igazából csak a Bizottságot és a Tanácsot érik támadások. Ez jól kivehető az ombudsman és a Bíróság elé kerülő panaszokból, amelyek javarészt a bel- és igazságügyi együttműködésre, valamint a Bizottság által folytatott vizsgálatokra vonatkoznak. Az ombudsman tevékenységét az átláthatóság melletti teljes elkötelezettség jellemzi.²⁰

4. A Bíróság esetjoga

Az ítélezési gyakorlatból alapvetően a következő fontosabb következtetések vonhatók le. Először is, más területekhez hasonlóan, a Bíróság egy bizonyos mértékű aktivizmust mutat a szabályok értelmezése és alkalmazása, valamint a joghézagok

19 Ivar Tallo, lásd Kranenborg, Herke–Voermans, Wim (eds.): *Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen 2005., 25–26. o.; Stolck Tunoviæ–Kranenborg–Voermans (eds.): *Transparency in Europe II. Public Access to Documents in the EU and its Member States*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 2005., 55. és 155. o. A nemzeti szabályokat lásd Kranenborg–Voermans és Stolck hivatkozott műveiben.

20 Lásd a nevezett intézmények éves jelentéseit.

kitöltése tekintetében. Másodsor, a rendelet keretében is követi a korábbi rendszerhez kapcsolódó ítélezési gyakorlatot. Végül utalni kell a rendszer gyenge pontjára, az ítéletek végrehajtására is.

4.1. A Bíróság jogfejlesztő tevékenysége

A közösségi bíró (javarészt az Elsőfokú Bíróság) tevékenysége különösen fontos volt a hozzáférési határozatok terjedelme, valamint a bennük foglalt kivételek alkalmazási körének meghatározása tekintetében. A Bíróság értelmezésében a *hozzáférési határozatok* hatálya alá tartoznak a kormányközi pillérek keretei között elfogadott dokumentumok (*Svenska-, Hautala-ítélet*). A Bíróság azt is megvizsgálta, hogy mely szervek tekinthetők az intézményekhez tartozónak (pl. a komitológiai bizottságok szervezetenként a Bizottsághoz kötődnek, lásd különösen a *Rothmans-* és a *BAT I.-ítéletet*). A Bíróság számos ítéletében utalt az intézmények indokolási kötelezettségének terjedelmére (*WWF-, Interporc-, Hautala-, Kuijjer-, Denkvit-, Turco-ítélet*); továbbá az igényelt dokumentumok egyenkénti és konkrét vizsgálatának kötelezettségére (*WWF-, Interporc-, Bavarian Lager, Mattila-, Kuijjer-, Petrie-ügy*). Az arányosság elvéből levezette, hogy az intézmények kötelesek a részleges hozzáférés lehetőségét is mérlegelni (*Hautala-, Mattila-, Scippacercola-ítélet*).

Amennyiben a megtámadott határozat ezeknek a „formális” feltételeknek megfelelt, a Bíróságnak lehetősége nyílt azt is megvizsgálni, hogy az intézmények megfelelően alkalmazták-e a kivételeket. A gyakorlatban az intézmények határozatainak érdemi vizsgálatára viszonylag ritkán került sor. Példaként megemlíthetjük a nemzetközi kapcsolatokkal (*Kuijjer-* és *Mattila-ítélet*), az ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal (*Bavarian Lager, Interporc II.- és Denkvit-ítélet*), az intézményi megbeszélések bizalmasságával (*BAT I.-ügy*), a kibocsátó szabályával (*Rothmans-, Interporc II.-, JT's Corporation-ítélet*) kapcsolatos kivételeket, továbbá a jogi tanácsadás kivétel Bíróság általi „bevezetését” is (*Carlsen-ügy*).

A *rendelet* vonatkozásában a tagállami dokumentumokhoz történő hozzáférés (*Messina-, IFAW-, Scippacercola-ítélet*), valamint a nyomós közérdek (*Turco-, Franchet-ítélet*) koncepciójának értelmezését kell megemlíteni.

A bírói esetjog elemzéséből kiderül, hogy az *Elsőfokú Bíróság* egyre bátrabban nyilatkozott a tartalmi vonatkozásokról is. Míg kezdetben javarészt eljárási okokra (az indoklási kötelezettség megsértésére) hivatkozva semmisítette meg a hozzáférést megtagadó határozatokat, később már érdemi revíziót is magára vállalt, és a határozatok anyagi értelemben vett jogszerűségét is megvizsgálta.

Ezenkívül az Elsőfokú Bíróság módosította ügyrendjét, és így a Bíróság zárt ülésen megvizsgálhat dokumentumokat anélkül, hogy a másik fél előtt feltárná annak tartalmát.²¹ Így járt el az *Elder-ügyben*, valamint a *BAT I.-* és a *Kuijjer II.-ügyben*; ez utóbbi két esetben a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó kivételről volt szó.

21 Amendments to the Rules of Procedure of the Court of First Instance of the European Communities (6 December 2000). OJ 2000 L 322/4., 67. cikk (3) bekezdés: „Where a document to which access has been denied by a Community institution has been produced before the Court of First Instance in proceedings relating to the legality of that denial, that document shall not be communicated to the other parties.”

Általánosságban azonban azt kell mondanunk, hogy a Bíróság eléggé megszorítóan és konzervatívan értelmezi a szabályokat. Viszonylag merész, amikor a megfelelő eljárás betartását kéri számon az intézményektől (pl. indokolási kötelezettség, részleges hozzáférés biztosítása), viszont nagyon bátoran az érdemi kérdéseket illetően – vonakodik felülbírálni az intézmények döntését. Némely kivétel vonatkozásában (különösen a második és a harmadik pilléres dokumentumok esetében) a Bíróság csak marginális szubsztantív felülvizsgálati joggal rendelkezik, azaz nem helyettesítheti az intézmény megállapításait saját véleményével. A jogi tanácsadás kivételt a jogalkotási eljárás során keletkezett jogi véleményekre is kiterjesztette, továbbá a rendeletben található homályos megfogalmazás ellenére kiterjesztően értelmezte a tagállami dokumentumokra vonatkozó szabályokat: a tagállamnak vétőt biztosít a tagállamtól származó dokumentumok hozzáférhetővé tételéről való döntés tekintetében (*Messina-*, *Scippacercola-*, *IFAW-ítélet*).

4.2. A hozzáférési határozatok és a rendelet közötti kapcsolat a Bíróság értelmezésében

A jogesetektől kitűnik, hogy a Bíróság a folytonosság híve, *mutatis mutandis* követi korábbi döntéseit; annál is inkább, hiszen néha olyan általános elvekről van szó, amelyek nem korlátozódnak az információs jogokra. Másrészt viszont a rendelet több kivételt is átvesz a határozatokból, így ezek tekintetében a korábban kialakult értelmezés irányadó a rendelet keretében is (pl. *Turco-*, *VKI-* és *Franchet-ítélet*).

4.3. Az ítéletek végrehajtása

A Bíróság több esetben az indoklási kötelezettség megszegése miatt semmisítette meg az intézmény határozatát, és gyakran nem is vizsgálta a felperes által felhozott többi, érdemi jogalapot. Ilyenkor a Bíróság ítéleteinek hatékonyságát megkérdőjelezi az, hogy az intézmény határozatának megsemmisítését követően – mint pl. a *Kujjer II.*-ügyből kiderült –, az intézményt semmi nem akadályozza, hogy ugyanolyan tartalmú határozat hozzon, mint először, természetesen ilyenkor már részletesen kifejtve az indokokat.

A Bíróság keze annyiban kötve van, hogy ítéletében nem utasíthatja az intézményeket; pusztán a jogsértés megállapítására szorítkozhat. Az ítélet végrehajtása során azonban az intézmény köteles figyelembe venni a Bíróság megállapításait.

5. A rendelet érvényesülése

A konkrét szabályok és a jogesetek elemzésén túl érdemes néhány egyéb kérdést is megvizsgálni, mint például a kérelmezők összetétele, a kérelmek tárgya, avagy a tagállamok attitűdje. Az elemzéshez a jogesetekben szereplő „háttéradatokat”, valamint az intézmények által a rendelet végrehajtásáról készített éves jelentéseket hivatam segítségül.

Ami a hozzáférési jog „szereplőit” illeti, kezdetben a kérelmezők inkább elvi okokból kértek hozzáférést a dokumentumokhoz, semmint konkrét felhasználás céljából. A *Carvel*- és *Svenska*-ügyekben a felperesek azt akarták ellenőrizni, hogy miként működik a rendszer. A kérelmezőknek eltökéltnek és türelmesnek kell lenniük, hiszen kb. két évbe telik, mire megszületik az ítélet; valamint kellő pénzügyi háttérrel kell rendelkezniük, azaz állniuk kell az eljárás során felmerülő költségeket. Az is kiderül, hogy a kérelmezők többsége olyan országból származik, ahol erős a nyitottsági kultúra (skandináv országok és Hollandia). A közösségi bíró előtti eljárásokból kiviláglik, hogy alapvetően két típusú felperes hajlandó vállalni a bírósági eljárással járó nehézségeket: egyrészt a „politikailag nagyon tudatos” személyek (újságírók, egyetemi oktatók, EP-képviselők), másrészt pedig multinacionális vagy jelentős gazdasági erővel rendelkező társaságok (versenyjogi eseteket képviselő ügyvédi irodák, multinacionális társaságok). A kérelmek összessége tekintetében is elmondható, hogy leginkább az európai ügyek szakértői élnek a releváns közösségi jogszabályok nyújtotta lehetőségekkel, és így azok nem igazán tekinthetők a lakosság által általánosan használt eszköznek.

Ami a kötelezeti kört illeti, a három intézmény (*EP, Bizottság, Tanács*) kezdetben ellenállást tanúsított, de legalábbis vonatkozott a nagyobb mértékű nyitottságtól. Így a *Svenska*-ügyben még a kérelmező érdekeltségének hiányával is érveltek. Később, miután a Bíróság tisztázta kötelezettségeiket, az intézmények nagyobb tiszteletet mutattak a Bíróság és a felek irányában. Az *EK Bíróságának* szintén fontos szerep jutott a szabályok értelmezésében és a joghézagok kitöltésében.

Egyes tagállamok, így Dánia, Hollandia és Svédország, döntő szerepet játszottak a hallgatás falának áttörésében. Egyrészt gyakran beavatkoztak a felperesek oldalán, másrészt a felperesek kereseti kérelmükben néha olyan dokumentumokat is felhasználáltak, amelyeket a tagállami hatóságoktól kaptak meg (*Carvel*-, *Svenska*-, *JT's Corporation*-, *Kuijer*-ügy). Ebből is kitűnik, hogy a tagállamok között észrevehető vonal húzódik a transzparenciához való hozzáállásuk tekintetében, amelyet – ahogyan korábban említettem – leegyszerűsítve a katolikus Dél és a protestáns Észak közötti eltérő hagyományokra szoktak visszavezetni. A közösségi szabályok a zártabb, titkosabb modellhez állnak közelebb.

Végezetül megállapítható, hogy a nyitottságért folytatott küzdelem integráló hatású abban az értelemben, hogy az *átláthatóság támogatói* között rendkívül eltérő hátterű csoportokat találunk.²² Az európai integrációt támogatók csoportja (eurofilek) szerint az információhoz való jog az uniós (európai) polgárság koncepciójának szükségszerű következménye, és hűen bizonyítja, hogy az uniós polgárság több, mint pusztán absztrakció. Még a pragmatikusok is – akik egyébként kételkedéssel figyelik a politikai integrációt – támogatják a transzparenciát, hiszen az lehetőséget nyújt az Európai Közösség gazdaság szabályozó funkciójának ellenőrzésére, és általában véve növeli az elszámoltathatóságot. Végül, a mindenféle integrációt ellenzők (eurofóbobok) a brüsszeli és strasbourggi döntéshozók hatalmának korlátjaként tekintenek az információszabadságra.

22 A 18. lányszabályban hivatkozott Roberts (2002), 259. o.

Jogesetek

- BAT I.-ítélet:* T-111/00. sz. British American Tobacco kontra Bizottság (ún. BAT)-ügyben 2001. október 10-én hozott ítélet (EBHT 2001., 2997. o.)
- Bavarian Lager ügy:* T-309/97. sz. Bavarian Lager kontra Bizottság ügyben 1999. október 14-én hozott ítélet (EBHT 1999., II-3217. o.)
- Carlsen-ügy:* T-610/97. R. sz. Carlsen kontra Tanács ügyben 1998. március 3-án hozott végzés (EBHT 1998., II-485. o.)
- Carvel-ítélet:* T-194/94. sz. John Carvel és Guardian Newspapers Ltd kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 1995. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1995., II-02765. o.)
- Denkavit-ítélet:* T-20/99. sz. Denkavit Nederland BV kontra Bizottság-ügyben 2000. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., II-3011. o.)
- Elder-ügy:* T-36/00. sz. Elder és Elder kontra Bizottság ügyben 2001. február 7-én hozott végzés (EBHT 2001., II-607. o.)
- Franchet-ítélet:* T-391/03. sz. és T-70/04. sz. Yves Franchet és Daniel Byk kontra Bizottság ügyben 2006. július 6-án hozott ítélet (EBHT 2006., II-2023. o.)
- Hautala-ügy:* T-14/98. sz. Heidi Hautala kontra Tanács ügyben 1999. július 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., II-2489. o.) Fellebbezés: C-353/99. P. sz. Tanács kontra Heidi Hautala ügyben 2001. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-9565. o.)
- IFAW-ítélet:* T-168/02. sz. IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH kontra Bizottság ügyben 2004. november 30-án hozott ítélet (EBHT 2004., II-4135.o.)
- Interporc-ítélet:* T-124/96. sz. Interporc Im- und Export GmbH kontra Bizottság ügyben 1998. február 6-án hozott ítélet (EBHT 1998., II-231. o.)
- Interporc II.-ítélet:* T-92/98. sz. Interporc Im- und Export GmbH kontra Bizottság ügyben 1999. december 7-én hozott ítélet (EBHT 1999., II-3521. o.)
- JT's Corporation-ítélet:* T-123/99. sz. JT's Corporation Ltd. kontra Bizottság ügyben 2000. október 12-én hozott ítélet (EBHT 2000., II-3269. o.)
- Kuijjer-ítélet:* T-188/98. sz. Aldo Kuijjer kontra Tanács ügyben 2000. április 6-án hozott ítélet (EBHT 2000.,II-1959. o.)
- Kuijjer II.-ítélet:* T-211/00. sz. Aldo Kuijjer kontra Tanács ügyben 2002. február 7-én hozott ítélet (EBHT 2002., II-485. o.)
- Mattila-ügy:* T-204/99. sz. Olli Mattila kontra Tanács és Bizottság ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001.,II-2265. o.) Fellebbezés: C-353/01. P. sz. Olli Mattila kontra Tanács és Bizottság ügyben 2004. január 22-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-1073. o.)
- Messina-ítélet:* T-76/02. sz. Mara Messina kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 2003., II-3203. o.)
- Petrie-ítélet:* T-191/99. sz. David Petrie és társai kontra Bizottság ügyben 2001. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2001., II-3677. o.)
- Rothmans-ítélet:* T-188/97. sz. Rothmans International BV kontra Bizottság ügyben 1999. július 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., II-2463. o.)

Scippacercola-ítélet: a T-187/03. sz. Isabella Scippacercola kontra Bizottság ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet (EBHT 2005.,II-1029.o.)

Svenska-ítélet: T-174/95. sz. Svenska Journalistförbundet kontra Tanács ügyben 1998. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., II-2289. o.)

Turco-ítélet: T-84/03. Maurizio Turco kontra Tanács ügyben 2004. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., II-4061.o.)

VKI-ítélet: T-2/03. sz. Verein für Konsumenteninformation kontra Bizottság ügyben 2005. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., II-1121. o.)

WWF-ítélet: T-105/95. sz. WWF UK kontra Bizottság ügyben 1997. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1997., II-313. o.)

SIKLÓSI DOROTTYA

Tagállami tapasztalatok II.: Képzési programok

A rovat előző cikkében megkezdtük az elnökséggel kapcsolatos tagállami tapasztalatok összefoglaló bemutatását. A tagállami koordinációs rend elnökségi struktúrára történő átállításának egyes példái után most az elnökségi képzéssel kapcsolatos tagállami tapasztalatok összefoglalása következik.

Az elnökségi feladatokra való felkészülés minden tagállam számára kiemelten fontos időszak. A felkészülés egyik prioritást élvező területe az elnökségi teendőket ellátó köztisztviselők képzése. Valamennyi tagállam abból indul ki, hogy arra az apparátusra kell bízni az elnökségi szerepkört is, amelyik a nemzeti érdekek megfogalmazását és képviselését ellátja a Tanácsban. Ugyanakkor az elnökség ellátása nemcsak mennyiségileg, hanem minőségileg is különbözik a tagállami működéstől.

Természetesen minden tagállam saját adottságainak megfelelően igyekszik kialakítani saját képzési programját, így ezek között nyilvánvalóan számos eltérés mutatkozik. Arra is akad persze példa, hogy egy tagállam adottnak veszi a szükséges ismereteket, és nem szervez külön elnökségi képzést: ez történt a legutóbbi dán (2002. második félév), és olasz (2003. második félév) elnökség esetében. Mégis, az elnökségben részt vevő tisztviselők képzésében vannak olyan közös tapasztalatok, tendenciák, szükség-szerűségek, amelyek a tagállami sajátosságoktól függetlenül szinte mindenütt

megjelennek. Cikkünkben ezek összefoglaló bemutatására teszünk kísérletet.

A tagállamok többsége kettő-négy évvel az elnökség megkezdése előtt elnökségi képzési stratégiát alakít ki. A képzési stratégiát többnyire a szaktárcák bevonásával, az elnökségi feladatokat is meghatározó központi koordináció határozza meg, a beazonosított elnökségi feladatok, illetve az elnökségi program tükrében.

A kialakítandó képzési stratégia szinte mindenhol az elnökségi feladatlista összeállításával, illetve a célcsoportok meghatározásával kezdődik. Többnyire öt nagy képzési célcsoport figyelhető meg:

- a tanácsi munkacsoportok elnökei;
- a tanácsi munkacsoport elnökeit segítő asszisztensek;
- adminisztratív, logisztikai teendőket ellátó köztisztviselők;
- elnökségi központi feladatokat ellátó köztisztviselők;
- miniszterek, szakpolitikusok.

Világosan megfigyelhető, hogy egy adott tagállam első elnöksége idején hosszabb időt és több pénzt biztosít az elnökségi feladatokban részt vevő, szélesebb köztisztviselői kart érintő, általános képzésre, mely egyben jelenthet esetleg több évre tervezett (szakmai) nyelvi képzést és általános ismeretek átadását az elnökségről, az Unió felépítéséről, működéséről, intézmény- és jogrendszeréről. Így például Finnország első elnökségét (1999. második félév) megelőzően 9

millió eurót fordított középtávú (kettő-hat év) szakmai és nyelvi, hazai és külföldi képzésre kb. 800 fő részére; 2006-ban már elégnék bizonyult egy rövid távú (másfél éves) képzés, az erre fordított mindössze 230 ezer euró (nyelvi képzés nélkül), és kb. 200 fő bevonása a képzési programba. E költséghatékonyságot az teszi lehetővé, hogy a 2006-os elnökséget nagyrészt az 1999-ben kipróbált köztisztviselői gárda látta el.

A tagállami tapasztaltság, illetve tapasztalatlanság és a képzési stratégia célzott időtartama közötti összefüggésre más példa is akad. Így az elnökséget első alkalommal 2009 első félévében ellátni készülő Csehország 2006 januárjában, a 2009 második félévében második alkalommal elnökséget adó Svédország 2006 őszén fogadta el nemzeti képzési tervét; ugyanakkor a 2008 második félévében tizenkettedik alkalommal e tisztséget betöltő Franciaország csak 2007 májusában kezdte meg a képzési programokat. Talán érdemes megjegyezni, hogy a régi, akár alapító tagállamok tapasztalatának is csak viszonylagos értéke lehet. Az Európai Unió sorozatos bővítései, az integráció ezzel párhuzamosan folyó mélyítése, az intézményi reformok, a közösségi módszer fokozatos kiterjesztése folytán az elnökség feladata is változik, egyre összetettebbé válik; ez pedig minden tagállamot és intézményt folyamatos tanulásra és alkalmazkodásra kényszerít.

A nagyobb vagy régebbi, ezáltal elnökségi feladatokat már több ízben ellátott tagállamok esetében jellemzőbb, hogy kiemelt figyelmet elsősorban a szakmai képzésnek szentelnek, a (szak)nyelvi ismereteket eleve adottnak veszik (így például Spanyolország, illetve Fran-

ciaország csak szakmai képzést biztosított az elnökségi teendőket ellátó köztisztviselők részére). Ez esetben a nyelvi képzés formája általában az idegen (cél)nyelven tartott szakmai szeminárium vagy gyakorlati feladat. Általában elmondható, hogy mindaddig, amíg egy tagállam nem látja biztosítottnak a megfelelő nyelvi ismereteket, a szakmai, specifikus képzéssel egyenrangú célkitűzésként kezeli azt (ez elsősorban angol nyelven tárgyalóképeséget, francia nyelven legalább értési készséget jelent). Éppen ezért a nyelvi képzés – elsősorban a francia nyelv esetében – a kezdő szinttől való nyelvtanulás biztosításától a szakterületre vonatkozó lexikális ismereteken át a legmagasabb szintű, két nyelvet (angol-francia) váltó tárgyalástechnikai gyakorlatokig terjed (a cseh nemzeti képzési stratégia például külön figyelmet szentel a célorientált, az uniós gyakorlatban használt angol és francia nyelv megfelelő szinten való elsajátításának).

A szakmai felkészítés általában két irányból közelíti meg az elérendő célt: egyfelől átfogó uniós és elnökségi alapismereteket nyújtani rövidebb idő alatt lebonyolítható szemináriumok keretében, az elnökségi teendőket ellátó minden köztisztviselő részére. Ilyen például a francia köztisztviselők számára tartott egynapos, négy modulból álló program, amely a következő témaköröket öleli fel: 1. az elnökségi feladatok általános bemutatása, fő kihívások, ülések, rendezvények számszerűsítése, szervezeti kérdések, főbb koordinációs eljárások; 2. a Tanács működése, munkacsoporti feladatok, kapcsolattartás a Tanács főtítkárságával és a Bizottsággal, eljárási szabályok, az állandó képviselőlet működésének gyakorlati szempontjai; 3. az Európai

Parlament megnövekedett szerepének, jelentőségének bemutatása, működési elvek, eljárások az Európai Parlamentben, kapcsolattartás annak bizottságaival; 4. a napi működéshez szükséges gyakorlati ismeretek. Másfelől – gyakran személyre szabottan – biztosítani kell a célcsoportok részére a konkrét feladat ellátásához szükséges specifikus ismereteket. Jó példák erre a tanácsi munkacsoportok elnökei, illetve az őket segítő asszisztensek részére tartott, tárgyalástechnikai, elnöklési, kommunikációs, stratégiai ismereteket, valamint szabályzati és eljárási ismereteket adó, kiscsoportos elméleti és gyakorlati képzésformák: ilyen a cseh képzési stratégia munkacsoportelnököknek szánt tárgyalástechnikai kurzusa (mely tartalmaz vezetői ismereteket, tárgyalási típusokat és stílusokat, informális tárgyalástechnikát, kulturális ismereteket), vagy az adminisztratív-logisztikai feladatot ellátó köztisztviselők részére protokolláris, szervezési, kommunikációs vagy éppen tolmácsolás- és fordítástechnikai ismereteket nyújtó, elsősorban gyakorlati képzésformák. A kulturális ismeretek és a fordítás-, illetőleg szövegezőtechnika jelenléte a képzési anyagokban rámutat a tagállami és az elnökségi működés támasztotta követelmények közötti különbségre. Az elnökség nem csupán résztvevője, hanem irányítója a tárgyalási folyamatnak. A tagállamok közötti kompromisszum eléréséhez az Unió intézményein kívül fel kell tudni mérni az egyes tagállamokat képviselő delegációk mozgásterét, a hazai hátterüket jelentő koordinációs rendet, közigazgatási berendezkedést, kultúrát. Ezért például a finn elnökségi képzésben a tagországok politikai és közigazgatási rendjéről szóló ismeretek is helyet kaptak. Az elnökség az általa ja-

vasolt vagy elért kompromisszumok szövegezéséért is felel (még ha a tényleges munkát a gyakorlatban a Tanács főtitkársága végzi is). Ezért egyes munkacsoportok elnökeinek bizonyos fokú szövegezési készséggel (*drafting skills*) is rendelkezniük kell.

Az eddig említett, a tipikusan használatos képzési formákon (szeminárium, konferencia) túl gyakran figyelhetők meg alternatív oktatási módszerek, ám ezek alapfeltétele a megfelelő audiovizuális technikai felszereltség: táv-, illetve *online* oktatás (*e-learning*), videokonferencia. (Ha nem áll rendelkezésre, akkor az elnökségi felkészülés alkalmat adhat kiépítésére, ami újfent az elnökségi felkészülés befektetés jellegére mutat rá.) Jellemző mindezekén felül a rendszeres tagállami konzultáció, rövid tanulmányutak, kihelyezések szervezése, illetve a „munka közbeni tanulás” (*training on-the-job*) módszerének alkalmazása.

A nemzeti elnökségi képzési stratégiákban megjelenő oktatási formákat általában több forrásból biztosítják. A „régii” tagállamok esetében szinte mindenhol megfigyelhető, hogy létezik egy hazai, uniós ismereteket is nyújtó tanintézmény (Hollandia: Clingendael Intézet, illetve a maastrichti székhelyű European Institute of Public Administration; Egyesült Királyság: Center for Political and Diplomatic Studies; Franciaország: Centre des Études Européennes de Strasbourg, Portugália: Instituto Nacional de Administração; Ausztria: Verwaltungsakademie des Bundes, illetve a Diplomatische Akademie, Írország: Institute of Public Affairs stb.), amely az oktatóbázisát adja az elnökségi felkészülésnek. E tagállamokban ugyancsak jellemző, hogy nagy uniós tapasztalattal rendelkező hazai szakértőket (kormánytagokat, politiku-

sokat, EP-képviselőket) kérnek fel oktatóként való részvételre. Az első alkalommal elnökséget adó tagállamok esetében ilyen elnökségi tematikájú, képzési gyakorlattal rendelkező hazai intézmények általában nincsenek, így ezek az országok is gyakran a fent említett, nemzetközi oktatásra szakosodott tanintézményekkel kötnek szerződést. Az együttműködésnek ezt a formáját kormányközi megállapodás is megalapozhatja. Ausztria például a bécsi Diplomáciai Akadémia révén komoly segítséget nyújt Szlovénia (2008. első félév) felkészüléséhez. A magyar kormány is kötött már ilyen jellegű megállapodásokat, illetve kapott ajánlatokat például francia és ír részről, és a felkészülési időszakban további hasonlókra törekszünk.

Külön kérdés a tanácsi formációkat elnökölő miniszterek képzése. A tagállamok egy része képzési programja kidolgozásakor a köztisztviselőkre – azaz a döntés-előkészítői körre –, és kevésbé a politikusokra – azaz a döntéshozókra – összpontosít. Mindezt alighanem az elnökség előkészítésének átlagosan legalább kétéves időszaka és az általában négyéves választási ciklus átfedése magyarázza. A miniszterek személyében törvényszerűen beálló változásokat a köztisztviselői karnak, az elnökségi stábnak kell ellensúlyoznia a folyamatosság biztosításával, az uniós dossziék naprakész ismeretével. (Nagy-Britanniában a miniszterek hozzáállása bármilyen felkészítő kurzushoz egyenesen elutasító volt.) Mindazonáltal ellenpélda is akad. A 2001. első félévi svéd elnökség előkészítése során a külön képzési célcsoportot alkotó miniszterek és államtitkárok részére külön *curriculum*-ot állítottak össze, szemináriumokkal az 1999-es finn elnökégek tapasztalatairól és a váratlanul

felmerülő döntési helyzetekről, stratégiai kérdésekről, valamint személyes találkozásokkal a Bizottság és a Tanács főtitkárságának kulcsszereplőivel. Az összesen húsz (!) stratégiai szemináriumon kívül a minisztereknek tárgyalástechnikát is tanítottak, tárgyalási helyzetsszimulációs gyakorlatok formájában, valamint szükség szerint nyelvi képzésben is részesültek. Hasonló figyelmet fordított a miniszterek képzésére Finnország (2006. második félév), különös súlyt helyezve az Európai Parlamenttel kapcsolatos miniszteri teendőkre: a Tanács és az EP nyilvános vitáiban, az együttdöntési eljárás során a szakminiszter – az illetékes tanácsi formáció elnökeként – az egész Tanácsot képviseli a Parlamenttel folytatandó egyeztetésekben. Csehország is tervez képzést miniszterei részére, elsősorban *e-learning*, majd ehhez kapcsolódóan konzultációk formájában; ez utóbbiakban brüsszeli állandó képviselőtük szakértői konzultánsokként szerepelnek majd.

A képzés egyes esetekben nem csupán az elnökségi feladatokhoz szükséges tudásszintre történő „felhozatal” szolgálja, hanem az elnökségi köztisztviselői stáb „stabilitásának” is eszköze: Szlovéniában az elnökségi képzésben való részvételt tanulmányi szerződésben vállalták a köztisztviselők. A továbbképzés mint lehetőség ösztönzőleg, a képzési költségek visszafizetésének kötelezettsége az elnökségi stábból felrható okból történő távozás esetére elretentőleg hat.

A köztisztviselők elnökségre felkészítése önmagán túlmutató befektetés, amely nemcsak költségvetési terhet jelent, hanem hosszabb távon a központi közigazgatás számára a minőségi ugrás lehetőségét is hordozza. A dublini köz-

igazgatási intézet (Institute of Public Affairs) története e tekintetben tanulságos. A köztisztviselők továbbképzésére az ötvenes években létrehozott – egyébként privát – intézmény európai jelentőségű, nemzetközi megrendeléseket is teljesítő oktatási intézménnyé nőtte ki magát, amelynek kínálata rugalmasan követi a nemzetközi keresletet: legújabbban az uniós ismereteket nyújtó kurzusok mellett megjelentek benne kimondottan elnökségi modulok is.

A nemzetközi tapasztalatok is alátámasztják tehát, hogy a 2011-es magyar elnökségre való felkészítés célja sem pusztán a soros elnökségi feladatok megfelelő ellátása, hanem egyúttal egy olyan köztisztviselői kör létrehozása, amely a magyar elnökség lezárulta után is képes kamatoztatni a megszerzett ismereteket és gyakorlatot, és ezzel Magyarország képviseletét az Európai Unió intézményeiben minőségileg új szakaszba juttatni.



CSIKI TAMÁS

Érdekek és ellentétek Észak-Irakban

A 2007 augusztusa óta eszkalálódó fegyveres konfliktus Észak-Irak határ menti térségében immár sokadik alkalommal hívja fel figyelmünket a Közel-Keleten élő kurdok évtizedes küzdelmére, amelyet a teljes függetlenség vagy az autonómia valamely formájának elnyeréséért vívnak. Azáltal, hogy Észak-Irakban 2003 után de jure is létrejött az önállóan funkcionáló, bár nem szuverén „Iraki Kurdisztán”, az iraki események alakításában újabb szereplő lépett hivatalosan is a színpadra. Mivel a „kurd kérdés” nem csupán Irakra korlátozódik, és ezt többé már nem lehet figyelmen kívül hagyni, biztonságpolitikai elemzésünkben fel kell vázolni a Kurd Regionális Kormányzat partnereinek – az iraki központi kormánynak, a többi iraki etnikumnak és vallási felekezetnek, Törökországnak, Iránnak és az Egyesült Államoknak – a térségre vonatkozó érdekeit.¹

Kirkuk

Iraki Kurdisztán hat kormányzóság területét foglalja részben vagy egészben magában, melyek közül jelenleg három áll a Kurd Regionális Kormányzat irányítása alatt: Sulaymaniyah, Arbil és Dahuk. A Kurd Regionális Kormányzat pedig

részben vagy egészben Diyala, Ta'Amim (Kirkuk) és Ninawah kormányzóságokra tart(hat) igényt. Irak új Alkotmányának² 136. cikkelye szerint, amely a korábban hatályos átmeneti közigazgatási törvény 58. cikkére hivatkozik, Ta'Amim kormányzóság lakosainak 2007 végéig, ezen belül Kirkuk lakosainak 2007. november 15-én népszavazáson kellene dönteniük a város hovatartozásáról.³

Nouri al-Maliki iraki miniszterelnök azonban nem tűzött ki pontos időpontot a szavazásra, és ma már a kurdokon kívül minden érintett fél arra törekszik, hogy ezt a határidőt kitolják (a jelenlegi becslések szerint legalább 2008 májusáig).⁴ Éppen ez az a tényező, amelynél tetten lehet érni a mélyben munkálkodó érdekeket.

Kirkuk lakosságának etnikai összetételét 2007 májusában a következőre becsülték: 35% kurd, 30% arab, 21% turkomán, 7% asszír-keresztény, 7% egyéb.⁵ Ez már annak az élénk de-arabizáló tevékenységnek az eredménye, amely 2004 óta folyik, és a Szaddam Husszein által erőszakkal kitelepített kurdok, illetve a helyükre betelepített

- 1 Ma a Közel-Keleten élő kurdok számát a különböző források 23–28 millió fő közé teszik. Ezen belül Törökországban 14–15 millió, Iránban 4,5–6,5 millió, Irakban 4–4,8 millió, Szíriában 1–1,9 millió kurd él. CIA World Factbook, CIA Kurd Intézet, és Török Attila: A kurd szeparatizmus és Törökország; In: Új Honvédségi Szemle, 1999/9. 24. oldal
- 2 Az Alkotmány teljes szövege elérhető: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/12/AR2005101201450.html> A letöltés időpontja: 2007. 09. 20.
- 3 Transitional Administrative Law; teljes szövege elérhető: <http://cpa-iraq.org/government/TAL.html> A letöltés időpontja: 2007. 09. 20.
- 4 Elemzésem a 2007. november 1-jéig történt eseményeken alapul, az adatgyűjtés ekkor zárult le.
- 5 Forrás: http://www.usatoday.com/news/world/iraq/2007-05-14-kirkuk_N.htm A letöltés időpontja: 2007. 06. 10.

arabok közötti korábbi etnikai arány visszaállítását célozza.

Qubad Talibani, Kurdisztán képviselője az Egyesült Államokban a következőképpen nyilatkozott erről: „A nemzeti megbékélés soha nem jöhet létre, ha Kirkuk státuszát nem rendezik.” A késlekedés „csak megnöveli annak a veszélyét, hogy a helyzet kikerül ellenőrzésünk alól. A keserű valóság az, hogy akár most, akár tíz év múlva rendezzük ezt az ügyet, a végeredmény problémás lesz. Viszont minél tovább késleltetjük a döntést, annál inkább nő a feszültség, és annál csúnyább lesz a végkimenetel.”⁶

A város sorsában azonban nem csak a kurd és az arab fél érdekelt. A Törökország által támogatott (és a törökökkel etnikai rokonságban álló) turkománok szintén ősi városuknak és kultúrájuk központjának tekintik Kirkukot. „Még mindig nem élünk harmóniában Kirkukon belül; marginalizált helyzetben vagyunk” – nyilatkozott az ügyről Tahsin Kahya, turkomán tanácsstag.⁷

Emellett a térség több állama érdekelt valamilyen módon Kirkuk sorsában. Ha nyílt fegyveres konfliktus alakul ki a helyi etnikumok között, Törökország bármikor kész beavatkozni „a turkománok védelmében”. Egyúttal megakadályozhatja az olajjövedelem segítségével megerősödő Kurdisztán függetlenségi törekvéseit is, ami esetleg saját kurd kisebbségét is cselekvésre készíthetné.

Szaud-Arábia, Egyiptom és Jordánia a szunni arab lakosság érdekében emel szót.

Olaj

A lakosság mellett tehát még egy fontos érdek fellelhető a vitában: a város körzetében található, 10 milliárd hordó kőolajtartalékkal rendelkező olajmező birtoklása, és az olajjövedelem elosztása.⁸ Az olajjövedelemre a központi kormányzat is igényt tart, ezt azonban a kitermelő régiók „kárára” csak bizonyos részben teheti meg. Ashti Hawrami, a Kurd Regionális Kormányzat erőforrásokért felelős minisztere ezzel kapcsolatban úgy nyilatkozott, hogy „a kurdisztáni olajipari fejlesztésekből származó bevételeket a Regionális Kormányzat természetesen az Alkotmány és az új olaj- és gáztörvény⁹ szellemében következetesen 17:83 arányban, azaz a kurdok népességén belül arányában, megosztja az irakkal is.”¹⁰

Az Alkotmány a kurd autonómiára vonatkozóan is több lényeges elemet fogalmaz meg. A kurdok megtarthatták de facto autonóm területeiket „Kurd Regionális Kormányzat” néven; ugyanakkor Irak 18 kormányzóságának határai nem módosíthatók, így a kurdoknak nem nyílik lehetőségük arra, hogy némi „terüle-

6 Forrás: <http://www.puk.org/web/htm/news/nws/news070514b.html> A letöltés időpontja: 2007. 09. 02. 7 Uo.

8 A kitermelés jelenlegi kapacitása 250 000 hordó/nap, ami ideális esetben (a károk helyreállításával) 700 000 hordó/nap szintre emelhető. Forrás: EIA, ITAO, Irak Olajügyi Minisztérium; <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Iraq/Oil.html> A letöltés ideje: 2007. 10. 02.

9 A törvény teljes szövege angol nyelven elérhető: http://www.krg.org/uploads/documents/kurdistan%2001l%20and%20Gas%20Law%20English__2007_09_06_h14m0s42.pdf A letöltés időpontja: 2007. 10. 29.

10 Forrás: <http://www.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=12&smap=02010100&nr=223&nr=20067> A letöltés időpontja: 2007. 09. 11.

ti átrendezéssel” közigazgatásilag bekebelezzék Kirkuk városát.

A Regionális Kormányzat megkapta a jogot, hogy maga rendelkezzen minden olyan ügyben, amely nem kapcsolódik külpolitikához, nemzetbiztonsághoz, az állami költségvetéshez és Irak természetes erőforrásaihoz, emellett megkapták a rendőri és belbiztonsági erők regionális irányítását, amely által a kurd törzsi fegyveresek (*peshmerga*) továbbra is működhetnek a térségben (117. cikkely).

Törökország

Törökországban az Adiyaman–Malatya–Elazığ–Erzincan–Erzurum–Ararat-hegység határolta területen élnek többségében kurdok, akiket korábban csak „hegyi törökök”-ként tartottak számon. Törökország európai uniós csatlakozási tárgyalásainak eredményeként elméleti szinten (kisebbségi jogok elismerése és védelme jogi eszközökkel) ezen a téren javulás állt be, azonban a több mint két évtizedes polgárháború által pusztított Kelet-Anatóliában ez kevésbé éreztette hatását.¹¹ Szempontunkból két tényező bír elsődleges jelentőséggel:

- A török kormányzat teljes elutasítása bármely az ország területi és/ vagy közigazgatási integritását veszélyeztető kurd (autonómia)törekvéssel szemben, illetve ehhez kapcsolódóan az észak-iraki Kurd Regionális Kormányzat létevel és fejlődésével szemben érzett „aggodalom”.

- A Kurd Munkáspárt¹² török és részben iraki földön folytatott, és 2004 óta a látszólagos nyugvóponttól ismét egyre élénkülő – a nemzetközi politika által terrorizmusként értelmezett – harca, amely jelentős feszültséget generál a két állam és az érintett etnikumok között, és kiváltja a török reguláris erők akcióit.

Törökország bilaterális kapcsolatait Irakkal 1991 óta egyértelműen az az aggodalom határozza meg, amellyel saját kurd kisebbségük szeparatista törekvéseivel párhuzamosan Észak-Irakban a kurd de facto autonómia fejlődését és erősödését figyelték.

Ma török kormánykörök egyértelmű érdekükként fogalmazzák meg Irak egészségének fenntartását, a demokratikus, de legfőképpen stabil Irak létrehozását. Bármilyen etnikai vagy vallási alapon történő felosztást, mint a regionális stabilitást veszélyeztető tényezőt, kifejezetten elleneznek, és tudva, hogy a koalíciós erők ki fognak vonulni Irakból, az iraki feleket megbékélésre és tárgyalásokra kívánják rábírní. Ezen túlmenően a kurd autonóm területen belül fontos érdekeltként hangoztatják az ott élő turkománok „érdekeinek védelmét”.¹³

Törökország részéről három összefüggés érdemel figyelmet:

- Az első világháború utáni területveszteségek hatására egészen napjainkig a török biztonságpercepció fontos része maradt az az érzés, hogy az állam integritását valamely

¹¹ További részletes információ: Csiki Tamás: A kurd nép jövője – Európában? Törökország európai uniós csatlakozásának néhány biztonságpolitikai kérdése; ZMNE, 2006; 17–19. és 28–38. oldal, valamint 41–44. oldal.

¹² Partiya Karkeren Kurdistan – A továbbiakban PKK.

¹³ Forrás: CRS Report: Iraq: Regional Perspectives and U.S. Policy <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33793.pdf> A letöltés időpontja: 2007. 10. 08.

- külső vagy belső tényező fenyegeti.¹⁴
- Ehhez párosul az a felfogás, hogy valójában nincsen markáns földrajzi határ a ma Délkelet-Törökországnak és Észak-Iraknak nevezett két egység között: ezek tulajdonképpen egymás földrajzi és etnikai-kulturális folytatásai.
 - Végül a „nemzetbiztonsági komplexus” kifejezést annak a beidegződésnek a megnevezésére használják, amely a belpolitikai ügyek biztonsági fenyegetésként történő értelmezését jelenti. Ilyen az iszlám fundamentalizmus, amely az ataturkizmus diktálta szekularizációval áll szöges ellentétben, vagy a kurd szeparatizmus, amely az állam integritását veszélyezteti.

Napjaink feszültségének fő forrása pedig a Kurd Munkáspárt felszámolására irányuló törekvés, amelyet érdemes közelebbről is megvizsgálni.

A Kurd Munkáspárt (Partiya Karkeren Kurdistan – PKK)¹⁵

Közel két évtizedes véres polgárháború után, 2000-re a PKK csapásmérő képessége Törökországban – részben az

Észak-Irakban is végrehajtott katonai műveletek hatására – a hivatalos álláspont szerint lényegében megszűnt. 2000 februárjában bejelentették, hogy a szervezet felhagy a 15 éve tartó harccal, és csak politikai úton küzd tovább céljaiért. Azonban 2002. április 4-e óta, nevet változtatva, Kurdisztáni Szabadság- és Demokrácia-Kongresszus (KADEK, vagy Kongra-Gel) néven ismét folytatja tevékenységét¹⁶, és ma már becslések szerint 5000 fegyverese van, amelyből 3000–3500 talált menedéket a török-iraki-iráni határ találkozásánál húzódó Kandil-hegységben. 2007. június 27-én Ilker Basbug tábornok, a Török Szárazföldi Erők parancsnoka úgy nyilatkozott, hogy az 5150–5650 fős teljes állományból mintegy 2800–3000 terrorista tartózkodhat Észak-Irakban.¹⁷

2003 óta megnőtt a szervezet mozgásteret: nevet változtatott, átcsoportosította erőit, és újrakezdte harcát török földön. 2006-ban közel 500 támadásban majdnem 900 főt öltek meg.¹⁸ 2007-re katonai robbanószereket, modern fegyvereket szereztek Irakban, amelyekkel tavasszal jelentős támadássorozatot indítottak a török biztonsági erők és civilek ellen. A szervezet sikere az aszimmetrikus hadviselésben, a rögtönzött robbanószervezetek használatában rejlik, mi-

14 A szakirodalomban „Sévrés-komplexus” megnevezéssel is illetik. Lásd még: Bill Park: Turkey’s policy towards Northern Iraq: Problems and perspectives; In: IISS Adelphi Paper 374; Routledge, New York, 2005; 12–13. oldal

15 Bővebb tájékoztatás a szervezet céljairól, felépítéséről, történetéről, tevékenységéről és európai kapcsolatairól: Csiki Tamás: i. m. 41–47. oldal

16 Források: Kollár János: Törökország a terrorizmusellenes küzdelemben; In: Külügyi Szemle, 2002/2; CRS Report: Iraq: The Turkish Factor; Letölthető: www.fpc.state.gov/documents/organization/14957.pdf A letöltés időpontja: 2006. 10. 12

17 Forrás: U.S. State Department, Country Reports on Terrorism 2006, Megjelent: 2007. 04. 30. Elérhető: <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006> A letöltés időpontja: 2007. 08. 12.

18 Forrás: Soner Cagaptay–H. Akin Unver: Iraqi Kurds and the Turkish-Iraqi Memorandum against the PKK; In: Policy Watch No. 1275 Letölthető: <http://www.washingtoninstitute.org/template.c05.php?CID=2651> A letöltés időpontja: 2007. 09. 10

vel így már nem szenved olyan jelentős személyi veszteségeket, mint az 1990-es években.¹⁹

Augusztus 7-én al-Maliki iraki és Erdogan török miniszterelnök Egyetértési Memorandumot írt alá Ankarában arra vonatkozóan, hogy „együttműködnek a PKK elleni törekvéseik terén annak érdekében, hogy véget vethessenek minden terroriszervezet iraki jelenlétének”. A memorandum minden iraki frakció számára egységesen ellenséges terroriszervezetként határozta meg a PKK-t – beleértve a KDP²⁰-t és a PUK²¹-t is. Emellett rendelkeztek arról, hogy két hónapon belül végző formába öntsék a „Terrorizmusellenes Együttműködésről Szóló Megállapodást”, amit végül szeptember 28-án Jawad al-Bolanai iraki belügyminiszter írt alá Besir Atalay török belügyminiszterrel.²²

Az augusztus óta tapasztalható eszkalációval kapcsolatban október 21-i interjújában Jalal Talabani, Irak elnöke a következőt mondta: „Abban hiszünk, hogy a PKK-nak politikai, parlamentáris, diplomáciai tevékenységet kellene folytatni a fegyveres küzdelem helyett, céljai elérése érdekében. A kurdok véleményem szerint nem hisznek abban, hogy a PKK akciói Török-

országban vagy Iránban a kurd nép érdekeit szolgálják – sokkal inkább azok ellen hatnak. ... A PKK-fegyveresek iraki jelenlétét illetően azt kell mondanom, hogy Irak Alkotmánya egyértelműen megtiltja, hogy huzamos ideig külföldi fegyveresek legyenek Irak földjén azzal a céllal, hogy innen indítsanak bárki ellen fegyveres támadásokat. De mi tudunk tenni? ... Annyit tudunk tenni, hogy elítéljük ezeket az akciókat, viszont mi nem rendelkezünk kellő katonai erővel, hogy kiűzzük őket a Kandil-hegységből. Saját katonai erőnkre szükség van a belső rendfenntartáshoz és a terrorizmus ellen jelenleg is folytatott harchoz. ... Szeretném hangsúlyozni, hogy háromoldalú együttműködés keretében az Egyesült Államokkal és Törökországgal együtt kívánunk pontot tenni a PKK tevékenységének végére Iraki Kurdistanban.”²³

Kurdisztáni Szabad Élet Pártja (Partiya Jiyana Azada Kurdistanê – PJAK)

A fegyveres összetűzések másik helyi szereplője a Kurd Munkáspárttal rokonítható Kurdisztáni Szabad Élet Pártja,

19 Forrás: Soner Cagaptay–Ali Koknar: Turkish Troops in Northern Iraq? In: Policy Watch No. 1242 Letölthető: <http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2613> A letöltés időpontja: 2007. 09. 10.

20 Kurdistan Democratic Party – a továbbiakban KDP. A pártot 1946-ban Mustafa Barzani alapította; napjainkban hivatalosan olyan célkitűzéseket követ, mint például a kurd önrendelkezés támogatása, a demokratikus államberendezkedés megteremtése, valamint a belső béke és regionális stabilitás elősegítése. Forrás: www.kdp.se A letöltés időpontja: 2007. 09. 19.

21 Patriotic Union of Kurdistan – a továbbiakban PUK. A pártot 1975-ben Jalal Talibani (ma iraki elnök) alapította, napjainkban hivatalos céljaik között szerepel: a demokráciáért, szabadságért és egyenlőségért való küzdelem, a nemzeti és vallási elnyomás elleni fellépés, az önrendelkezés jogának érvényesítése, valamint a békés és harmonikus együttélés. Forrás: www.puk.org A letöltés időpontja: 2007. 09. 19.

22 Forrás: Soner Cagaptay–H. Akin Unver: Iraqi Kurds and the Turkish-Iraqi Memorandum against the PKK; In: PolicyWatch No. 1275; Letölthető: <http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2651> A letöltés időpontja: 2007. 09. 10.

23 Forrás: „Iraqi President Talabani on the PKK-Turkey Crisis” Letölthető: <http://www.puk.org/web/html/news/nws/news071021e.html> A letöltés időpontja: 2007. 10. 28.

amely 2004-ben jött létre, és a határ iráni oldalán, Iráni Kurdisztán területén tevékenykedik. Bár a szervezet nem tekinthet vissza komoly múltira, 2005-ben alig hat hónap alatt 120 iraki rendőrt öltek meg, és több tucatnyit megsebesítettek, azóta pedig egyre élénkülő tevékenységet folytatnak.

Érdekesség, hogy az Egyesült Államok a PJAK-t nem tartja nyilván terrorszervezetként, és vannak, akik a szervezetet egyfajta „belső politikai ellenzék” szerepben vizionizálják Iránon belül. Egyes források szerint az Egyesült Államok párbeszédet folytat a szervezettel, melynek vezetője, Rahman Hadzs 2006-ban Washingtonba is ellátogatott. Irán a PUK-ra kíván nyomást gyakorolni, hogy a területén tevékenykedő és rejtőzködő fegyvereseket és táboraikat számolja fel.²⁴

A kurdokkal kapcsolatban tehát Iránnak is van érdekeltsége Irakban, különösen, ha arra gondolunk, hogy 4–5 milliós kurd kisebbsége ugyanolyan kockázatot jelenthet számára, mint Törökországnak a délkelet-anatóliai kurdok.

Ansar aHslam

Az iráni-kurd viszony másik lokális szereplője az Ansar al-Islam nevű fegyveres iszlám fundamentalista szervezet, amely még az 1990-es években az iráni határ

iraki oldalán, Halabja közelében, a PUK területén ütötte fel fészekét. A két szervezet fegyveresei között rendszeresek voltak a tűzérési összecsapások is. A PUK feltételezése szerint az Ansar korábban közel 700 fegyverrel rendelkezett, köztük belül megtalálhatók voltak iraki kurdok és arabok, külföldi arabok és szudániak is – tehát feltételezhető, hogy kapcsolatban álltak nemzetközi terrorhálózatokkal is.²⁵ Ezen túlmenően több esetben láttak iráni katonai gépjárműveket is a térségben, miközben feltehetően fegyvert (többek között Katyusákat is) szállítottak az ellenállóknak. Az Ansar mellett több kisebb fundamentalista csoport is megtalálható volt a térségben, amelyek összlétszámát az Ansar al-Islammal együtt 2000 fő körülire tették, akik ellen a PUK közel 3000 peshmergát vetett be.²⁶

Napjainkra ez annyiban változott, hogy az iráni határ menti haderő gyakran nyíltan is tűzérési párbajba bocsátkozik a helyi kurd erőekkel, sőt rendszeren kerül sor alegység-szintű összecsapásokra is, valamint civil és katonai célpontok ellen vegyesen végrehajtott támadásokra.²⁷

Irán

Úgy tűnik, Irán többféle célt is szem előtt tart Irakban aszerint, hogy milyen

24 Forrás: <http://hvg.hu/hetilap/200744HVGFriss60.aspx> A letöltés időpontja: 2007. 10. 31.

25 A PUK szerint az Ansar egyik vezetője Abdullah Shafei, aki 1993 és 2000 között az al-Kaida emberé volt Afganisztánban. Forrás: Tim Judah: Iraqí Kurdistan; In: Survival, The IISS Quarterly; Vol 44., 4. szám, 2002–03 tél; 48. oldal

26 Uo. 47. oldal

27 2007. 08. 20-án Iránban tűzéréssel lőttek több, a Kandil-hegységben található kurd települést; több száz kurd hagyta el lakóhelyét. Korábban egy iráni helikopter zuhant le a közelben – egyes források szerint a rossz időjárás miatt, mások szerint, mert lelőtték. A helyiek beszámolóit szerint az iráni haderő egységei augusztus 14-e óta újították fel a PJAK elleni támadásait. Forrás: <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2007/8/independentstate1546.htm>

irányban alakulnak a nemzetközi események, elsősorban kapcsolata az Egyesült Államokkal. Egyrészt támogatja az Egyesült Államok vezetésével zajló transzformációt Irakban, sőt magában a regionális együttműködésben, újjáépítésben (energiahálózat) is tevékenyen részt kíván venni, és az iráni befektetések is nőnek az ország délkeleti részén, elsősorban Najaf és Kerbala városokban, melyek egyben a legfontosabb síita szenthelyek. E mögött az húzódik meg, hogy még a „demokratikus végkifejtés” is kedvező számára, hiszen Irak lakosságának többsége síita, tehát a síiták „demokratikusan” is iszlám köztársasággá alakíthatják Irakot. Természetesen Irán-párti politikai mozgalmakat (SCIRI, Dawa) támogat, amelyek, úgy tűnik, viszonylagos tömegtámogatást és népszerűséget is élveznek. Ugyanakkor fenntartja azt a lehetőséget, hogy militáns csoportokat (Mahdi Hadsereg) támogatva növelje az amerikai „nemzetépítés” költségeit, egyúttal pedig távol is tartsa az amerikaiakat az iráni határtól.²⁸

Amennyiben növelni tudja az iráni befolyást Irakban, azt felhasználhatja az Egyesült Államok ellen abban az esetben, ha az számára túlzottan „kellemetlen” intézkedéseket eszközölné ki az ENSZ-ben.²⁹ Nem utolsósorban pedig – és ez a hivatalos amerikai politikában is megjelent kritikaként – akár arra is felhasználhatja a most kiépített kapcsola-

tokat, hogy aláaknázza az iraki békefolyamatot, a „nemzetépítést” vagy a későbbi államéletet.³⁰

Magasabb perspektívában a térség átalakítását akár kifejezetten hasznosnak is értékelhetjük Irán szempontjából: öt évvel ezelőtt még ellenséges szunnita államok szigetelték el Iránt (Irak és Szaúd-Arábia nyugaton, a tálib Afganisztán, valamint Pakisztán keleten), ma pedig Afganisztán és Irak is kivált a „szunnita falból”. Nem meglepő következtetés, hogy Iránnak kifejezett érdeke az erős, központositott arab nacionalista, Irán-ellenes Irak létrejöttének megakadályozása („ellenőrzött káosz”)³¹. Így a kurdok kifejezetten Irán malmára hajtják a vizet.

Még egyszer hangsúlyozni kell: Észak-Irak geopolitikai erővonalak találkozásánál fekszik, a kurdok pedig nem csupán a nagyhatalmi politika eszközeinek szerepét kívánják játszani. Számos érdek ütközik a térségben, amelyeket helyesen kell mérlegelni ahhoz, hogy bármilyen prognózis készítésére vállalkozhassunk. Napjaink eseményei rávilágítanak ezekre az érdekekre. Amikor Törökország október végén katonai műveletekkel fenyegetőzött, az Egyesült Államok, az Európai Unió és a NATO igyekezett nyomást gyakorolni rá ennek elkerülése végett.³² A diplomáciai reakciók jól rámutatnak az érintett felek érdekeire.

Bush elnök határozottan kérte Törökországot, hogy ne hajtson végre át-

28 Forrás: CRS Report RS22323: Iran's Influence in Iraq Letölthető: http://opencrs.cdt.org/rpts/RS22323_20051115.pdf A letöltés időpontja: 2007. 10. 13.

29 Az iráni atomprogram és az ehhez kapcsolódó biztonsági problémák, valamint az Egyesült Államok-Irán diplomáciai viszony nem tartoznak e tanulmány tárgyához, így nem térek ki rájuk részletesen.

30 Vali Nasr: When the Shiites Rise; In: Foreign Affairs, Vol. 85., No. 4. 2006. július/augusztus; 60–74. oldal

31 Uo.

32 Forrás: <http://middleeastdesk.org/article.php?id=1803> A letöltés időpontja: 2007. 10. 30.

fogó műveletet, mert az összeütközéshez vezetne a helyi amerikai erőkkal (és destabilizálná Irak egyetlen biztonságos térségét – Cs. T.). Al-Asszad szír elnök támogatását fejezte ki egy esetleges török hadművelet esetén, elismerve Törökország jogát a terrorizmus elleni harchoz. A NATO főtitkára önmérsékletre intette Gül elnököt, szem előtt tartva, hogy Törökországa a szövetség második legnagyobb hadserege. Al-Maliki iraki miniszterelnök biztosítani kívánta Erdogan török miniszterelnököt, hogy kormánya véget fog vetni az erőszaknak, remélve, hogy Törökország eláll a beavatkozástól, teret engedve további diplomáciai lépéseknek. Az autonóm kurd Regionális Kormányzat bármely török akciót Észak-Irakban „illegálisnak” tartana. A PKK végrehajtó tanácsának vezetője, Murat Karayilan úgy nyilatkozott a Hawlati című kurd újságnak, hogy gerillák ezrei várnák harcra készen az esetleges török támadást. Végül a török külügyminisztérium közleményben úgy nyilatkozott, hogy a diplomáciai lépések még mindig prioritást élveznek, és a katonai művelet csak utolsó lehetőségként jöhet szóba.³³

Törökország távoltartása valamely katonai művelettől egyértelműen politikai, nem pedig katonai feladat. Természetesen igen valószínűtlen, hogy a török haderő konfliktusba kíván kerülni bármely NATO-szövetségesével, ennek érdekében pedig az Egyesült Államok egyik fő diplomáciai prioritása kell, hogy legyen a török és a kurd vezetés közötti megegyezés elősegítése az iraki-tö-

rök-iráni határ mentén provokatív terrorista harcot folytató PKK-gerillák felszámolására.

Reálisan számolva, a 2007 októberében végrehajtott török katonai akció csak figyelmeztető jel volt az iraki kurdok számára, amelyet jól bele lehetett szőni a PKK felszámolására irányuló tevékenységbe. A független Iraki Kurdisztán egyoldalú kikiáltása feltehetően kiváltaná a török katonai beavatkozást, csakúgy, mint a PKK-tevékenység következtében jelentősen felerősödő erőszak Törökországon belül. Jelenleg azonban úgy tűnik, a török kormány elfogadja azt a hivatalos álláspontot, hogy az iraki kurdoknak nem célja a teljes függetlenség elnyerése, és tiszteletben kívánják tartani Irak teljes lakosságának akaratát politikai, gazdasági és katonai téren is. Törökország jelentős erőt mozgósít annak érdekében, hogy mind Irakon belül, mind a többi szomszédos államban abba az irányba befolyásolja az eseményeket, hogy Irak integritása fennmaradjon, hiszen ez szolgálja leginkább a török érdekeket.

Úgy értékelem, hogy a kurdok reálisak, és tudják: a teljes függetlenség nem elérhető opció a belátható jövőben, de egy erős „föderális egység” létrehozásával, a környező vidék olajtartalékaira alapozott gazdasági hatalom kiépítésével együtt jelentős lépést tennének ebbe az irányba. Nem mellesleg érdemes fejben tartani Henry Kissinger találó megjegyzését: „A kurdok értelmezésében az önkormányzat csupán mikroszkopikus mértékben tér el a függetlenségtől.”³⁴

33 Forrás: <http://middleeastdesk.org/article.php?id=1830> A letöltés időpontja: 2007. 10. 30.

34 Henry Kissinger: „Reflections on a sovereign Iraq” (2004. 02. 08.); Idézi: Bill Park: i.m. 22. oldal

Irodalom

CIA World Factbook

CRS Report: Iraq: Regional Perspectives and U.S. Policy

<http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33793.pdf>

CRS Report: Iraq: The Turkish Factor

www.fpc.state.gov/documents/organization/14957.pdf

Kollár János: Törökország a terrorizmusellenes küzdelemben; In: Külügyi Szemle, 2002/2; 1587-9089

Soner Cagaptay–H. Akin Unver: Iraqi Kurds and the Turkish-Iraqi Memorandum against the PKK; In: Policy Watch No. 1275; ISSN 1475-4819

<http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2651>

Soner Cagaptay–Ali Koknar: Turkish Troops in Northern Iraq? In: Policy Watch No. 1242; ISSN 1475-4819

<http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2613>

Tim Judah: Iraqi Kurdistan; In: Survival, The IISS Quarterly; Vol 44., 4. szám, 2002–03 tél; ISSN 0039-6338 48. oldal

Török Attila: A kurd szeparatizmus és Törökország; In: Új Honvédségi Szemle, 1999/9. ISSN 1216-7436

U.S. State Department, Country Reports on Terrorism 2006

<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006> A letöltés időpontja: 2007. 08. 12.

Vali Nasr: When the Shiites Rise; In: Foreign Affairs, Vol. 85., No. 4. 2006. július/augusztus; ISSN 0015-7120 60–74. oldal

www.ekurd.net

www.eia.doe.gov

www.krg.org

www.middleeastdesk.org

www.puk.org

www.usatoday.com

VÁSÁRY VIKTÓRIA

Jobb szabályozás és egyszerűsítés a közös agrárpolitikában

Az EU közös politikái közül az alapvetően közösségi szinten szabályozott és finanszírozott közös agrárpolitikában (KAP) a többi szektorális politikához hasonlóan a versenyképesség növelésének szükségessége kerül előtérbe. A versenyképesség egyik kulcstényezője a jobb szabályozási környezet. A szabályozás egyszerűsítésével kapcsolatos tényezők, illetve kérdések elemzése kiindulópontként a „jó kormányzás” problémakörének áttekintését igényli. A szabályozási környezet egyszerűsítéssel és egyéb eszközökkel – például kodifikációval, konszolidációval, az új javaslattervezetek várható gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi hatásának kiértékelésével – történő korszerűsítése arra ösztönzi a mezőgazdasági szereplőket, hogy csökkentsék az adminisztrációs költségeket, hatékonyan alkalmazzák, illetve hajtják végre az előírásokat, annak érdekében, hogy versenyképesebbé váljanak.

1. Jó kormányzás – szabályozási minőség

A jó kormányzás bizonyítottan jelentős hatást gyakorol a gazdasági fejlődésre. Mindazonáltal értékítéleten alapuló – és ezért nehezen definiálható – fogalomról van szó. A kormányzás politikai, gazdasági és intézményi dimenzióit leggyakrabban a világbanki adatokra épülő aggregát mutatók segítségével képezik le. (Kaufmann és tsi. 2006). E mutatók – kormányzati hatékonyság, a korrupció ellenőrzése, politikai stabilitás, beleszólási jog és felelősségvállalás, jogrend – között kiemelt jelentősége van a szabályozás minőségének. Ez utóbbi a kormány-

zatnak az a képessége, amely lehetővé teszi hatékonyan működő szakpolitikák – többek között az EU közös agrárpolitikájának – kialakítását és végrehajtását, valamint olyan szabályozás létrehozását, amely biztosítja és elősegíti a magánszektor fejlődését, illetve az externalitások internalizálását.

A különböző szakpolitikák céljainak eléréséhez szükséges szabályozás segítségével a kormányzatok számára lehetővé válik a gazdasági és társadalmi értékek védelme. Ahhoz, hogy olyan megfelelő szabályozási környezet kialakítására kerüljön sor, amely biztosítja a kormányzati eljárások hitelességét és a társadalom jólétét, multidiszciplináris megközelítésre van szükség. A szabályozást mint jogi eszközt a valós világ összetettségéhez (pl. a globalizáció, a technológiai váltás kihívásaihoz) igazodóan szükséges megformálni, biztosítva ezzel a lehető legjobb gazdasági teljesítményt, valamint a vállalkozásokat (gazdálkodókat), állampolgárokat (mint adófizetőket, az EU közös költségvetéséhez hozzájárulókat) és a közigazgatást sújtó szükségtelen terhek – főként pótlólagos költségek – mérséklését.

A szakpolitika teljes életciklusát (tervezést, törvényhozást, végrehajtást, felülvizsgálatot) lefedő, és a szabályozási, illetve végrehajtó hatóságok bevonását igénylő jobb szabályozás segítségével csökkenthetők a költségek, és elkerülhetők a piaci zavarok dominanciájával jellemezhető helyzetek. A jobb szabályozás különböző eszközei – pl. hatásvizsgálat, egyszerűsítés, konszolidáció és konzultáció – széles

palettáját jelenítheti meg. Ezeknek az eszközöknek a megfelelő közösségi és nemzeti szintű igazgatási és szervezeti struktúrában történő használata, melynek során megvalósul a szükségesség, arányosság, szubszidiaritás, átláthatóság, megbízhatóság, hozzáférhetőség és egyszerűség elvének figyelembevételével, hozzájárul a jóléti nyereség realizálásához és a magas szintű versenyképességhez.

2. Jobb szabályozás az EU-ban

Az Európai Unióban az egységes belső piac teljes körű létrehozásának igénye (1985) volt a jobb szabályozás kialakítására való törekvés, vagy más szavakkal kifejezve: a szabályozás egyszerűsítésének kiindulópontja. Ennek ellenére az első ez irányú komoly kezdeményezések az Amszterdami Szerződéshez (1995) csatolt jegyzőkönyvben, majd az Európai Tanács lisszaboni csúcán fogalmazódtak meg. Az EU azt a célt tűzte ki, hogy a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb fejlődő, tudásalapú gazdaságává váljon. E cél elérése kapcsán emelték ki a jobb szabályozás szerepét. *A lisszaboni Európai Tanács (2000) tehát fontos feladatként fogalmazta meg a szabályozási környezet szigorú stratégián alapuló egyszerűsítését.* A lisszaboni csúcsot követően a szabályozás minőségének Európai Unió belüli javításáról szóló határozat jelent meg, mely szerint egy magas szintű szakértői csoport – a Mandelkern-csoport – felállítására is sor került. 2001-re a további koordinált intézkedéseket

tartalmazó stratégia előkészítésében részt vevő szakértői csoport a sikeres jobb szabályozási program hat fő szempontját azonosította. Ezek a következők: a szakpolitika végrehajtásának lehetséges változataira irányuló feltáró munka, hatásvizsgálat, konzultáció, egyszerűsítés, a szabályozáshoz történő hozzáférés biztosítása és hatékony struktúrák kialakítása. (Mandelkern-csoport, 2001) A csoport munkájából kiindulva számos dokumentumot készítettek, és lényeges lépéseket tettek előre az elmúlt időszakban.

2001 júliusában az „Európai kormányzás” című Fehér Könyv hívta fel a figyelmet a szabályozási aktusok minőségének, hatékonyságának javítására és egyszerűsítésük szem előtt tartására. Tartalma szerint átfogó elemzés kívánatos azzal kapcsolatban, hogy szükség van-e egyáltalán szabályozási döntésre. Pozitív válasz esetén ki kell választani a megfelelő típusú eszközt, pl. a „keretrendeletet”. Ezzel egyidejűleg a jogalkotás gyakran nem elégséges, és a formális szabályokat olyan, nem kötelező érvényű eszközökkel kell kombinálni, mint például az ajánlás, az irányelv vagy az önszabályozás. A végrehajtási intézkedéseket akár együttműködés keretében is ki lehet alakítani. Bizonyos esetekben javasolható a nyílt koordinációs módszer (kooperáció, a legjobb gyakorlat megosztása másokkal, közös célok és irányelvek) alkalmazása. (EB, 2001)

A Fehér Könyvet követően számos bizottsági közleményt¹ publikáltak a témában. Ezenkívül időközben kidolgoztak egy akciótervet a szabályozási környezet

1 „Jobb jogalkotás” (2002), „A közösségi acquis aktualizálása és egyszerűsítése” (2003), „Jobb szabályozás az Európai Unió belüli a növekedésre és a foglalkoztatásra vonatkozóan” (2005), „A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: a szabályozási környezet egyszerűsítése irányuló stratégiáról” (2005), „Az Európai Unió belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata” (2006).

egyszerűsítéséről és javításáról (2002), valamint intézményközi megállapodást² írtak alá a jobb jogalkotásról (2003).

Ismételten hangsúlyozandó, hogy a jobb szabályozás megteremtésére, a szabályozási környezet minőségének javítására irányuló stratégia említett dokumentumokban megjelenő fő célkitűzése a versenyképesség fokozása, a növekedés elősegítése, a fenntartható fejlődés megteremtése. A jobb szabályozás hozzájárul a növekedés és a foglalkoztatás biztosításához, s eközben törekszik a társadalmi és a környezetvédelmi célok megvalósítására, valamint az állampolgárok és a nemzeti közigazgatás terheinek csökkentésére. Ez egyidejűleg azt is jelenti, hogy mind a hatályban levő jogszabályok, mind az új szakpolitikai kezdeményezések esetében a jogalkotás útján történő beavatkozás mértékét a kitűzött szakpolitikai célokkal összhangban kell meghatározni (EB, 2005a). Továbbá a jogalkotás útján történő beavatkozás módját megfelelően szükséges kiválasztani ahhoz, hogy a célok – a gazdasági szereplők kedvező gazdasági környezetének megteremtése és az egész társadalom jólétének növelése – elérhetővé váljanak. A jobb szabályozás, azaz az EU szabályozási környezetének különböző eszközökkel – például kodifikációval, konszolidációval, egyszerűsítéssel, az új javaslattervezetek várható gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi hatásának kiértékelésével – történő korszerűsítése arra ösztönzi a vállalkozásokat, hogy csökkentsék az adminisztrációs költségeket, illetve hatékonyan alkalmazzák és hajtsák végre az előírásokat. Az egyes eszközöket a megfelelő igazgatási

szinten kell alkalmazni, attól függően, hogy a szakpolitikák esetében a kompetenciák hogyan oszlanak meg az EU és a tagállamok között. Ez elősegíti, hogy az egyes gazdasági szereplők alkalmazkodása gyors és kielégítő mértékű legyen.

„Az Európai Unión belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata” (2006) már bizonyos eredményekről számoltatott be. A legjelentősebb előrelépést az adminisztratív költségek számszerűsítését tekintve, illetve a terhek csökkentése terén érték el. Ugyanakkor az új jogszabálytervezetek elkészítését megelőzően egyelőre csupán néhány ország végez rendszeresen integrált hatásvizsgálatot. Ezenkívül miközben a tagországok mintegy fele átfogó egyszerűsítési programot dolgozott ki, addig számos ad hoc kezdeményezést (pl. e-kormányzás, központi regisztrációs hivatalok) is elindítottak.

2.1. A szabályozási környezet egyszerűsítése

„A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: a szabályozási környezet egyszerűsítése irányuló stratégiáról” című bizottsági közlemény alapján széles körű konzultációt folytattak valamennyi tagállammal és valamennyi érintett körrel az egyszerűsítési folyamat megkezdése érdekében. Az üzleti versenyképesség biztosító kulcsterületeken (társasági jog, pénzügyi szolgáltatások, szállítás, fogyasztóvédelem, hulladékkezelés) úgynevezett *gördülő programot* indítottak az érintett csoportok gyakorlati tapasztalatainak feltérképezését követően. Emellett teret nyert a folyamatosan végzendő alapos szektorális elemzések vég-

² A jobb szabályozás terén a három fő európai intézmény közös kötelezettségvállalást tett, és közös célokat fogalmazott meg.

rehajtására irányuló megközelítés is. Az eljárás során felméri az adott szektor jogszabályi hátterének általános hatékonyságát, illetve további egyszerűsítési lehetőségeket határoznak meg.

Közösségi szinten a Bizottság játszik nagyon fontos szerepet az egyszerűsítésben. A hatékony munkavégzés érdekében különböző módszereket kell alkalmaznia, de a stratégiát valamennyi intézménynek és tagállamnak is támogatnia szükséges. (1. ábra)

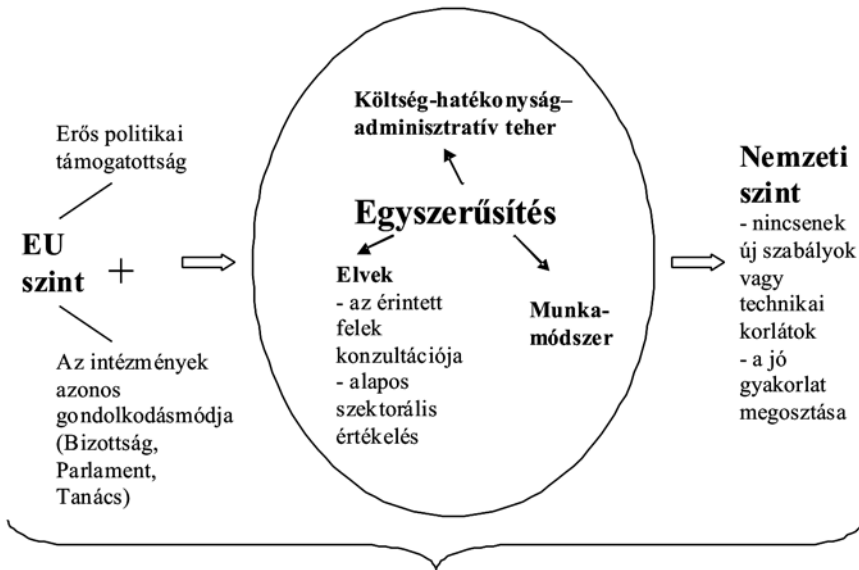
2.2. Az egyszerűsítés módszerei

A szabályozási környezet egyszerűsítésének módszerei a következők:

- *Hatályon kívül helyezés* – az irrelevantns vagy elavult jogszabályok

hatályon kívül helyezése EU-szinten és a nemzeti végrehajtási gyakorlatban, továbbá:

- az enyhébb közösségi szabályozási környezet hatásait új nemzeti szabályok és új technikai akadályok nem semlegesíthetik (ami deregulált EU-szinten, az nem szabályozható nemzeti szinten);
- az elavulás megelőzése érdekében felülvizsgálati (vagy megszüntető) záradék alkalmazása.
- *Egységes szerkezetbe foglalás* – lehetővé teszi a joganyag mennyiségének csökkenését, a közérthetőbb és könnyebben értelmezhető joganyag létrehozását, az átláthatóság biztosítását és a végrehajtást.



Eredmény: új szabályozási környezet

- Megfelel a szubszidiaritás elvének
- Megfelel az arányosság elvének
- Nincs más alternatív megoldás
- Következetesség van a szabályok között

1. ábra. Az eredményes egyszerűsítést befolyásoló tényezők

1. táblázat. Az egyszerűsítés gördülő programjának intézkedései

Horizontális jogalkotás – több szektort érintő hatás – szakpolitikai terület szerint				
Intézkedés – az egyszerűsítés módszere	2005	2006	2007	2008
Jogszabályok átdolgozása	Gazdasági statisztika	Társasági jog Szerzői jog Vámszabályok Közbeszerzés Állami támogatások Adózás	Számvitel Társasági jog Öko-felülvizsgálat Környezetvédelem – ózonlyuk	Adózás
Egységes szerkezetbe foglalás		Társasági jog Egészség és biztonság Ipari tulajdon Fizetéseképtelenség	Számvitel Munkajog	
Hatályon kívül helyezés		Közbeszerzés Szabályozott szakmák		
Új szabályozás	Munkavállalók szabad mozgása	Vámkódex		
Felülvizsgálat	Egészség és biztonság	Környezetvédelem (hulladék) Közbeszerzés	Környezetvédelem- ipari berendezések kibocsátása	
Szektorális jogalkotás – mezőgazdaság és élelmiszeripar				
Intézkedés – az egyszerűsítés módszere	2005	2006	2007	2008
Jogszabályok átdolgozása	Biogazdálkodás Növény-egészségügy Minőségpolitika Sugárvédelem	Közös piaci szervezetek A tojás forgalmazásának előírásai Élelmiszerek Állami támogatás Bor	Takarmány/ takarmányozás Élelmiszerek	
Egységes szerkezetbe foglalás		Közös piaci szervezetek Sugárvédelem		
Új szabályozás		Burgonyakeményítő		
Felülvizsgálat	Minőségpolitika Cukor	Energianövények Zöldség és gyümölcs	Kölcsönös megfeleltetés Zöldség gyümölcs – regionális végrehajtás	Tejtermékek Szárított takarmány

Forrás: a COM/2005/535 (EB, 2005b) alapján

- *Átdolgozás* – a jogi aktus egyidejű módosítása és egységes szerkezetbe történő foglalása.
- *Az informatika használatának erősítése* – az eljárások gyorsítása, a papírmunka csökkentése, a törvény egységesebb alkalmazása és
- a hibaszázalék csökkentése révén hozzájárul az adminisztratív terhek mérsékléséhez.
- *A szabályozás megközelítésének átalakítása*
- *Együttszabályozás* – gyakran költséghatékony és célravezető

módszer: a termékek értékesítését megelőzően (CE-jelzés) a hatóságok nagymértékben csökkentik a szakpolitikai beavatkozásokat; az európai szabványok technikai harmonizációja csökkenti a közösségi szabályozás mennyiségét; egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek arra, hogy csak biztonságos termékek kerüljenek a piacra; cél, hogy a lehető legtöbb ágazatra kiterjesszék ezt a megközelítést (lehetőség nyílik a mezőgazdasági termékekre vonatkozó minőségi szabványok térnyerésére).

- *Áttérés az irányelvekről a rendeletekre* – lehetővé teszi az azonnali alkalmazást, valamennyi szereplőre egyidejűleg ugyanazok a szabályok vonatkoznak; az EU-szabályok konkrét végrehajtására koncentrálnak.

3. Szabályozási követelmények a közös agrárpolitikában

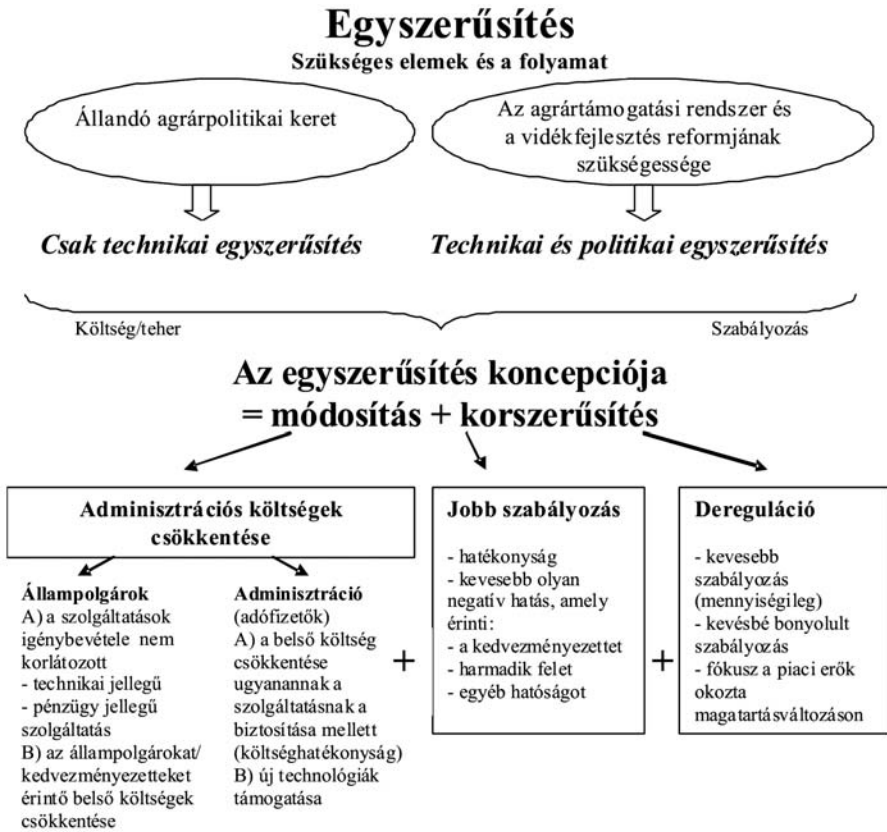
Szabályozási nézőpontból az agrár- és vidékfejlesztési politikát érintő általános kormányzati kihívást az a tény okozza, hogy a mezőgazdaság számos piaci kudarcnak (környezeti externalitás, jövedelem-diszparitás, strukturális probléma) tárgya, és ebből adódik a kérdés is, ki viselje ennek következményeit, ki felelős a mezőgazdasági tevékenység vagy annak hiánya során keletkező közjavak (pozitív externalitások, pl. a tájkép fenntartása) finanszírozásáért. E kérdés a multifunkcionális európai mezőgazdasági modell kulcskérdése. Európában nem elegendő, ha a kormányzat csupán a piaci erőket megfelelő működését biztosítja. Az agrártermékek piacának hatékony

működéséhez és különösen a pozitív externáliák biztosításához hatékony nem piaci intézményekre (pl. intervenció, támogatás a közös költségvetésből) is szükség van. *A mezőgazdasági tevékenység közben keletkező közjavak iránt megnyilvánuló és a negatív externáliák megszüntetésére vonatkozó társadalmi igény, valamint magának a KAP-nak a működése a mezőgazdasággal foglalkozó szereplőket sújtó jelentős adminisztratív és anyagi terhekkel jár, bonyolult szabályozási keret kialakításához vezetett az elmúlt évtizedek során.*

A mezőgazdaság továbbá komoly hatást gyakorol az európai élelmiszeriparra, amely az üzleti forgalom nagyságát (kb. 800 milliárd euró, az összforgalom 13,6 százaléka) és az iparban foglalkoztatott munkaerő számát (mintegy 4,1 millió fő) tekintve a legjelentősebb ipar az Unióban. Mindez megerősíti, hogy a lisszaboni stratégiában fontos szerepet betöltő mezőgazdaságban vonzó üzleti környezetre van szükség, melynek megteremtéséhez nyilvánvalóan komoly lépéseket kell tenni a jobb szabályozás terén is.

4. A közös agrárpolitika egyszerűsítése

A KAP-nak kivételes szerep jutott a szektorális politikák között abból adódóan, hogy elsősorban közösségi szinten történik a szabályozása és a finanszírozása. Ugyanakkor a mezőgazdasági termékek jelentős része a belső piacnak, és ezáltal az egységes belső piac szabályainak tárgyát is képezi. A mezőgazdasági támogatások, a harmadik országokkal folytatott kereskedelem, a világkereskedelem további liberalizációja terén közös



2. ábra. Az egyszerűsítés összetettsége

álláspont kialakítására, sőt közös szabályok alkalmazására van szükség ahhoz, hogy tisztességtelen versenyelőnyöktől mentes, a közérdeket védő, és a megbízhatóságon alapuló, egyenlő mozgástérben versenyezhesse az egyes gazdasági szereplők. (2005c)

A KAP teljes mértékben integrált közös politikaként jelentős számú nemzeti szabályozást helyettesít, saját átfogó politikai és jogi kerettel rendelkezik. A túlszabályozottság köztudottan magában hordozza annak kockázatát, hogy a politikai célkitűzések nem valósulnak meg, és ez veszélyezteti a közösségi alapok megbízható elköltését. Ennek ellenére a

KAP valóban egyre bonyolultabbá vált, mind az 1., mind a 2. pillér. Magának a politikának az összetettsége okozta a szabályozás egyre bonyolultabbá válását. Az intézkedések végrehajtása és végrehajtása időigényes, nehéz és költséges. A menedzsment és az ellenőrzés nagy számú visszaélésre adhat lehetőséget.

Az üzleti környezetet magas adminisztratív terhek sújtják, ezért a gazdálkodók és a szektor más szereplői kevésbé versenyképesek. Ezen az oly módon történő egyszerűsítés (2. ábra) segíthet, melynek során az ellenőrzések továbbra is hatékonyak maradnak, és a Közösség pénzügyi érdekei nem sérülnek.

A Bizottság az 1990-es évek közepe óta számos lépést tett az egyszerűsítés irányába. 1997 és 2000, majd 2001 és 2003 között együttműködött a nemzeti hatóságokkal (kifizető ügynökségekkel), közösen szisztematikus elemzéseket végeztek. Mind horizontális, mind politikafüggő intézkedések születtek. 2006-ban *akciótervet* készítettek a KAP egyszerűsítésére vonatkozóan (2. táblá-

zat). Az elsősorban technikai egyszerűsítés a jogi keret, az adminisztratív eljárások és a menedzsmentmechanizmusok felülvizsgálata révén az agrárreformok kiegészítésére irányul. Cél a korszerűsítés és a nagyobb költséghatékonyság anélkül, hogy a jelenlegi politikai keret változna. (EB, 2006b) Az Agrár Főigazgatóság (DG AGRI) által javasolt konkrét intézkedéseknek azonnal megnyilvánuló

2. táblázat. KAP-egyszerűsítés – Akcióterv (részletek)

Érintett ágazat	Terület	Intézkedés	Hatás
Valamennyi exportengedély kiadására kötelezett szektor	Exportengedélyek kérelmezése	Horizontális	Kereskedők
A legtávolabb eső régiók támogatása	A kisebb égei-tengeri szigetek segítése		Gazdálkodók
Közvetlen támogatás	– a kapcsolt támogatások parcella mérete		Nemzeti adminisztráció Gazdálkodók
	– a támogatási jogosultság aktiváláshoz szükséges földhasználati feltételek		
Valamennyi szektor	ISAMM (Mezőgazdasági Piacmenedzsment és Monitoring Információs Rendszer) projekt		Kereskedők Nemzeti adminisztráció Gazdálkodók
Valamennyi szektor	Az AMIS-kvóta projekt		Nemzeti adminisztráció
Valamennyi szektor, melyet érint a magántárolás	A mezőgazdasági termékek magántárolására vonatkozó horizontális szabályok		Közraktárak üzemeltetői Nemzeti adminisztráció
Valamennyi szektor	A mezőgazdasági termékekre vonatkozó promóciós folyamat egyszerűsítése		Adminisztráció
Száritott takarmány	Támogatási feltételek	Szektorális	Nemzeti adminisztráció Gazdálkodók
Tojás és baromfi	A tojások címkésére vonatkozó előírások		Nemzeti adminisztráció Gazdálkodók
Méhészet	Méhészkedéssel kapcsolatos intézkedések		Méhészek Nemzeti adminisztráció
Energianövények közvetlen támogatása	Az energianövények támogatásának feltételei		Nemzeti adminisztráció Gazdálkodók
Közvetlen támogatás, a területpihentetési jogosultság aktiválása szolgáló területek földhasználata	A területpihentetés feloldása kivételes klimatikus körülmények között		Nemzeti adminisztráció Gazdálkodók

Forrás: EB, 2006b alapján

hatása lesz a gazdálkodókra, a kereskedőkre és a nemzeti adminisztrátorokra.

4.1. Technikai egyszerűsítés

Horizontális akciók (más szavakkal technikai gyakorlatok): „*technikai egyszerűsítés*” – a jogi keret, az adminisztratív eljárások és a menedzsmentmechanizmusok felülvizsgálata, korszerűsítése, nagyobb költséghatékonyság, valamint a szakpolitikai célok eredményesebb megvalósítása céljából, anélkül hogy az aktuális szakpolitikai keret megváltozna. Példák:

- Az agrárszabályozás megtisztítása – az *acquis* átvilágítása 2003–2004-ben: a közösségi vívmányok aktualizálása és egyszerűsítése.
- Állami támogatásokra vonatkozó szabályozás – 1999 óta egyszerűsítés és a transzparencia fokozása – közösségi irányelvek alkalmazása (OJ C 232, 12.8. 2000. p. 19).
- Jelentéskészítés – a jelentések számának és gyakoriságának csökkentése, az IT-eszközök használatának fejlesztése.
- Egyszerűsítő, működést javító intézkedések a *kölcsönös megfeleltetés* (cross compliance) rendszerében: A Bizottság által 2006-ban javasolt változtatások érintik:
 - a tájékoztatás fejlesztését (pl. a termelőknek az ellenőrzések után legkésőbb három hónappal kézhez kell kapniuk az ellenőrzési jelentést, vagy a Bizottságnak egyértelművé kell tennie, hogy a tagállamoknak milyen információkat kell a termelők rendelkezésére bocsátaniuk);
 - a zéró tolerancia feloldását a nem-megfelelés egyes kevésbé jelentős eseteiben (de minimis

szabály bevezetése, melynek alapján az 50 eurónál kisebb összegű büntetések nem vonnának maguk után támogatáscsökkentést);

- az ellenőrzési arányszámok összehangolását (helyszíni ellenőrzések legalább 1%-ban);
- egyes helyszíni ellenőrzések esetében az előzetes értesítés rendszerét (14 nappal korábban történő értesítés, amennyiben az nem hiúsítja meg az ellenőrzés célját);
- az ellenőrzési minta kiválasztási módszerének javítását (véletlenszerű elem alkalmazása);
- az úgynevezett „10 hónapos szabály” egyszerűsítését (10 hónapos szabály: az egységes támogatási rendszerbe bejelentett földtáblának tíz hónapon keresztül a mezőgazdasági termelő rendelkezésére kell állnia).
- Egységes piaci rendtartás (Single Common Market Organisation).

Egységes piaci rendtartás

A KAP-reform legújabb szakaszában a korábbiaknál határozottabban megnyilvánuló egyszerűsítési célkitűzések szerves részét képezi az *egységes piaci rendtartás* kialakítására irányuló – tanácsi rendeletjavaslatként 2006 decemberében formát öltött – törekvés. Mariann Fisher Boel főbiztos asszonyt idézve: „Az egyszerűsítés *nem jelent újabb KAP-reformot*, ez csak a mezőgazdasági joganyag egyszerűsítése. Kizárólag technikai elemeket foglal magában, és *nem a politika egyszerűsítését.*”

Az egyetlen piaci rendtartás egyszerűbb jogi keretet teremt. (21 szektor-

specifikus tanácsi rendelet helyett egy átfogó rendeletet kell alkalmazni, amely az említetteken kívül más, nem szektorspecifikus rendeleteket is magába olvaszt, 3. táblázat.) Harmonizálja a szabályokat a piacpolitika klasszikus területein (pl. intervenció, magántárolás). Horizontális intézkedéseket hoz létre. Az egyszerűsítés – ami nem pusztán konszolidáció – megnyilvánul a jogi aktusok/intézkedések számának drasztikus csökkentésében, az eszközök és intézkedések harmonizálásában, a transzparencia fokozásában, a hozzáfér-

hetőség növelésében, valamint az adminisztrációs költségek csökkentésében.

Az egységes piaci rendtartás alapgon dolata olyan horizontális rendelet létrehozása, amely már nem szektorspecifikus, hanem eszköz(intézkedés-)specifikus. A kialakítás szükséges mértékű újraszövegezéssel és egyidejűleg intézményi egyszerűsítéssel (egységes menedzsmentbizottság) is járhat. (Ez utóbbi azonban bizonyos kérdéseket vehet fel a minőségi szakmai munka lehetségé tekintetében.)

3. táblázat. Az egységes piaci rendtartás hatálya alá kerülő rendeletek

Az egyszerűsítésbe vont közös piaci szervezetek (CMO) alaprendeletei	Az egyszerűsítésbe tartozó nem CMO-termékek alaprendeletei	További rendeletek
234/68 Élő fák és egyéb növények	845/72 Selyemhernyó	Virágkertészet: 4088/87
827/68 „Maradvány ³ ”	797/2004 Méhészeti termékek	Dohány: 2077/92
2759/75 Sertéshús	707/76 Selyemhernyó termelői csoportok	Cukorágazat: 74/583 Decision (monitoring)
2771/75 Tojás	670/2003 Mezőgazdasági etilalkohol	Zöldség-gyümölcs: 2517/69
2777/75 Baromfi		Sertéshús: 2763/75
2075/92 Nyersdohány		Baromfi: 2137/92
1254/1999 Marha- és borjúhús		Tojás: 1028/2006
1255/1999 Tej és tejtermék		Tej: 1898/87; 2204/90; 2991/94;
1673/2000 Len és kender		2597/97; 2250/1999;
2529/2001 Juh- és kecskehús		1788/2003
1784/2003 Gabonafélék		Vágott-test minősítés: 1358/80;
1785/2003 Rizs		1183/2006; 3220/84; 1186/90;
1786/2003 Szárított takarmány		2137/92
865/2004 Olívaolaj		Horizontális rendeletek:
1947/2005 Vetőmag		1184/2006, 1055/77; 2931/79;
1952/2005 Komló		386/90
318/2006 Cukor		
404/93 Banán		
2200/96 Friss zöldség és gyümölcs		
2001/96 Feldolgozott zöldség és gyümölcs		
1493/1999 Bor		

3 A többi közös piaci szervezet alá nem tartozó számos termékre vonatkozó közös piaci szervezet.

A hét részből álló (bevezető rendelkezések; belső piac; harmadik országokkal folytatott kereskedelem; versenyszabályok; egyes ágazatokra vonatkozó külső rendelkezések; általános rendelkezések, végrehajtási, átmeneti és záró rendelkezések) jogszabálytervezetre⁴ – alapvetően az egyszerűsítésre – vonatkozó *tagálami álláspontok* egyes kérdésekben *eltérőek lehetnek, különösen a selejtezés* (egyres, régóta nem használt eszközök alkalmazási lehetőségének megszüntetése), *a kompetencia áthelyezés és az újraszövegezés mértékének elfogadhatóságát tekintve*.

A magyar álláspont szerint az egyszerűsítés – a reform alatt álló ágazatok kivételével, és a feleslegesnek ítélt intézkedések kérdését mellőzve – feltétlenül végrehajtandó. Annak kivitelezését megelőzően azonban körültekintő vizsgálat szükséges a szövegezés megváltoztatása, az egységes menedzsmentbizottság létrehozása, illetve a hatáskörök Bizottsághoz történő telepítése tekintetében. Ez utóbbi esetében csupán a technikai kérdések körét (ellenőrzések, jelentések rendszerét) célszerű a Bizottsághoz delegálni. A szabványos minőség és a minősítés rendszerének, valamint a támogatás feltételeinek meghatározása továbbra is a Tanács hatáskörében tartandó. A szövegezést illetően áttekintést igényel, hogy a fogalom megváltoztatása tartalmi változást hoz-e, az átfogalmazás pontatlanságot eredmé-

nyez-e, illetve, hogy az újraszövegezés új jogi környezetet teremt-e.

Az egyszerűsítés különböző – mezőgazdasági, EU-döntéshozatallal kapcsolatos és általános érvényű – korlátokba is ütközhet. A mezőgazdaságban a heterogén természeti adottságok a jellemzőek, jelentős eltérések mutatkoznak az üzemszerkezetben, és figyelembe kell venni a WTO külső nyomását. Az Unió döntéshozatali mechanizmusát áthatja az államigazgatási hagyományok sokszínűsége, valamint a tagországok és intézmények eltérő szintű és minőségű érdekérvényesítő képessége. Mindezek mellett felmerül, hogy lehetőség van-e a rugalmas megközelítésre, az egyes tagállamok eltérő igényeinek kielégítésére. Ez önmagában is elmentmondást hordoz. (Az egyszerűsítés szűkíti a „testreszabottság” mozgásterét.)

Attól az időponttól, amikor az egyetlen piaci rendtartásra vonatkozó rendelet hatályba lép, a közös agrárpolitikát alapvetően négy átfogó⁵ rendelet fogja szabályozni. E négy rendelet végrehajtási szabályokkal, állami és de minimis támogatásokkal, illetve állat- és növényegészségügyre vonatkozó szabályokkal, továbbá szabványokkal egészül ki.

4.2. Politikai egyszerűsítés

A „*politikai egyszerűsítés*” – az agrártámogatás rendszerének és az összetett vidékfejlesztési programoknak a leegyszer-

4 Hatálybalépés 2007. évi elfogadás esetén:

- egyes ágazatokban a 2008-as piaci év kezdetén,
- ahol nincsen piaci év, ott 2008. január 1.,
- a cukor- és a tejkvóta megszűnése a 2014/2015-ös piaci év végén.

5 A KAP fő jogforrásai az egyszerűsítést követően:

- a CMO-rendelet;
- az 1782/2003 (közvetlen támogatások);
- az 1698/2005 (vidékfejlesztés);
- az 1290/2005 (KAP-finanszírozás) szabályait tartalmazó rendelet.

rűsítése. A hatásvizsgálatoknak különösen jelentős szerepe van ebben. (EB, 2005c. A szakpolitikai célok egyértelmű megfogalmazása megalapozza, hogy a jogrend ne váljon bonyolulttá.) Példák:

- 2003. évi KAP-reform – Egységes Gazdaságtámogatás – a közvetlen támogatás szétválasztása a termeléstől, eleget téve a kölcsönös megfeleltetés kötelezettségeinek.
- Egyszerűsített területalapú támogatás a 2004-ben csatlakozott új tagállamokban – hektáronkénti átalánytámogatás.
- Vidékfejlesztés 2007–2013 között – a tartalom, a hatáskör és a végrehajtás egyszerűsítése – világos prioritások megfogalmazása és a programozás korszerűsítése.
- KAP-finanszírozás – egységes jogi szöveg – két alap (Európai Mezőgazdasági Garancia Alap – EMGA, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap – EMVA).
- Egyes rendtartások napirenden levő reformja (egyszerűsítése) – a tej és tejtermékek piaci szervezeteire vonatkozó „minicsomag”, a bor, valamint a zöldség és gyümölcs közös piaci rendtartás reformja.

4.2.1. Változások a tej és tejtermékek közös piaci szervezetében

- „Mini csomag”:
 - Vajintervenció – az intervenció ár 90%-ától, 2007-ben a maximális mennyiség 40 000 tonna.
 - Tejfehérje – egységesen 34%-os zsírtartalom, néhány ezer tonna többlet soványtejpör megjelenését eredményezheti

a piacon, egyenlő esélyeket teremtet a versenytársakhoz képest.

- Iskolatej – a támogatás zsírtartalom-függetlenné válik.
- Folyadéktej – megszűnik az eddig alkalmazott három kategória.
- Magántárolási támogatás – megszűnik a tejszín és a sovány tejpör esetében.
- Importengedélyek megszüntetése.
- Kvótarendszer megszüntetése 2015-re (a kvóta ezen időtartam alatt esetleg progresszívan növelhető).

4.2.2. A zöldség-gyümölcs közös piaci szervezet reformja

2005 októberében, a gyümölcs- és zöldségpiac közös szervezésének *egyszerűsítéséről szóló jelentés* közzétételével – a *2004-ben megindított vita* első következtetéseinek levonásakor – a Bizottság bejelentette, hogy 2006-ban mind a friss, mind a feldolgozott gyümölcsök és zöldségek ágazatára kiterjedő reformjavaslatot terjeszt elő.

Az ágazat szembesült mind a piaci árak meghatározásában jelentős szerepet játszó, nagymértékben koncentrált *kiskereskedelmi és diszkontláncoktól eredő erős nyomással*, mind a jobb minőséget viszonylag alacsony árakkal kombináló és gyorsan növekvő piaci részesedéssel rendelkező, *harmadik országból származó termékek támasztotta kíméletlen versennyel*.

A feldolgozott gyümölcs- és zöldségtermékek jelenlegi közös piaci szervezeteinek alapját olyan elvek képezik, amelyeket más közös piaci szervezetek ese-

tében alapjaiban változtattak meg. A *jelentlegi, lényegében a termékmennyiséget támogató rendszer már nincs összhangban a közös agrárpolitika alapelveivel*. A reform javasolja a gyümölcs- és zöldségtermelő területek *bevonását az egységes támogatás, azon belül pedig az egységes területalapú támogatási rendszerbe*. A termelési támogatásról a *termelők közvetlen támogatására történő áttérés* – minden egyes gazdaság számára elérhető, termeléstől független jövedelemtámogatási rendszer bevezetésével – *hozzájárul a piacorientáltabb és fenntartható mezőgazdaság megteremtéséhez*.

A reformtervezet *célkitűzéseit* a WTO-kötelezettségekkel való összeegyeztethetősége, a megreformált közös agrárpolitikával, az első és második pillérrel történő egyezés és a pénzügyi tervvel való összhang igényének figyelembevételével határozták meg. A célkitűzések a következők:

- az uniós gyümölcs- és zöldségtermékek *versenyképességének és piacorientáltságának javítása*;
- a gyümölcs- és zöldségtermesztők *jövedelmében a válságok hatására jelentkező ingadozások csökkentése*;
- a *gyümölcs- és zöldségfogyasztás növelése az EU-ban*;
- a *környezet megőrzésére és védelmére tett ágazati erőfeszítések folytatása*;
- az *adminisztratív terhek egyszerűsítése* és ahol lehetséges, csökkentése minden érintett számára.

A reform *megvalósításához a következő intézkedéseket javasolták* (EB, 2007a):

a) Figyelembe véve, hogy a *termelői szervezetek fontos szerepet játszanak a kínálat koncentrációjában, rendelkezések kidolgozására került sor működésük*

egyszerűsítése és rugalmasabbá tétele érdekében. Ezek a rendelkezések vonatkoznak:

- a termelői szervezetek *termékskálájára*;
- az engedélyezett közvetlen eladások *mértékére*;
- a szabályok *nem tagokra való kiterjesztésére*;
- a termelői szervezetek *egyesülésére, a termelői szervezetek társulásaira, azon területekre, ahol a kínálat termelői szervezetek általi koncentrációjának szintje nagyon alacsony (a gyümölcs- és zöldségtermelés 20%-ánál kevesebb)*;
- az EU új tagjai és a legkülső régiók számára *több ösztönző nyújtására*;
- a termelői szervezetek *hatáskörének vagy funkcióinak a termelői szervezetekre, és bizonyos feltételek mellett a funkciók leányvállalatokra történő átruházására*.

b) *Az új termelői csoportok kialakításának támogatása prioritást érdemel*. Az új tagállamokban átmeneti időszak engedélyezése szükséges a jogállását megszerezni kívánó termelői csoportok számára.

c) *A fenntartható működési programok kialakítása olyan nemzeti stratégia kialakítását igényli, amely kiterjed:*

- előzetes elemzések készítésére,
- a működési programok *célkitűzéseinek és eszközeinek kiválasztására*;
- teljesítménymutatók *meghatározására*;
- a működési programok *értékelésére*;
- a termelői szervezetek *jelentéstételei kötelezettségeire*.

d) *A szabályok kiterjesztése*. Az adott régióban azokra a termelőkre is szükség-

ges bizonyos szabályok érvényesítése, akik nem tagjai a termelői szervezeteknek. Ugyanakkor a biotermékek piacának sajátosságai miatt a Bizottság javasolja, hogy a szabályok kiterjesztése a biotermelőkre alapvetően ne vonatkozzon.

e) *Szaktmaközi szervezetek.* A reform a szakmaközi szervezetekkel kapcsolatban rugalmasságot vezet be. A célok hasonlóságából következően a termelői szervezetek és társulásai által elfogadott szabályok kiterjesztésére és a kiterjesztés révén fellépő költségek megosztására vonatkozó rendelkezéseket a szakmaközi szervezetekre is alkalmazni kell.

f) *Válságkezelés⁶.* Az ágazatot piaci válságok sorozata sújtja, melyek kezelése szélesebb eszköztár jelenlétét igényli. A válságkezelés a következőkre terjed ki: piacról való árukivonás, zöld szüret vagy a gyümölcs- és zöldségfélék betakarításának mellőzése; promóció és kommunikáció; képzési intézkedések; betakarítási biztosítás; a kölcsönös alapok létrehozásával kapcsolatban adminisztratív költségek támogatása. E kivonásokat érintően a közösségi kivonási támogatás megszűnt. Ezért a Bizottság a következőket javasolja:

- a kivonásokat elvégezhetik a termelői szervezetek, 50%-os társfinanszírozás mellett;
- az EU-ban az ingyenes szétosztás céljából történő kivonást 100%-ban a Közösség fizeti, minden egyes termelői szervezet forgalmazott termésmennyiségének 5%-át nem meghaladó mértékig.

g) *A gyümölcs- és zöldségtermelő területeket bevonják az egységes támogatási rendszerbe.* A gyümölcs- és zöldségfélékkel (beleértve a gyümölcsösöket és az emberi fogyasztásra szánt burgonyát) beültetett terület támogatási jogosultságok aktiválására alkalmassá válik. A feldolgozott gyümölcs- és zöldségtermékekre vonatkozó meglévő támogatást függetlenítik a termeléstől. Az egységes támogatási rendszer nemzeti felső határait megemelik. A tagállamok minden egyes gyümölcs- és zöldségtermék piacának megfelelő reprezentatív időszak, valamint objektív és megkülönböztetésmentes szempontok alapján határozhatnak meg referenciaösszeget.

h) *A környezetvédelmi megfontolások* között hangsúlyt kap a kölcsönös megfeleltetés, továbbá fokozott figyelmet fordítanak a működési programokra és az ökológiai termelésre.

i) *Promóció.* A zöldség- és gyümölcsfélék promóciójának javítása céljából a promóció továbbra is belefoglalható a termelési szervezetek működési programjába; az EU társfinanszírozása 60%-ra emelendő iskoláskorú gyermekek és serdülőkorú fiatalok számára történő népszerűsítés esetében; továbbá az EU által 100%-ban társfinanszírozott, piacról kivont áruk a Közösségen belül ingyenesen szétoszthatók jótékonyági szervezetek, alapítványok, iskolák, közoktatási intézmények és gyermeküdültetési táborok részére.

j) *Egyszerűsítés.* A feldolgozási támogatásnak a meglévő egységes támogatási rendszer vagy az egységes területala-

6 Mariann Fischer Boel főbiztos feltétlenül szükségesnek tartja, hogy a válságmenedzsment a termelői szervezetek felügyelete alatt maradjon. Nem támogatja számos tagország azon kérését, hogy a termelői szervezetek hatáskörén kívül eső, elkülönített alapot hozzanak létre. (Agra Europe, No. 2255, 1–2pp. Ápril 20, 2007)

pú támogatási rendszer javára történő eltörléséből következő adminisztratív egyszerűsítés a javasolt reform nagy előnye.

k) *Harmadik országokkal folytatott kereskedelem.* A Bizottság javasolja az export-visszatérítések eltörlését.

l) *Forgalmazási előírások.* Az azokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket az egységes közös piaci rendtartásban tömörebb szöveg helyettesíti.

A feldolgozott zöldség-gyümölcs piaci rendtartásban alkalmazott *termelési támogatások teljes szétválasztását* rövid átmeneti időszak beiktatásával szükséges megvalósítani. (Hasonlóan a dohány termelési támogatásának négy évig tartó – 2006–2010 – fokozatos megszüntetéséhez.) A teljes szétválasztást egyes érzékeny termékek (paradicsom: Olaszország, Portugália; citrusfélék, őszibarack és körte: Spanyolország; aszalt szilva: Franciaország; őszibarack: Görögország) esetében rugalmasan kívánják kezelni.

4.2.3. A közösségi borpiac szervezetének reformja

A borpiaci rendtartás működésére vonatkozó, 2006-ban közzétett bizottsági hatásvizsgálat szerint az *EU-27 jelenlegi borrendszerének fenntartása még kis kiigazítással is növekvő többletkez, az árak romlásához, mindezek miatt a mezőgazdasági üzemek bevételének csökkenéséhez, a bortermelő térségekben gazdasági és társadalmi nehézségekhez, a környezet számos szempontból jelentős terhelésének folytatásához, a WTO-val kapcsolatos problémák további megoldatlanságához vezetne.* Ezenkívül nem járulna hozzá a borminőség, az igazgatási hatékonyság, valamint a versenyképesség javulásához. Eredményeket a

borpiaci rendtartás mélyreható reformja, a KAP-reform keretében végrehajtott reform, vagy a borpiac deregulációja hozhat.

Az elvégzett hatásvizsgálatok alapján a Bizottság a rendtartás mélyreható reformjára vonatkozóan eredetileg két változatot tartalmazó javaslatot dolgozott ki. Ezek alapján a végleges döntés jogszabálytervezetbe történő átültetésére 2007 júliusában került sor (EB, 2007c). A megfogalmazott intézkedések a következő területekre vonatkoznak:

a) *Megújított, egyszerűsített, célratörőbb szabályozási intézkedések.* A telepítési jogok korlátozási rendszerét meghosszabbítják 2013-ig. 2014. január 1-jétől azonban korlátozásmentes lesz a szőlőtelepítés. Megfelelőbb borászati eljárások alkalmazására nyílik lehetőség (például azáltal, hogy a Bizottság a Nemzetközi Szőlészeti és Borászati Hivatal – OIV – által elfogadott borászati eljárásokat értékeli, majd beépíti egy bizottsági rendeletbe). Továbbá egyértelműbb, öszszefüggőbb és ezáltal piacorientáltabb borosztályozásnak és -címkezésnek adnak teret.

b) *Nemzeti keretek kialakítása a tagállamok sajátos helyzetének javítására.* Az adott költségvetési keretből a tagországok saját belátásuk szerint finanszírozhatják a harmadik országokban folytatandó promóciót; a szőlőültetvények szerkezetátalakítását, a zöld szüretet, vagy az új válságkezelő intézkedéseket, pl. a természeti katasztrófák elleni biztosítást és az ágazatspecifikus kockázati állapot.

c) *Fenntarthatóbb ágazat kialakítása több vidékfejlesztési intézkedés felhasználásával.* A szőlőtermelők, -feldolgozók és -kereskedők számára perspektívát jelenthet többek között a fiatal gazdálko-

dók támogatása, a szakképzési, a termelői és értékesítési szövetkezetek tájékoztatási és promóciós támogatása, vagy a kordedvezményes nyugdíj igénybevétele.

d) *A fogyasztók jobb tájékoztatása az európai borokról* promóciós projektek támogatása révén.

e) *A környezeti kockázatok megelőzése.* A borvidékeken kötelező válik a kölcsönös megfeleltetés szabályainak betartása. Ugyanakkor a kivágási támogatáshoz vagy a borkészítési eljárásokhoz is társulnak bizonyos minimális környezetvédelmi követelmények.

f) *Választási lehetőségek felkínálása a kevésbé versenyképes termelőknek.* A szőlőtermelők szabadon dönthetnek arról, hogy kivágják-e az ültetvényüket. A kivágási támogatás mértékét növelik, és úgy állapítják meg, hogy az vonzó legyen a termelők számára. A korábban szőlőtermesztésre használt terület ugyanakkor a kivágást követően az egységes támogatási rendszer keretében nyújtott támogatásra jogosult területnek minősül, és a műveléstől függetlenül, átlagos regionális közvetlen kifizetésben részesül.

g) *Harmadik országokkal folytatott kereskedelem.* A reformjavaslat az export-visszatérítések kérdéskörének kivételével nem érinti a jelenlegi külkereskedelmi jogi keretet.

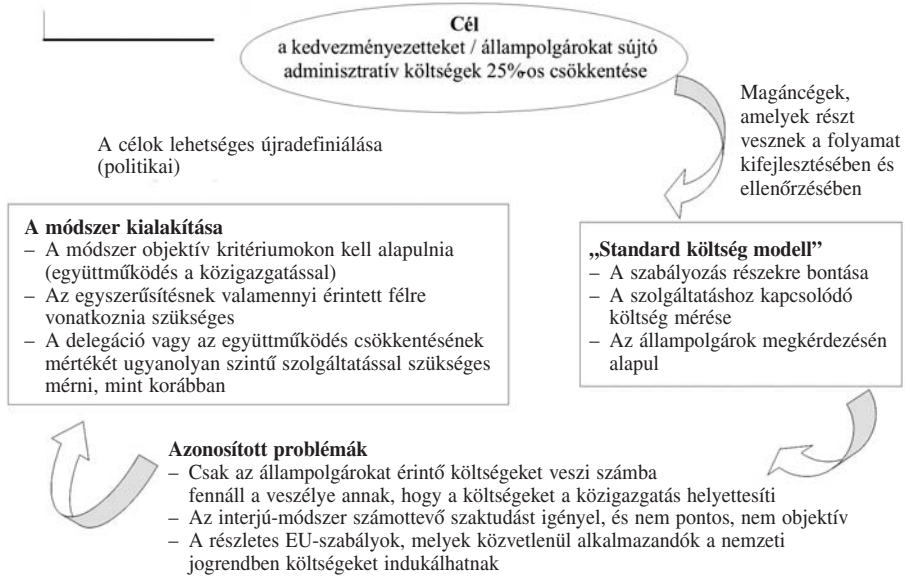
h) *A KAP egységességének növelése, egyszerűsítés és a közösségi jogszabályoknak való teljes megfelelés.* Az összes bortermelő terület jogosultságának kiterjesztése az egységes támogatási rendszerben való részvételükre jelentős lépés, amelynek célja, hogy nagyfokú rugalmasságot és a többi gazdálkodóval azonos bánásmódot biztosítson a bortermelők számára.

5. Egyszerűsítés és versenyképesség

Végeredményben a versenyképesség a fő mozgatórugója az egyszerűsítési folyamat fő célkitűzésének, azaz az adminisztrációs terhek csökkentésére irányuló törekvéseknek. A versenyképesség fogalmát gyakran alkalmazza a szakirodalom (számos versenyképességi elméletet is kidolgoztak), de egységes értelmezése nincs. A vállalkozás, az ipar szintjén, nemzeti és közösségi szinten meglévő versenyképességi előny (ami több, mint komparatív előny) meghatározásához különböző tényezők figyelembevételére van szükség. E tényezők: a piac kínálati oldala, a kereslet, történelmi beágyazódások, a kormányzat szerepe, azaz az európai intézmények szerepe és többek között a jobb szabályozásra irányuló törekvések, melyek célja az adminisztrációs költségek csökkentése és a nagyobb költséghatékonyság. A költséghatékonyság jó versenyképességi mutatónak tekinthető. Az Unióban a tagállamok és az európai intézmények megosztják a felelősséget a szükségtelen és aránytalan, valóban negatív gazdasági hatással járó adminisztratív terhek csökkentésében. Ahhoz, hogy az első lépést megtegyük, először egyértelműen meg kell határozni a költségeket, és egyértelműen azonosítani kell azokat. A beazonosított kategóriák mérhetők, majd csökkenthetők. A költségek mérése és összehasonlíthatósága közös EU-metodológia kialakítását igényli. A közös módszertan biztosítja a nemzeti adatok összehasonlíthatóságát, elősegíti az extrapolációt, kevesebb módszertani magyarázatot igényel, és ezáltal lehetővé teszi, hogy a szakpolitikai célokra helyeződjön a hangsúly. Az EU által kifejlesztett közös módszertan a standard költség modell. (3. ábra)

Standard költség modell Folyamatközpontú megközelítés

Egyszerű KAP Európának



Forrás: Hauge Pedersen, 2006

3. ábra. Standard költség modell

A standard költség modell alapján valamennyi szabályozással összefüggő költség (a közvetlen pénzben megnyilvánuló költség és a hosszú távú strukturális következmények kivételével) két csoportba sorolható: az előírásoknak történő megfelelés során felmerülő tényleges költségek és az adminisztratív költségek csoportjába.

Az adminisztrációs költségek vállalatokat (gazdaságok), közintézményeket, hatóságokat és állampolgárokat terhelő, jogi előírások által szabályozott információszolgáltatásból eredő, hatóságoknak vagy magánszereplőknek fizetendő költségek. A hatóságok vagy magánszereplők által kért, illetve csak esetleges ellenőrzések és speciális igények kielégítése során szolgáltatandó információk egy ré-

szét a vállalkozások (gazdaságok) a jogi szabályozástól függetlenül is gyűjthetik, másik részét viszont a jogi előírások hiányában egyáltalán nem állítanak elő, és nem tárolják. Az utóbbi adminisztrációs tehernek minősül, melynek bizonyos hányada nem szüntethető meg teljes mértékben, mivel a szabályozások céljait el kell érni, és a Szerződésekben megfogalmazott védelmi szintet biztosítani szükséges. A kérdés csupán az, hogy minderre hatékony módon kerül-e sor. (EB, 2007c)

Az adminisztratív terhek megbecslése valamennyi intézkedés esetében desk researchre, interjúztatásra, kérdőívek kitöltésére, munkacsoportok és szakértők együttes munkájára alapozott. A terhek mennyiségének hozzávetőle-

ges meghatározása a következő lépésekből áll:

- információs kötelezettségek azonosítása;
- a vonatkozó szabályozás és a célcsoport beazonosítása;
- az elvégzendő feladatok és azok gyakoriságának meghatározása;
- a releváns költségparaméterek azonosítása;
- kitekintés a jövőre vonatkozóan;
- az elvégzendő feladatok költségének megbecslése és a feladatok számának meghatározása.

Az adminisztrációs költségek felmérését követően a kívánt tételek csökkentését közös elvek alapján szükséges elvégezni:

- a jelentéstételi kötelezettséget össze kell hangolni, a gyakoriságát csökkenteni szükséges;
- az átfedések megszüntetendők;
- elektronikus és webalapon, intelligens portálon keresztül történő jelentésekre van szükség;
- az információs kötelezettségeknek határt szükséges szabni, különösen a kis- és közepes méretű vállalkozások esetén, vagy mintavételes eljárást kell alkalmazni;
- megfontolandó, hogy a szektor valamennyi szereplőjét sújtó információszolgáltatási kötelezettség helyettesíthető-e olyan kockázat-alapú megközelítéssel, melynek során csupán a legnagyobb kockázatú aktivitással jellemezhető szereplőket terheli kötelezően az információnyújtás előírása;
- csökkenteni vagy megszüntetni szükséges azokat az információ-

szolgáltatási kötelezettségeket, amelyek esetében a vonatkozó előírások módosultak vagy megszűntek

- az összetett jogi normák hivatalos értelmezésére van szükség, ha a jogszabály betartása lassítja a munkavégzést, vagy megértése alapvetően jogi szakértelmet kíván.

A standard költség modell alkalmazása nagymértékben indokolt a kölcsönös megfeleltetés előírásainak eleget tevő gazdálkodók esetében. A kölcsönös megfeleltetés kiváló példa arra, hogy a szabályok egyszerűsíthetők, és ezáltal az adminisztrációs költségek csökkenthetők

6. Következtetések

A jobb szabályozási környezet megteremtésére irányuló stratégia fő célja a versenyképesség fokozása, a növekedés és a fenntartható fejlődés elősegítése. A globalizáció és a liberalizáció folyamatában a tengerentúli országok mezőgazdaságához képest kevésbé költséghatékony európai mezőgazdasági szektor jelentős hátrányban van. Ez magyarázza, hogy az adminisztrációs költségek valamennyi, a szabályozási környezet egyszerűsítése után bekövetkező csökkenése rendkívül nagy jelentőségű a mezőgazdasági ágazat szereplőinek versenyképessé válásában. A felesleges szabályozásból vagy túlzott mértékű követelményeket támasztó jogi előírásokból származó információszolgáltatási és egyéb megfelelési kötelezettség nem megalapozott implicit adózatásnak is tekinthető.

Irodalom

- Ayral, M. (2006): Better regulation and simplification, Conference – A simple CAP for Europe, A challenge for all, Brussels 3-4 October 2006, <http://ec.europa.eu/agriculture/events/simplification/ayral.pdf>
- Brümmer, B.–Koester, U. (2003): EU Enlargement and Governance of the Common Agricultural Policy, In: *Intereconomics*, March/April
- Cahill, C. and Moreddu C. (2004): The role of implementation costs in policy choice – an economist's perspective on the Common Agricultural Policy, Conference of Director's of EU Paying Agencies, The Hague, 13-15 October 2004
- Európai Bizottság (EB) (2001): European governance, White paper – COM/2001/428 (2001)
- European Commission (EC) (2002): Better lawmaking, Commission communication – COM/2002/275 (2002)
- Európai Bizottság (EB) (2002): Simplifying and improving the regulatory environment, Action plan – COM/2002/278 (2002)
- Európai Bizottság (EB) (2003): Updating and simplifying the Community Acquis, Commission communication - COM/2003/71 (2003) + SEC(2003) 165 (2003 – FR only)
- Európai Bizottság (EB) (2005a): Better regulation for Growth and Jobs in the European Union, Commission communication – COM/2005/97 (March 2005)
- Európai Bizottság (EB) (2005b): Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, Commission communication – COM/2005/535 (October 2005)
- Európai Bizottság (EB) (2005c): Communication from the Commission on Simplification and Better Regulation for the Common Agricultural Policy, COM(2005) 509 final
- Európai Bizottság (EB) (2006a): A strategic review of Better Regulation in the European Union, Commission communication – COM/2006/689 (14 November 2006)
- Európai Bizottság (EB) (2006b): Simplification of the Common Agricultural Policy, Action Plan, DG Agriculture and Rural Development, Working Paper, October 2006
- Európai Bizottság (EB) (2007a): Javaslat a Tanács rendelete a gyümölcs- és zöldségágazat tekintetében különleges szabályok megállapításáról, valamint egyes rendeletek módosításáról (előterjesztő: a Bizottság) {SEC(2007) 74} {SEC(2007) 75}
- Európai Bizottság (EB) (2007b): Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, Brussels, COM(2007)23, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/com_2007_23_en.pdf
- Európai Bizottság (EB) (2007c): Javaslat a Tanács rendelete a borpiac közös szervezéséről és bizonyos rendeletek módosításáról (előterjesztő: a Bizottság) {SEC(2007) 893}{SEC(2007) 894}
- Halmi, P. (2004) A reform ökonómiája. Budapest, KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

- Halmi, P. (2006) Európa esélye: a Lisszaboni Stratégia, Magyar Tudomány 2006. 9. sz.
- Halmi Péter (szerk.) (2007): Az Európai Unió agrárrendszere. Mezőgazda Kiadó
- Hauge Pedersen, J. (2006): Administrative Burdens and the CAP, Conference – A simple CAP for Europe, A challenge for all, Brussels 3-4 October 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/events/simplification/hauge_pedersen.pdf
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2006): Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005, The World Bank September 2006, http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/gov_matters_5_no_annex.pdf
- Mandelkern group (2001): Mandelkern report on Better Regulation http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf
- Official Journal (2003): Inter-institutional Agreement on Better Lawmaking (2003/C 321/01)
- Philippart, E. (2006): EU method for assessing administrative costs, Conference – A simple CAP for Europe, A challenge for all, Brussels 3-4 October 2006, <http://ec.europa.eu/agriculture/events/simplification/philippart.pdf>

ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

Schengeni tagság – szigorúan ellenőrzött határok

A Tanács illetékes szakmai munkacsoportjában október végén egyhangú döntés született Magyarország, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovákia és Szlovénia megfelelő felkészültségéről ahhoz, hogy a kilenc tagállam még 2007-ben csatlakozhasson a Schengeni Megállapodáshoz, a Bel- és Igazságügyi Tanács pedig november elején megtartott ülésén erősítette meg: támogatja a határok eltörlését.

1. A Schengeni Megállapodás rövid története

1985. június 14-én a Benelux államok, Franciaország és a Németországi Szövetségi Köztársaság a luxemburgi Schengenben írta alá azt a megállapodást, amelynek értelmében a belső határokon megszüntetik a személyforgalom ellenőrzését. A megállapodást ezután 1990. június 19-én kibővítették a Schengeni Végrehajtási Egyezményrel, amely a megvalósítás folyamatát határozta meg. A megállapodás és az egyezmény csak az aláírás után évekkel, 1995-ben lépett hatályba. Az eredeti aláíró felek részvétele mellett tovább bővült a kör, és az Egyesült Királyságot, valamint Írországot kivéve az összes „rég” tagállam a megállapodás részese lett. Emellett csatlakozott hozzá a nem EU-tagállam Norvégia és Izland is, tekintettel arra, hogy ezen országoknak már korábban teljes mozgási szabadságuk volt az északi országok területére kiterjedően (Skandináv Útlevelunió). A megállapodást és az ún. schengeni vívmányokat

az Amszterdami Szerződés az Európai Unió keretébe emelte. A belső határok eltörlésével párhuzamosan a tagállamok megerősítették külső határaik védelmét is, valamint létrehozták a Schengeni Információs Rendszert (SIS), amely a külső határellenőrzés megerősítésére szolgáló rendőri, vámügyi és igazságszolgáltatási szervek közötti információs rendszere.

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió 2004-ben tíz új tagállammal bővült, és figyelembe véve, hogy az EU egyik alapelve a tagállamok egyenlősége, már a csatlakozást megelőzően megkezdődtek a schengeni térség kibővítésére irányuló tárgyalások és munkálatok annak érdekében, hogy az összes tagállam állampolgárai ugyanolyan jogokkal rendelkezve, szabadon mozoghassanak az Unióban. Mivel azonban a SIS adattárolási képessége csak az akkori méretű térség adatainak tárolására terjedt ki, és kapacitását meghaladta volna a több mint tíz ország adataival megnövekedett adatmennyiség, megkezdődött a SIS II fejlesztése és kiépítése. Az új tagállamok ezzel párhuzamosan kötelezettséget vállaltak arra, hogy 2007 októberére megerősítik külső határaik védelmét és felkészülnek a schengeni tagság által támasztott követelményekre, azaz átveszik az ún. schengeni *acquis*-t. Ennek megfelelően a hágai program 2007-re irányozta elő az új tagállamok csatlakozását, amely céldátumot a 2006. júniusi Európai Tanács következtetései is megerősítettek. Mindeközben azonban a SIS II fejlesztése nem a megfelelő ütemben haladt, így por-

tugál javaslatra a SIS I kibővített rendszerével, a SISOne4All-lal vált lehetségessé a csatlakozás. A Schengeni Megállapodásnak a 2004-ben uniós taggá vált országok közül – Cipruson kívül – mindenki most lesz részese. Már karácsony előtt sor kerülhet a szárazföldi és vízi határok megnyitására, a légitikétők azonban csak 2008. márciusban, a tavaszi menetrendváltáskor kapcsolódnak be az új rendszerbe.

2. A Schengeni Megállapodás tartalma

A Schengeni Megállapodás természetesen sokkal többet jelent a belső határon való szabad mozgásnál, számos igazságügyi és rendőrségi együttműködés meglétét feltételezi, és azok mindennapos használatát is maga után vonja.

A jelenlegi informatikai rendszer szívét a franciaországi Strasbourgban lévő Központi SIS (C.SIS) jelenti, amely biztosítja az akadálytalan, folyamatosan frissülő informatikai hátteret az adatok majdnem teljesen egyidejű ellenőrzéséhez (az átfutás másodpercek alatt történik meg szinte Európában). A központi egységet a nemzeti egységek (N.SIS) támogatják, így biztosított, hogy a két rendszer tökéletes kommunikációja azonos, szinkronizált adatokat tartalmazzon. A rendszer így jelenleg a következő figyelmeztető jelzések tárolására alkalmas:

- harmadik állambeli – azaz nem schengeni tagállambeli – állampolgárok tekintetében beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzések;
- letartóztatandó és európai elfogatóparancs alapján átadásra vagy kiadásra kerülő személyekre vonatkozó figyelmeztető jelzések;

- eltűnt személyekre vonatkozóan kiadott figyelmeztető jelzések;
- bírósági eljárásban keresett személyekre (büntetőeljárásban bíróság által idézett személyekre, büntetés letöltésére felhívott személyekre, tanúkra) vonatkozó figyelmeztető jelzések;
- személyekre és tárgyakra vonatkozóan lelejtett megfigyelés vagy célzott ellenőrzés céljából kiadott figyelmeztető jelzések;
- lefoglalandó vagy büntetőeljárásban bizonyítékként felhasználandó tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzések.

Az így kialakult rendszerhez célhoz kötötten és a hatáskörükhöz igazodóan a következő szervek férhetnek hozzá:

- kijelölt rendőri, határellenőrzési, idegenrendészeti, vízumkiadó, vám- és igazságügyi szervek;
- a forgalmi engedélyek kiadására hatáskörrel rendelkező hatóságok;
- az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol); és
- az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust).

A hozzáférés biztosításán túl a tagállamokban van egy külön kijelölt szerv, amely a nemzeti adatok folyamatos frissítéséért felel, és a SIS nemzeti részének működését biztosítja.

A SIS informatikai rendszerében adatok (és figyelmeztető jelzések) mellett a tagállamok között további információcseré is történik akkor, amikor a jelzésekre adott válaszok azt mutatják: valami probléma akadt a vizsgált tárgyval/személlyel kapcsolatban. Ekkor lépnek a rendszerbe az ún. SIRENE-irodák, amelyek kizárólagos kapcsolattartó pontként működnek, és késedelem nélkül továbbítják az intézkedés foganato-

sítéséhez szükséges összes kiegészítő információt.

Az adatvédelemmel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a központi egység ellenőrzését a Schengeni Közös Ellenőrző Hatóság látja el, amely a tagállamok e feladatra kijelölt adatvédelmi felügyelőiből áll. A nemzeti rész tekintetében az adatvédelmi ellenőrző hatóság feladatait hazánkban az adatvédelmi biztos látja majd el, az egyes egyének pedig hivatalos úton lekérhetik a saját személyükre vonatkozó adatokat.

A SIS I-hez képest további fejlesztést jelent a másfél éven belül elkészülő SIS II. Ez az új, bővített rendszer már további adatok tárolására is alkalmas lesz, így lehetőséget nyújt a biometrikus adatok (arckép, ujjnyomat) nyilvántartására, lehetővé teszi az egyes figyelmeztető jelzések közötti összekapcsolást, több adatot tartalmaz a harmadik országok polgáraitól, valamint a kiadott európai letartóztatási parancsokról, valamint nagyobb figyelmet szentel a személyes adatok védelmének is.

Míg a SISOne4All projektje estében minden tagállam maga fedezni a nemzeti informatikai fejlesztéseket, és hozzájárulást fizet a központi rendszer és a hálózat működéséhez, addig a SIS II esetében a központi elem és az uniós adatátviteli hálózat költségét az EU általános költségvetésének terhére finanszírozzák majd. A SIS II nemzeti rendszerének kialakítására pedig a Schengen Alap forrásait veszi igénybe Magyarország.

3. Következő lépések a csatlakozásig

A tanácsi szakértők munkacsoportjának jóváhagyása után a következő lépést az Európai Parlament tette meg, amely az

illetékes szakbizottság november első heti véleményezése után a november 15-ei plenáris ülésen is elsősorban többséggel adta áldását a bővítésre (állásfoglalás formájában). Az Európai Parlament formálisan nem utasíthatta volna el a schengeni bővítést, azonban az eljárást késleltetve esetleg meg tudta volna akadályozni az idej határnyitást. Tekintettel azonban arra, hogy súlyos szakmai indokokkal már nehezen élhetett volna, nem került sor többre, mint néhány megjegyzésre arra vonatkozóan, hogy van még mit javítani az új belépők gyakorlatán. Az európai parlamenti támogatást követően a CO-REPER II (nagyköveti szint) még novemberben napirendre tűzte a kérdést, hogy azt tárgyalásra készítse elő a 2007. december 6–7-én sorra kerülő, idej utolsó Bel- és Igazságügyi Tanács számára. Amennyiben pedig a Tanács is egyhangúan pozitív döntést hoz (és ez igen valószínű), úgy már csak a tanácsi döntés publikálására kell várni, amelynek az Európai Unió Hivatalos Lapjában minden hivatalos nyelven meg kell történnie.

Erre várhatóan december 21-ére sor kerül, és így még aznap vagy másnap megtörténhet a tényleges schengeni csatlakozás. Annak, hogy ez ne következzen be, már relatíve kevés esélye van, hiszen nagyobb politikai nyomásnak kell a tagállamokra helyeződnie ahhoz, hogy egy már szakértői szinten lezárt kérdést akadályozzanak, ráadásul olyan horderejű ügyben, amivel a 2004-ben csatlakozott tagállamok polgárait jelentősen sérthetnék. A fentiek fényében viszonylagos biztonsággal állítható, hogy amennyiben egy magyar állampolgár karácsonykor Ausztria, Szlovénia vagy Szlovákia felé hagyná el Magyarország szárazföldi vagy vízi határát, akkor azt már ellenőrzés nélkül teheti meg.



A kibővített schengeni térség határai

4. De mit is jelent a csatlakozás a gyakorlatban?

Mindenekelőtt érdemes megjegyezni, hogy a Schengeni Megállapodáshoz való csatlakozásunk nem csak azt jelenti, hogy az Európai Unióban útlevél nélkül közlekedhetünk, hiszen a megállapodás ezen túlmenően számos más bel- és igazságügyi kérdést is szabályoz, illetve a csatlakozás a határátlépések tekintetében újrarajzolja Európa térképét. Hazánk a jövőben az egyike lesz a schengeni térség keleti határainak, ennek következtében sokkal nagyobb felelősség hárul Magyarországra a

tekintetben, hogy kit enged be az országba, hiszen ez egyben azt is jelenti, hogy az illető minden további ellenőrzés nélkül akár Portugáliáig is utazhat. Ezzel a felelősséggel a magyar hatóságok mellett szinte az összes most csatlakozó ország hatóságainak meg kell birkózniuk, hiszen gyakorlatilag néhány száz kilométerrel keletebbre tolódik a schengeni határ.

4.1. Ausztria, Szlovénia, Szlovákia

A fenti három uniós tagországgal közös határainkon megszűnik az útlevél-ellenőrzés, és a személyforgalom szabadon

áramolhat. Ugyanakkor fontos kitétel, hogy minden tagországnak módja van arra, hogy előzetes bejelentés mellett – maximum 30 napos időszakra – visszaállíthassa a teljes határellenőrzést. Erre lehetősége van kiemelt politikai jelentőségű esemény megtartása esetén (ilyen lehet például egy olyan csúcstalálkozó, amely fokozott biztonsági intézkedéseket igényel), vagy nagyobb sportesemények kapcsán (ilyen lesz várhatóan jövőre az osztrák-svájci futball Európa-bajnokság, ahol Ausztria időlegesen visszaállítja majd a határellenőrzést).

A határellenőrzés megszűnése mellett azonban lehetősége van a tagállamoknak arra, hogy az ellenőrzés nélküli határtól számított 80 km-es körzetben ún. mélyégi ellenőrzést folytassanak, azaz az ellenőrzés nélkül területére lépett személyeket és járműveket fokozottan ellenőrizzék, így biztosítva azt, hogy saját területükre valóban csak a schengeni követelményeknek megfelelő személyek lépethetnek be.

4.2. Románia

Románia esetében – európai uniós tagország lévén – könnyített határellenőrzés folyik majd. Ez azt jelenti, hogy a román állampolgárok egy rövidebb ellenőrzésen esnek majd át, amely elviekben csak kb. fél percet vesz igénybe (bár ugyanúgy szükség van az útlevél vagy személyi igazolvány vizsgálatára), míg a Romániából érkező harmadik országbeli állampolgároknak teljes schengeni vizsgálaton kell átesniük.

4.3. Ukrajna és Szerbia

Az Ukrajna és Szerbia felől érkező személyeknek ezentúl mindenképpen szük-

ségessé válik majd a schengeni vízum beszerzése, noha jelentős könnyebbségekkel, hiszen a 60 eurós alapár helyett kedvezményesen, 35 euróért vásárolhatnak vízumot, valamint széles csoportok számára ingyenes lesz a vízum, amely fél évenként 30 napos tartózkodást engedélyez az uniós tagországokban, és több – akár öt – évre kiadható lesz.

Ukrajna tekintetében továbbra is lehetőség lesz az ún. kishatárforgalom igénybevételére, amely a megfelelő dokumentáció igénylésével az 50 km-es határsávban szabad mozgást tesz lehetővé. Ez Magyarország számára kiemelt fontosságú, hiszen a Kárpátalján élő magyar közösségek általában ezen a sávon belül esnek. (Nem úgy a vajdasági magyarok, akik az 50 km-es korlátozás miatt sajnos nem élhetnek ezzel a lehetőséggel.)

Lehetőség van arra is, hogy a schengeni vízumot az igénylő csak területi korlátozással kaphassa meg, azaz a vízum akár csak egy tagországra vonatkozhatson.

4.4. Horvátország

Horvátország állampolgárai már eddig is személyi igazolvánnyal közlekedhettek, és továbbra is fennmarad ez a lehetőség, habár a személyi igazolvánnyal utazó horvátoknak ezentúl egy betétlapot kell igényelniük és magukkal hordaniuk, amelybe a schengeni határon a határőrök belepecsételhetnek. Vízumkötelezettség a horvát állampolgárokat nem terheli.

5. Az ellenőrzés javítása

A SIS II, tehát a mai rendszer továbbfejlesztett változata várhatóan jövőre, vagy 2009-ben kezdi meg működését, és a je-

lenleginél szélesebb körű ellenőrzésekre lesz képes, jobb informatikai háttérrel dolgozva, mint a SIS I. Elmondható azonban, hogy a jelenlegi rendszer már így is fokozott együttműködést tesz lehetővé a rendőri és igazságügyi szervek között a tagállamokban, és segítségével fokozottabban lesz ellenőrizhető, hogy a schengeni határokon nem próbálnak-e meg körözött, keresett személyek, járművek, okmányok átjutni, ezzel is javítva a térség polgárainak biztonságát, és egyúttal biztosítva az egyik legnemesebb európai cél, a személyek szabad mozgásának lehetőségét.

6. További bővítés

A schengeni térség, eddigi legnagyobb bővítésével, 2007 decemberétől már Európa legnagyobb részét lefedi. Azonban várható, hogy a jövőben további bővítésre is sor kerülhet, nemcsak az informatikai hálózat fejlesztésében, de a megál-

lapodás területi hatályában is. Egy pozitív scenárió szerint – amennyiben az országok megfelelnek a szigorú követelményeknek – a 2007-ben uniós taggá vált Bulgária és Románia, valamint Svájc is csatlakozhat a térséghez a SIS II életbe lépésekor.

Ezzel a lépéssel még tovább bővülne az európai polgárok szabad mozgásterre. Azonban a szinte az egész kontinenst átölelő schengeni térség számos bel- és igazságügyi, valamint biztonságpolitikai kihívással is együtt jár, így az Európai Unió tagországai minden bizonnyal igyekeznek levonni a következőket a 2007-es csatlakozás tapasztalataiból, mielőtt tovább tolnák a szabad határokat. Addig is, Magyarországra kiemelten fontos feladat hárul, szigorúan ellenőrizni kell a keleti és a déli határainkon átlépőket, hiszen hazánk a bővítéssel egy időben az európai szabadság egyik kapujává válik.

SZALÓKI KATALIN

Irodalom

Az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa, valamint más uniós források eredeti dokumentumai, valamint a BruxInfo és az www.euractiv.com uniós on-line portálok cikkei, egyéb tanulmányok és tájékoztató anyagok.

Az Európai Unió külkereskedelmi forgalma

A következő néhány oldalon az Európai Unió legfontosabb külkereskedelmi folyamatait mutatjuk be. Az elemzés a 2006. évi, még nem végleges adatokon alapul, s 27 tagú Unióval számol, azaz már Románia és Bulgária forgalmát is közösségi külkereskedelemként veszi számba. Mindenképpen szem előtt kell tartani azonban, hogy a tanulmány – területi okok miatt – csupán a termékek külkereskedelmét taglalja, s a reálgazdasági tranzakciók másik csoportjára, a külgazdasági helyzet alakulását árnyaló szolgáltatások külkereskedelmére nem tér ki.

Az Európai Unió harmadik országokkal – az ún. extra-EU forgalomban – lebonyolított külkereskedelmének jellemzői

Az Eurostat, az Európai Közösségek Statisztikai Hivatalának adatai szerint¹ 2006-ban az Európai Unió kivitele 1158 milliárd eurót, a világexport 17%-át tette ki. Az integráció kivitele folyó áron számítva 10%-kal nőtt 2005-höz képest. A behozatal több mint 14%-kal bővült, értéke 1350 milliárd euró volt. Miután az import növekedési üteme felülmúlta az ellentétes irányra tapasztaltat, így a Közösség külkereskedelmi mérlege – a megelőző két évhez hasonlóan – 2006-ban is romlott, a 192 milliárd eurónyi hiány 66 milliárd euróval haladja meg a 2005. évit. A mérlegromlás meghatározó tényezője – csakúgy, mint

2005-ben – az energiahordozók importjában tapasztalt nagyfokú növekedés volt, amely révén az árufőcsoport kereskedelmében keletkezett hiány 54 milliárd euróval nőtt.

A Közösségen kívüli forgalomban az export és az import euróértéke 2000 és 2006 között egyaránt 36%-kal növekedett. Amíg azonban a kivitelben a bővülés túlnyomórészt a volumenfolyamatokkal magyarázható, addig a behozatalban az árszintek emelkedése is jelentékeny volt. (Az árszínvonal az exportban mindössze 3, az importban viszont összességében 11%-kal nőtt a vizsgált hat esztendő alatt.) Másképpen fogalmazva: az európai integráció az energiahordozók árszintemelkedése miatt bekövetkező cse-rearány-veszteségét a kiszállított áruk mennyiségének növelésével próbálja meg ellensúlyozni, amely növekedés fontos piacait egyébként éppen az áremelkedés nyertesei (például Oroszország, Norvégia, Szaúd-Arábia) jelentik.

Az Európai Unió harmadik országokba irányuló exportjának legnagyobb részét, 43%-át az 504 milliárd euró értékben kivitt *gépek és szállítóeszközök* adják. Az ide tartozó termékek legnagyobb felvevőpiaca az Egyesült Államok volt, ahová 2006-ban 113 milliárd euró értékű áru került átszállításra. A partnerek közül a legnagyobb, 34 milliárd eurót kitevő aktívum is az ezen relációval folytatott kereskedelemben keletkezett, de

¹ A tanulmány az „External and intra-European Union trade, Monthly statistics, 2007/9” számban található adatok, valamint a „New Cronos” és az „Easy Comext” adatbázisokból 2007. október 3. és 26. között lekérdezett adatok alapján készült.

nem sokkal marad el ettől az orosz viszonylat – lényegesen alacsonyabb forgalmi szintek mellett kialakuló – mérleg-többlete sem (32 milliárd euró). Az áru-főcsoport egyenlegét tekintve a másik pólust a távol-keleti országok képezik: a legnagyobb szállító, Kína vonatkozásában 55 milliárd eurónyi hiány keletkezett, bár a deficit növekedésére fékezőleg hatott, hogy 2006-ban a Közösség oda irányuló gépexportja 22%-kal, értékben kifejezve közel 7 milliárd euróval nőtt. Japán esetében – amely ország az áru-főcsoportot tekintve, Kínát és az Egyesült Államokat követően, a harmadik legnagyobb szállító volt 2006-ban – 42 milliárd eurót tett ki a passzívum.

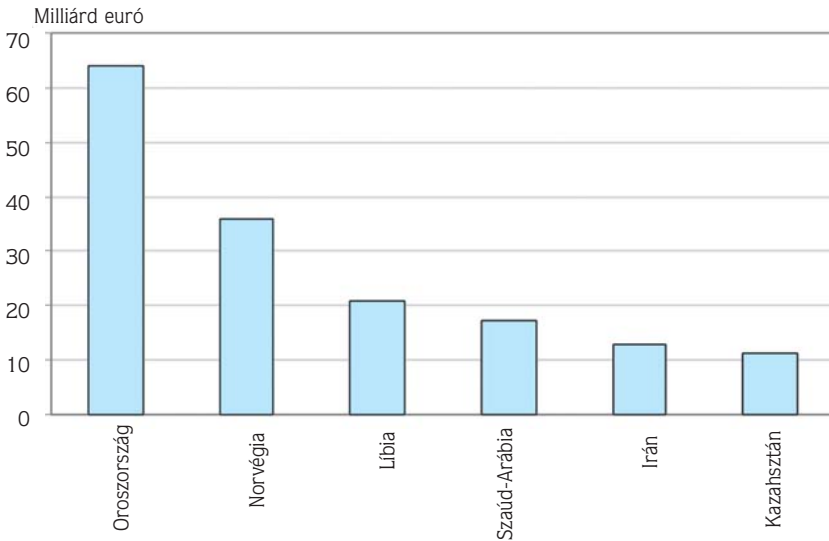
A Kínából érkező import legnagyobb részét az ebbe az áru-főcsoportba tartozó, és elsősorban high-tech iparágak termékeit (úgy mint számítógépek és azok alkatrészei, híradástechnikai készülékek, telekommunikációs berendezések) magában foglaló termékcsoportok teszik ki. Az Unió kínai behozatalában ezen árucsoportok (SITC² 75–77) összesített, 2006. évi forgalma 80 milliárd euróra rúgott, ami több mint háromszorosa a ruházati cikkek és lábbelik (SITC 84–85) együttes importértékének. Mindezek alapján kissé meglepőnek tűnik, hogy miért éppen a – nemcsak alacsonyabb forgalmi értékekkel rendelkező, de 2006-ban a gépekénél szerényebb növekedési ütemet elérő – könnyűipari termékeket magában foglaló csoportok kerülnek rendre a kereskedelmi viták középpontjába. A látszólagos ellentmondás feltehetően azzal oldható fel, hogy a high-tech iparágak termékeinek kereskedelme – felismerve a technikai eljárások, a gyártási

folyamatok titkai vállalatcsoporton belül tartásának szükségességét – azonos érdekeltségi körbe tartozó gazdasági egységek között bonyolódik le, az alacsonyabb hozzáadott értéket tartalmazó könnyűipari termékek cseréje viszont továbbra is a hagyományos kereskedelmi keretek között zajlik.

Feldolgozott termékeket (SITC 6 és 8 áruféjezetek összessége) exportban 303, míg importban 350 milliárd eurónyi értékben forgalmaztak, ami a kereskedelem mindkét irányában 26%-os részese-dést jelent. Az exportból a vas és acél, valamint a szakmai, tudományos és ellenőrző készülékek forgalma emelhető ki, importban pedig a színesfémeké, valamint a ruházati cikkeké és öltözék-kiegészítőké. A legfontosabb exportpiacot és a legnagyobb aktívumot regisztráló viszonylatot ezen áru-főcsoport kereskedelmében is az Egyesült Államok jelentette, amely relációban a kivitel értéke 61 milliárd euró volt. Az import-partnerországok közül Kína emelkedik ki, ahonnan 2006-ban 88 milliárd euró értékű áru érkezett, s nem is valószínű, hogy rövid távon bármely ország is megelőzné, miután a második legfontosabb partner, az Egyesült Államok lényegesen kisebb, 37 milliárd euró értékű feldolgozott terméket szállított. Kína vonatkozásában egyébként 76 milliárd eurónyi passzívum keletkezett, lényegesen több, mint a nagyobb forgalmi súlyt képviselő gépjelle-gű kereskedelemben, bár az import értéke a gépeknél volt a magasabb.

A *vegyi termékek* az Unió harmadik országok felé irányuló exportjából kétszer akkora súllyal részesedtek, mint az importjából (16, illetve 8%), amely ré-

2 SITC (Standard International Trade Classification): az ENSZ egységes nemzetközi kereskedelmi termékjegyzéke, amelyben a termékek közgazdasági elemzésre alkalmas módon vannak csoportosítva.



1. ábra. Az Európai Unió (EU-27) legnagyobb értékben nyers kőolajat szállító partnerei, 2006

vén 2006-ban kereskedelmükben közel 80 milliárd eurónyi aktívum keletkezett. Érdekes, hogy ha a hazai – az ENSZ és uniós szabályozással teljes mértékben összhangban lévő – gyakorlatnak megfelelően állítanánk elő az árufőcsoportokat, azaz a vegyi termékeket a feldolgozott termékek közé sorolnánk, akkor az uniós import legnagyobb árufőcsoportja nem a gépek és szállítóeszközök, hanem a feldolgozott termékek lennének, s az ellentétes irányban sem lenne nagyon számottevő a gépek előnye. Az árufőcsoport kereskedelméből két árucsoport emelhető ki: a szerves vegyi termékeké (SITC 51), valamint a gyógyszerek és gyógyszerészeti termékeké (SITC 54), amelyek együttes forgalma a kivitelből 57, a behozatalból pedig 60%-kal részesedett. Vegyi termékeket is az Egyesült Államok vett át a legnagyobb értékben (55 milliárd euró), és a legnagyobb kereskedelmi aktívum (20 milliárd euró) is ebben a relációban keletkezett, s mindez ráadásul úgy következett be, hogy az im-

port értéke is az észak-amerikai ország vonatkozásában volt a legmagasabb a partnerek közül. Jelentős részben a gyógyszerforgalomnak tulajdonítható, hogy a legnagyobb passzívum a Svájccal lebonyolított forgalomban tapasztalható; a 24 milliárd eurónyi behozatal 6 milliárd euróval haladta meg a kivitel értékét.

Energiahordozókat a világ országai közül Oroszország szállított a legnagyobb értékben, 94 milliárd euróért, de nem szabad megfeledkezni a jelenleg 12 tagállam érdekeit összehangoló Olajexportáló Országok Szervezetéről sem, amely országokból összességében 100 milliárd euró értékben érkeztek energiahordozók 2006-ban. Az árufőcsoport kereskedelmében keletkezett hiány mindkét relációban jól közelítette az import értékét.

A hagyományos energiahordozókat felváltani képes alternatív energiaforrások az Európai Unióban még szűkösen állnak rendelkezésre, legalábbis ezt jelezheti, hogy az uniós energiamport volu-

mene a jelentős drágulást hozó 2005–2006. években is növekedett (6,5, illetve 5%-kal), azaz a termékkör kereslete eléggé ár-rugalmatlannak tekinthető. Mindazonáltal az energijellegű export volumene 2000 és 2006 között 68%-kal nőtt, azaz az importnövekedés egy része exportcélokat is szolgálhat. Az energijellegű kivitel jelentős, az átlagosnál több mint kétszer gyorsabb növekedése ellenére az exportban elért 5%-os részesedés még mindig csak ötöde annak, mint ami az importra adódik. Az árufőcsoport legfontosabb exportpiaca az Egyesült Államok volt, ahová 2006-ban 18 milliárd euró értékben szállítottak az árufőcsoportba tartozó termékek-

ből. A legnagyobb, 14 milliárd eurónyi aktívum is ebben a viszonylatban keletkezett.

Az *élelmiszerek, italok, dohánytermékek* kivitele 58, a behozataluk pedig 68 milliárd eurót tett ki, amely értékek 5%-kal részesedtek a megfelelő irány forgalmából. Az Egyesült Államok az élelmiszerjellegű kivitelnek is a legfontosabb célországát jelentette, és a legnagyobb kereskedelmi többlet is ezen relációban keletkezett (11, illetve 6 milliárd euró). Élelmiszerféleségeket Brazíliából szerzett be a legnagyobb értékben a Közösség (7 milliárd euró), s a legnagyobb passzívum is e dél-amerikai ország vonatkozásában keletkezett.

1. táblázat. Az Európai Unió legfontosabb export- és importtermékei az extra-EU forgalomban, 2006

Export				Import			
a termékkör		érték (Mrd euró)	részesedés a teljes for- galomból (%)	a termékkör		érték (Mrd euró)	részesedés a teljes for- galomból (%)
HS ³ kódja	Megnevezése			HS kódja	Megnevezése		
8703	Személygépkocsik	68,1	5,9	2709	Nyers kőolaj	207,9	15,4
3004	Gyógyszerek, gyógyszerkészítmények	50,1	4,3	2711	Földgáz	49,3	3,7
2710	Kőolajtermékek	45,8	4,0	8471	Számítógépek és ezek részegységei	46,3	3,4
8708	Gépjármű-alkatrészek, -tartozékok	23,6	2,0	2710	Kőolajtermékek	43,0	3,2
8802	Légi járművek	22,3	1,9	8703	Személygépkocsik	32,0	2,4
8525	Mobiltelefonok és ezek alkatrészei	19,5	1,7	8473	Számítógép-alkatrészek, -tartozékok	28,9	2,1
8411	Gázturbinák	17,1	1,5	8525	Mobiltelefonok és ezek alkatrészei	27,9	2,1
8542	Integrált áramkörök és mikroszerkezetek	16,7	1,4	3004	Gyógyszerek, gyógyszerkészítmények	20,6	1,5
7102	Gyémánt	15,2	1,3	8542	Integrált áramkörök és mikroszerkezetek	20,6	1,5
8471	Számítógépek és ezek részegységei	15,1	1,3	7102	Gyémánt	15,6	1,2

3 HS (Harmonised Commodity Description and Coding System): vám- és statisztikai célokat szolgáló hatszámjegyű terméknomenklátúra, amely a termékeket elsősorban alapanyaguk szerint rendezi.

2. táblázat. Az Európai Unió (EU–27) legfontosabb export- és importpartnerei, 2006

Export				Import			
helyezés	ország	érték (Mrd euró)	részesedés az EU exportjából (%)	helyezés	ország	érték (Mrd euró)	részesedés az EU exportjából (%)
1.	Egyesült Államok	268,9	23,2	1.	Kína	194,3	14,4
2.	Svájc	87,6	7,6	2.	Egyesült Államok	178,0	13,2
3.	Oroszország	72,2	6,2	3.	Oroszország	140,8	10,4
4.	Kína	63,7	5,5	4.	Norvégia	79,3	5,9
5.	Törökország	49,8	4,3	5.	Japán	77,2	5,7
6.	Japán	44,8	3,9	6.	Svájc	71,5	5,3
7.	Norvégia	38,4	3,3	7.	Törökország	41,6	3,1
8.	Kanada	26,6	2,3	8.	Dél-Korea	39,1	2,9
9.	Egyesült Arab Emirátusok	25,2	2,2	9.	Brazília	27,1	2,0
10.	India	24,3	2,1	10.	Tajvan	26,5	2,0

A *nyersanyagok* kereskedelmi értéke csekély, forgalmuk a behozatalból 5, a kivitelből pedig 2%-kal részesedett 2006-ban. Brazília nemcsak az élelmiszerjellelű termékek, de a nyersanyagok legnagyobb szállítója is volt, az import és a deficit értéke egyaránt mintegy 8 milliárd eurót tett ki ezen ország vonatkozásában. A legnagyobb értékű export Kínába került kiszállításra.

A forgalom két irányának legfontosabb termékköreit összehasonlítva, nagyfokú hasonlóság figyelhető meg: a tíz legnagyobb importértékkel rendelkező termék kör közül hét a legjelentősebb exporttermékek között is megtalálható, lényeges különbség az energiahordozók közé tartozó termékcsoportoknál lehet fel.

Az árufőcsoportos elemzésben található információk alapján talán nem is jelent új ismeretet az olvasónak, hogy az Európai Unió legfontosabb felvevőpiaca az Egyesült Államok. Arra azért mindenesetre érdemes odafigyelni, hogy az amerikai országba irányuló kivitel volumene a megelőző évekhez hasonlóan

2006-ban is az átlagostól elmaradó mértékben növekedett, aminek következtében hat év alatt a Közösség teljes exportjában tapasztalt 32%-os volumennövekedésnél lényegesen szerényebb, mindössze 11%-os bővülés adódott az észak-amerikai ország vonatkozásában. A rangsorban az Egyesült Államokat követő országokba lényegesen kisebb értékű volt a kivitel, amelyek közül azonban Oroszországgal kapcsolatosan kiemelendő, hogy az export 2006. évi volumene közel háromszorosa a hat évvel korábbinak.

Importban nem koncentrálódik a forgalom olyan nagy mértékben egyetlen országra, mint az ellentétes irányban: Kína, az Egyesült Államok és Oroszország egyaránt több mint tizedével részesedett a Közösség behozatalából. Az Európai Unió legnagyobb szállítója 2006-ban már Kína volt, megelőzve a 2005-ben még legjelentősebb partnernek bizonyuló Egyesült Államokat. A hagyományos kereskedelmi kapcsolatok visszaszorulását mutatja, hogy az Egyesült Államokból érkező be-

hozatal volumene hat év alatt 15, a Japánból feladotté pedig 9%-kal esett vissza. A harmadik helyezéssel a forgalom ezen irányában is Oroszország rendelkezett, amellyel a Közösség legfontosabb európai szállító országának számított. Oroszország és Kína négy év alatt több mint kétszeresére növelte az Unió számára feladott termékexportjának euróban számított értékét, bár az értéknövekedésben az európai ország esetében jelentősebb szerep jutott az energiahordozók világgiazi árában bekövetkezett megugrás okozta árszintnövekedésnek, mint a volumenben tapasztalt emelkedésnek.

Az Európai Unió exportjának tömege 2006-ban fél milliárd tonna volt, a tömegárakat nagyobb arányban tartalmazó importra ennél magasabb, 1,8 milliárd tonnás érték adódik. A harmadik országos forgalom legnagyobb, 70% körüli részét tengeren szállították, amelyen kívül behozatalban a csővezetékén történi szállítás, kivitelben pedig a közúton szállított áruk tömege ért el jelentősebb, 16%-os részesedést.

Az Európai Unión belüli – ún. intra-EU forgalomban lebonyolított – külkereskedelmi folyamatok alakulása

Az Európai Unión belüli exportszállítások⁴ értéke 2006-ban 2486 milliárd euró volt, folyó áron számítva 12%-kal több, mint a megelőző évben. A megelőző két évben tapasztaltakkal ellentétben,

az intra-EU kereskedelem értéke 2006-ban nagyobb mértékben bővült, mint az extra-EU exporté. A növekedési ütemek között 2 százalékpontnyi különbség adódott, ami a belső piacon lebonyolított külkereskedelem élénkülésének, és nem a harmadik országokba irányuló export esetleges ütemvesztésének tulajdonítható. 2006-ban ugyanis az intra-EU forgalom értéke az elmúlt hat esztendő során a legnagyobb mértékben emelkedett.

A Közösségen belüli export értéke 27%-kal, a harmadik országokba irányulóanál jelentősebb arányban részesedett a globális kivitelből, s mindkét reláció forgalmát figyelembe véve a világkereskedelem 40%-át bonyolította le 2006-ban az európai integráció⁵.

Az Európai Unión belüli tagországok közötti kereskedelem értéke 2000 és 2006 között 37%-kal nőtt. Az ár- és árfolyamváltozásoktól megtisztított volumenadatok azonban ennél lényegesen kisebb, 23%-os növekedést jeleznek a belső piacra, azaz az értéknövekedés egy nem elhanyagolható része az árszínvonal emelkedése miatt következett be.

Az árufőcsoportok közül a legnagyobb értékű külkereskedelem a *gépek és szállítóeszközökből* bonyolódott le, a 971 milliárd eurónyi forgalom közel negytedede a teljesnek. A gépjellelű kereskedelem értéke 2000-hez képest 27%-kal, az árufőcsoportok közül a legkisebb mértékben bővült. Mindazonáltal érdekes fejlemény, hogy a csoport exportja 2005 és 2006 között nagyobb mértékben nőtt, mint az ezredforduló és

4 Az Európai Unión belüli külkereskedelmi folyamatok az Eurostat által megbízhatóbbnak tekintett exportadatok alapján kerülnek bemutatásra, az Unión belüli import elemzésétől most eltekintünk.

5 A világexportban elért különböző részesedések kiszámítása során nemcsak az uniós export, hanem a viszonyítás alapjául szolgáló globális kivitel értéke is változik a különböző megközelítéseknek megfelelően, így az extra-EU és intra-EU arányok pusztán összegzése helytelen módszer a teljes export részarányának meghatározására.

2005 között, megalapozva így az intra-EU forgalom 2006. évi fellendülését. A *feldolgozott termékek* 2006-ban 28%-kal, a gyógyszerek kereskedelmét is magában foglaló *vegyi termékek* pedig 14%-kal részesedtek a forgalomból. Az *élelmiszerek, italok, dohánytermékek*, valamint a *nyersanyagok* 2006. évi forgalmi súlya – 8, illetve 3% – megegyezik a hat évvel korábbival, az *energiahorozóké* viszont másfélszeresére, 6%-osra nőtt, miután az exportjuk értéke az árufőcsoportok közül kiemelkedő mértékben, 2,1-szeresére emelkedett.

A következőkben az Európai Unión belüli termékmozgások fő irányait térképezzük fel. 2006-ban a huszonegy tagállam 702 féle lehetséges árumozgási irányából 54-re az éves forgalom értéke meghaladta a 10 milliárd eurót. 14 ország rendelkezett legalább egy olyan exportpiaccal, amely megfelelt e feltételnek, amelyek közül a legtöbb, szám szerint 12 ilyen kapcsolat Németországot jellemezte. Németország Luxemburgot leszámítva valamennyi vele szomszédos országba

10 milliárd eurónál nagyobb értékű árutömeget szállított ki, s a távolabb fekvő uniós országok közül – csökkenő sorrendbe állítva – Nagy-Britannia, Olaszország, Spanyolország, Svédország és hazánk vonatkozásában volt még ez a helyzet. A feltételnek megfelelő további 13 ország többsége számára Németország jelentette a legfontosabb uniós exportpiacot, bár Nagy-Britannia és Spanyolország Franciaországba, Írország Nagy-Britanniába, Dánia pedig Svédországba küldte a kiszállításai legnagyobb részét.

A 3. táblázatból jól látható, hogy a legnagyobb értékű termékáramlások a nagy népességszámmal rendelkező nyugat-európai országok között mennek végbe, amely csoportot a nagyforgalmú tengeri kikötőik révén speciális helyzetben lévő Belgiummal és Hollandiával szükséges még kiegészíteni. Az újonnan csatlakozott országok közül importőrként Lengyelország, exportőrként pedig Csehország áll a legelőkelőbb, 25. illetve 29. helyen, a kereskedelmi partnernek mindkét esetben Németország bizonyult.

3. táblázat. A legnagyobb értékű termékáramlások az Európai Unión belül⁶, 2006

Helyezés	Exportáló ország	Importáló ország	Érték (milliárd euró)
1.	Hollandia	Németország	94,0
2.	Németország	Franciaország	85,7
3.	Németország	Nagy-Britannia	64,7
4.	Franciaország	Németország	60,7
5.	Németország	Olaszország	59,5
6.	Belgium	Németország	57,6
7.	Németország	Hollandia	55,1
8.	Hollandia	Belgium	51,5
9.	Belgium	Franciaország	49,4
10.	Németország	Belgium	49,0
:	:	:	:
40.	Magyarország	Németország	17,5

6 Az exportőr ország adatai szerint.

4. táblázat. Az Európai Unión belüli külkereskedelemben legnagyobb értékben szereplő termékkörök, 2006

A termékkör		A forgalom értéke (Mrd euró)	Részese­dés a teljes forgalomból (%)
HS kódja	megnevezése		
8703	Személygépkocsik	166,0	6,7
3004	Gyógyszerek, gyógyszerkészítmények	85,2	3,4
8708	Gépjármű-alkatrészek, -tartozékok	74,5	3,0
2710	Kőolajtermékek	71,6	2,9
8471	Számítógépek és ezek részegységei	63,0	2,5
8525	Mobiltelefonok és ezek alkatrészei	62,5	2,5
8473	Számítógép-alkatrészek, -tartozékok	30,7	1,2
2709	Nyers kőolaj	28,8	1,2
8704	Áruszállító járművek	23,9	1,0
8542	Integrált áramkörök és mikroserkezetek	22,4	0,9

A Közösségen belüli, illetve harmadik országos export legfontosabb termékköréit tartalmazó rangsor lényeges átfedést tartalmaz: az intra-EU forgalom tíz legnagyobb értékben kereskedett csoportja közül hét is megtalálható az extra-EU kereskedelemre készített rangsorban, s az első két helyen ráadásul ugyanazok a termékkörök állnak.

Az egyes tagállamok teljes külkereskedelmi forgalmának jellemzői

Az Európai Unió – és egyben a világ – legnagyobb exportőre 2006-ban is Németország volt. A Világkereskedelmi Szervezet adatai szerint az ország ki-

vitele 9,2%-kal részesedett a globális termékexportból. Az ország legfontosabb felvevőpiaca Franciaország volt, ahová legnagyobb értékben személygépkocsikat és légi járműveket szállított.

Az Európai Unió vonatkozásában – az extra-EU és az intra-EU forgalmat is tekintetbe véve – az export 2006. évi euróértéke 11,5, míg az importé 13,0%-kal haladta meg a megelőző évi szintet. A tagállamok túlnyomó többségének a kereskedelem mindkét irányában jelentősen nőtt a forgalma: a 27 tagállam közül 19 esetben kétszámjegyű volt a bővülés mértéke. Csökkenés csupán az exportjának euróértékét tekintve 1992 és 2001 között több mint négyszeres növekedést elérő Írország⁷,

7 Írország exportjának jelentős része az Egyesült Államokba, illetve Nagy-Britanniába kerül átszállításra, így a kivitelének euróértékére esetenként – pl. 2003-ban – csökkentőleg hathatnak az árfolyammozgások, azaz a font sterling, valamint az USA-dollár euróhoz képest bekövetkezett leértékelődése.

5. táblázat. Az Európai Unió tagállamainak teljes külkereskedelmi forgalma, 2006

Export				Import			
helyezés	ország	érték (Mrd euró)	érték-index (2005=100,0)	helyezés	ország	érték (Mrd euró)	érték-index (2005=100,0)
1.	Németország	885,6	113,5	1.	Németország	723,7	115,9
2.	Franciaország	390,5	104,8	2.	Nagy-Britannia	485,3	117,5
3.	Hollandia	369,3	113,0	3.	Franciaország	426,0	105,1
4.	Nagy-Britannia	357,9	115,8	4.	Olaszország	348,4	112,6
5.	Olaszország	327,0	109,0	5.	Hollandia	332,0	113,5
6.	Belgium	292,2	108,7	6.	Belgium	280,3	109,4
7.	Spanyolország	163,6	105,7	7.	Spanyolország	252,0	108,6
8.	Svédország	117,3	112,0	8.	Ausztria	109,3	106,7
9.	Ausztria	109,1	108,5	9.	Svédország	101,1	112,9
10.	Lengyelország	88,2	122,7	10.	Lengyelország	101,1	123,8
11.	Írország	87,6	99,3	11.	Csehország	74,2	120,7
12.	Csehország	75,7	120,6	12.	Dánia	68,8	113,3
13.	Dánia	73,9	108,1	13.	Magyarország	61,3	114,6
14.	Finnország	61,4	115,6	14.	Írország	58,1	105,3
15.	Magyarország	59,3	117,3	15.	Finnország	54,9	115,7
16.	Portugália	34,5	112,5	16.	Portugália	53,1	107,9
17.	Szlovákia	33,2	129,0	17.	Görögország	50,5	116,3
18.	Románia	25,9	116,2	18.	Románia	40,8	125,1
19.	Szlovénia	18,5	119,7	19.	Szlovákia	36,5	128,4
20.	Luxemburg	18,2	120,4	20.	Luxemburg	21,2	120,6
21.	Görögország	16,5	119,0	21.	Szlovénia	19,2	117,4
22.	Bulgária	11,7	126,9	22.	Litvánia	15,4	123,0
23.	Litvánia	11,2	118,4	23.	Bulgária	15,3	122,6
24.	Észtország	7,5	122,0	24.	Észtország	10,6	128,8
25.	Lettország	4,9	118,2	25.	Lettország	9,2	131,5
26.	Málta	2,1	116,0	26.	Ciprus	5,5	108,7
27.	Ciprus	1,1	90,2	27.	Málta	3,2	109,5

valamint Ciprus kivitelében következett be.

Németország nemcsak a legnagyobb exporttal rendelkezett, de a legkedvezőbb kereskedelmi mérleget is ő érte el, 2006. évi aktívuma a termékek külkereskedelmében 162 milliárd euró volt, ami ráadásul 103 milliárd euróval több, mint a hat évvel korábbi. Az ország gazdasági növekedése mégsem tekinthető

exportvezéreltnek: a német GDP 2000 és 2006 között mindössze 6%-kal nőtt, annak ellenére, hogy a külgazdasági pozíciójuk nagymértékű javulását az árukén kívül a szolgáltatás-külkereskedelmi forgalom határozottan kedvezőbbé váló egyenlege is elősegítette. A második helyen a 37 milliárd euró exporttöbblettel rendelkező Hollandia, a harmadikon pedig Írország található, amely ország

2006. évi kivitele 30 milliárd euróval haladta meg a behozatalt. A legnagyobb, 127 milliárd eurónyi külkereskedelmi hiány Nagy-Britanniában halmozódott fel, de a spanyol gazdaság 88 milliárd eurós deficitje is kimagaslott a mezőnyből. 2000 és 2006 között egyébként éppen ennek a két országnak romlott a legnagyobb mértékben a külkereskedelmi egyenlege, a passzívum mindkét gazdaság esetében duplájára nőtt.

2006-ban az Európai Unióban az egy lakosra jutó külkereskedelmi forgalom 15 000 euró volt. A tagállamok közül a legalacsonyabb, alig több mint fejenként 3000 eurónyi árucseré Romániára adódott. Általánosságban megállapítható, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok a rangsor végén helyezkednek el, közéjük csupán néhány déli, azaz Európa fő árumozgási irányaitól messzebb eső, és inkább a szolgáltatások külkereskedelmére szakosodott ország (Görögország, Portugália, Spanyolország, Olaszország) ékelődik be. Az új tagállamok közül mindössze az ebből a csoportból legmagasabb gazdasági fejlettségi szinttel rendelkező Szlovénia mutatója haladta meg az uniós átlagot (18 800 ezer euró), Csehország pedig mindössze 400 euróval maradt el attól. Hazánkban a mutató értéke megközelítette a 12 000 eurót, az uniós átlag 80%-át, amellyel a 17. helyezés könnyvelhető el a teljes uniós, és a 6. az újonnan csatlakozott országok sorában. A legmagasabb, 85 700 eurónyi érték Luxemburgra adódott, amelyet Belgium és Hollandia követett, 54 300, illetve 42 800 eurós értékeikkel. Ez utóbbi két ország esetében

azonban nem elhanyagolandó tény, hogy – kikötőik révén – jelentékeny szerepet vállalnak az interkontinentális kereskedelem lebonyolításában, azaz kereskedelmük számottevő része kevésbé kapcsolódik a belgazdasági folyamatokhoz. A 2005. évről rendelkezésre álló tengeri szállítási statisztikák például azt mutatják, hogy az Unió legnagyobb forgalmú kikötője, 346 millió tonnányi árumozgással, továbbra is a holland Rotterdam, amelyet a belga Antwerpen követ a maga 146 millió tonnás forgalmával. (A két kikötő egyébként 9,3, illetve 3,9%-kal részesett a teljes uniós forgalomból, s érdekesség, hogy a 3,7 milliárd tonnányi közösségi forgalom⁸ 63%-át a beérkező tételek adták, s csak 37%-os volt a kiszállítások aránya.)

A gazdaság más területeihez hasonlóan a termékek nemzetközi cseréjében is érvényesül az a tendencia, amely szerint az alacsonyabb fejlettségi szintről induló, újonnan csatlakozott tagállamok a régi-ekhez képest magasabb fejlődési ütemet érnek el, konvergálva így a nyugat-európai gazdaságokhoz. Ezt a megállapítást a tagállamokat a külkereskedelmi forgalom 2000 és 2006 közötti növekedés nagysága szerint sorrendbe állító rangsor is igazolja, miután annak első tizenkét helye közül tizenegyen is újonnan csatlakozott ország található, közéjük csak Luxemburg ékelődött be, méghozzá a forgalom mindkét irányában. A tagállamok közül a legnagyobb növekedést exportban Litvánia, importban pedig Románia érte el, a változatlan áron számított forgalom mindkét ország esetében több mint 2,5-szeresére emelkedett hat

8 Az adat a tagállamok közötti és a tagállamon belüli árumozgások számait is tartalmazhatja, így értelemszerűen nem egyezik meg a harmadik országokkal folytatott kereskedelemről szóló részben feltüntetett tengeri kikötői statisztika adatával.

év alatt. Az export esetében egyébként öt, importban pedig nyolc ország is kétszeresére növelte a forgalmát a vizsgált időszakban. Hazánk vonatkozásában a behozatal 1,7-szeresére, a kivitel pedig kétszeresére bővült ez idő alatt, amely a nyolcadik, illetve a kilencedik legjelentősebb növekedési ütem a huszonhét tagállam közül. A legszerényebb mértékben Franciaország forgalma emelkedett, hat esztendő alatt a forgalom volumene mindkét irányban mindössze 1% körüli mértékben bővült. Franciaországon kívül exportban Nagy-Britannia, Olaszország és Málta, importban Írország, Portugália és szintén Málta esetében következett be, hogy a kereskedelem volumene kevesebb, mint tizedével bővült 2000 és 2006 között.

A piac nyitottságát mérő, az export értékét a bruttó hazai termékhez viszonyító mutató meglehetősen nagy szórást mutat a tagállamok között. A legmagasabb arány Belgiumra adódott, ahol az export 2006. évi értéke mindössze 7%-kal maradt el a GDP-étől, de a másik, kikötővel rendelkező Benelux államra, Hollandiára is közel 70%-os arány adódott. E két ország közé ékelődött a második helyen Szlovákia (76%); a negyedik helyen pedig az egykori Csehszlovákia másik tagköztársasága, Csehország található. Hazánk esetében a kivitel mintegy kétharmadát tette ki a bruttó hazai terméknek, ami az előkelő ötödik helyezés megszerzését tette lehetővé a huszonhét tagállam közül. A legtöbb, szám szerint hat tagállam egyébként a 30 és 40% közötti inter-

vallumban található. A legalacsonyabb, 10% alatti értékek Görögországra és Ciprusra adódtak

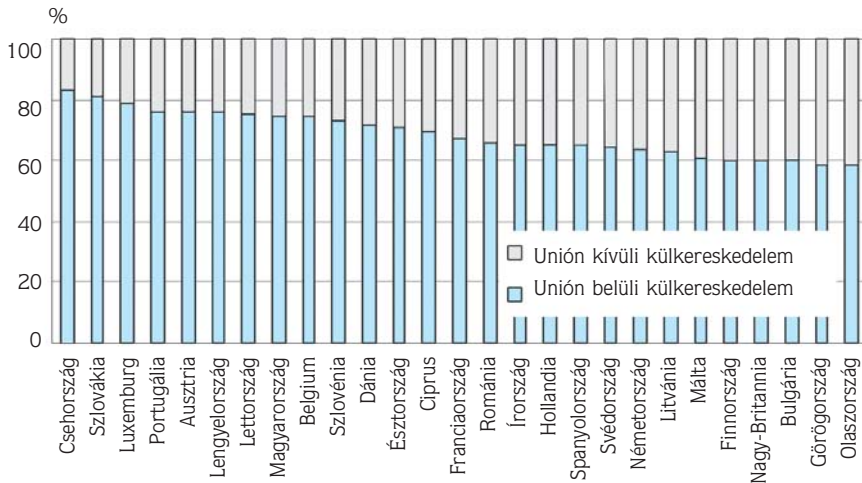
Az export- és az import-egységérték-indexek⁹ hányadosaként számított cserearány kilenc tagállamra javult, tizennyolc esetében pedig romlott 2000 és 2006 között. Ebben jelentős szerepe volt az időszak utolsó két évében az energiahordozók világgpiaci árában bekövetkezett határozott emelkedésnek, amely révén 2005-ben öt, a rákövetkező évben pedig már csak három tagállam cserearánya javult. A legnagyobb mértékben Románia cserearánya vált kedvezőbbé (11%), Bulgáriában és Csehországban pedig 5–6%-kal javultak a külkereskedelmi árrányok. A kilenc, javuló cserearánnal rendelkező tagállam zöme egyébiránt az újonnan csatlakozottak közül került ki, a régiek közül Nagy-Britannia és Olaszország található ebben a csoportban. Hazánk esetében hat év alatt 5,5%-kal romlott a mutató értéke, ami a nyolcadik legkedvezőtlenebb változás a tagállamok közül. A legnagyobb mértékű, 18%-os cserearány-vesztéséget Luxemburg szenvedte el, amelyet Finnország, és Görögország követett a sorban, 7–8%-os romlással.

Az Európai Unióhoz tartozó tagállamok külkereskedelmének átlagosan mintegy kétharmada Unión belüli kereskedelmként valósult meg 2006-ban. Az EU-n belüli forgalom exportban valamivel jelentősebb, mint importban (68, illetve 64%), amely különbség legnagyobbbrészt az Unión kívülről érkező energiainporttal magyarázható.

9 Az egységérték-indexek az egyes termékek értékváltozását a mennyiségük változásához viszonyítják, majd a termékszintű változások indexekben kerülnek összegzésre. Ennél fejlettebb – bár mindenképpen költségigényesebb módszer – a vállalati megkérdezésen alapuló reprezentatív árstatisztika.

6. táblázat. A tagállamok által legnagyobb értékben fogalmazott termékcsoportok a teljes külkereskedelmi forgalomban, 2006

Ország	Kivitel			Behozatal		
	a termékcsoport					
	HS kódja	megnevezése	forgalma (Mrd euró)	HS kódja	megnevezése	forgalma (Mrd euró)
Ausztria	8703	Személygépkocsik	7,0	8703	Személygépkocsik	5,4
Belgium	3004	Gyógyszerek, gyógyszerkészítmények	25,3	3004	Gyógyszerek, gyógyszerkészítmények	24,5
Bulgária	2710	Kőolajtermékek	1,6	8703	Személygépkocsik	1,1
Ciprus	27BB	Hajók és repülőgépek üzemanyag-ellátmánya	0,2	2710	Kőolajtermékek	1,0
Csehország	8703	Személygépkocsik	6,8	8708	Gépjármű-alkatrészek, -tartozékok	3,2
Dánia	2709	Nyers kőolaj	4,4	8703	Személygépkocsik	3,0
Észtország	2710	Kőolajtermékek	1,0	2710	Kőolajtermékek	1,5
Finnszország	8525	Mobiltelefonok és ezek alkatrészei	7,0	2709	Nyers kőolaj	4,7
Franciaország	8703	Személygépkocsik	24,1	2709	Nyers kőolaj	31,8
Görögország	2710	Kőolajtermékek	2,1	2709	Nyers kőolaj	6,6
Hollandia	2710	Kőolajtermékek	25,5	2709	Nyers kőolaj	31,9
Írország	3004	Gyógyszerek, gyógyszerkészítmények	11,3	8473	Számítógép-alkatrészek, -tartozékok	5,3
Lengyelország	8703	Személygépkocsik	5,6	2709	Nyers kőolaj	6,8
Lettország	4407	Faipari termékek	0,5	2710	Kőolajtermékek	0,8
Litvánia	2710	Kőolajtermékek	2,4	2709	Nyers kőolaj	2,8
Luxemburg	8471	Számítógépek és ezek részegységei	3,5	8471	Számítógépek és ezek részegységei	3,2
Magyarország	8525	Mobiltelefonok és ezek alkatrészei	4,8	2711	Földgáz	2,7
Málta	8541	Félvezető eszközök	1,0	8542	Integrált áramkörök és mikroszerkezetek	0,8
Nagy-Britannia	8525	Mobiltelefonok és ezek alkatrészei	35,5	8703	Személygépkocsik	29,5
Németország	8703	Személygépkocsik	93,8	2709	Nyers kőolaj	43,2
Olaszország	8708	Gépjármű-alkatrészek, -tartozékok	10,3	2709	Nyers kőolaj	31,9
Portugália	8703	Személygépkocsik	2,4	2709	Nyers kőolaj	5,0
Románia	2710	Kőolajtermékek	2,3	2709	Nyers kőolaj	3,2
Spanyolország	8703	Személygépkocsik	19,1	2709	Nyers kőolaj	21,2
Svédország	8703	Személygépkocsik	7,4	2709	Nyers kőolaj	7,0
Szlovákia	8703	Személygépkocsik	5,1	8708	Gépjármű-alkatrészek, -tartozékok	2,7
Szlovénia	8703	Személygépkocsik	1,8	2710	Kőolajtermékek	1,3



2. ábra. A tagállamok külkereskedelmének megoszlása a Közösségen belüli és kívüli forgalmuk alapján, 2006

A tagállamok közül Csehország és Szlovákia esetében a legmagasabb az Unión belüli kereskedelem aránya, bár e két országnál figyelembe kell venni a közös átlamiság hagyományát is, amelyből kifolyólag kereskedelmük egy része továbbra is egymás között bonyolódik le. A Közösségen belüli kereskedelem aránya 2006-ban Görögország és Olaszország vonatkozásában volt a legalacsonyabb: a két mediterrán ország esetében az intra-EU forgalom aránya a 60%-ot sem érte el. Hazánk külkereskedelmének megközelítőleg háromnegyedét bonyolította le a belső piacon, ami a nyolcadik legmagasabb arány a huszonhét tagállam rangsorában.

A 6. táblázatból látható, hogy exportban a személygépkocsik tíz országnak, míg importban a nyers kőolaj tizenkét tagállamnak jelentette a legnagyobb értékben kereskedett termékkörét. A huszonhét tagállamra a kivitelben mindössze tíz-, behozatalban pedig kilencféle

legnagyobb értékben kereskedett termékcsoport adódott az egyébként mintegy 1200 lehetséges közül. A tagállamok közül négy esetében is ugyanaz a termékkör képezte a legfontosabb export- és importcikket. Közülük Belgium egy kereskedelmi elosztóközpont létesítése révén vált néhány évvel ezelőtt a világ egyik igen jelentős gyógyszerkereskedő nemzetévé, ahová Németország és Írország szállít a legnagyobb értékben gyógyszereket. Említést érdemel a három balti állam speciális helyzete is, amelyek földrajzi elhelyezkedésük és kikötői kapacitásuk révén a Fehéroroszországból, Ukrajnából és mindenekelőtt Oroszországból szállított nyersanyagok, energiahordozók fontos tranzitországává váltak. Hozzáadott értéket a tranzittevékenységük folyamán főként a kőolaj-finomítással termelnek.

„A társadalmi haladás mérése és előmozdítása” Az OECD Világforum üzenete¹

A cikk beszámol az OECD II. „Statisztika, tudás és szakpolitika” fenti címmel rendezett Világforumának kutatási hátteréről és megvilágítja számunkra is fontosnak ítélt két fő üzenetét. Az egyik: a társadalmi haladás feltétele a gazdasági növekedés, a versenyképesség erősítése, de eredményeinek számbavételénél, eszközeinek megválasztásánál elengedhetetlen a társadalmi, szociális hatások vizsgálata, a negatív hatások mérséklése. A másik: a társadalmi haladást előmozdító szakpolitikák evidenciára, tényekre, megfelelően kiépített statisztikára, kutatásokra, hatáselemzésekre épüljenek. A szerző kapcsolódást javasol a Világforum 2007–2012-re szóló Globális Programjához.

Már az ókori gondolkodók kutatták, mit jelent a progresszió, a társadalmi haladás, a statisztika kiépülése után pedig megjelent és erősödik az az igény is, hogy véleményt, ítéletet ennek alakulásáról, programot ennek elősegítésére *adatokra támaszkodva* alkossunk. Kiemelten vizsgált-tárgyalt kérdései közé (mint a gazdasági növekedés, a globalizáció, az innováció, a vállalkozás és a kisvállalatok) az OECD ennek jegyében iktatta be néhány éve „A társadalmak haladásának mérése és előmozdítása” témát is.

Mínhogy a társadalmi haladás *fő mérhető forrásának* a gazdasági növekedés tekinthető, alakulását legtöbbször a

növekedés összefoglaló mutatója, az egy lakosra jutó bruttó hazai termék, a GDP alakulása alapján ítéljük meg. Angus Maddison nagy ívű munkájában (The World Economy: A Millennial Perspective, 2001) ezt az összefoglaló képet vetíti elénk: *az egy lakosra jutó GDP a világgazdaságban* az első évezredben egyáltalán nem, a második évezredben 13-szorosára növekedett. Számításai-becslései szerint ez úgy ment végbe, hogy 1000–1820 között mindössze 50 százalékkal, azóta pedig nyolcszorosára emelkedett (jelentős régiók és országok közötti különbségekkel).

Mondhatjuk-e, hogy így alakult a társadalmi haladás? Aligha (ezt Maddison sem mondja): nyilvánvaló, hogy e számok mellett a demográfiai és társadalomstatisztikai mutatókat és sok egyéb más fontos körülmény változását is számba kell vennünk. A szakmai körök ezt eddig is tudták. Ezért kezdték vizsgálni a GDP mellett az „élet minőségének” mutatóit; hangsúlyozni, hogy a gazdasági növekedés *fenntartható fejlődés keretében* menjen végbe; hogy a GDP növekedésének a jólét sok összetevőjére csekély pozitív hatása van, erőltetett növelése pedig negatív hatásokkal is járhat (természeti környezet, egészség, szabadidő). A sok hasonló vizsgálódás közül idézhetem például Osberg és Sharpe

1 A Magyar Közgazdasági Társaság 45. vándorgyűlésén (Debrecen, 2007. szeptember 20-22.) és az MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának 2007. október 17-i ülésén tartott előadás néhány kiegészítéssel szerkesztett szövege.

(2002) hat OECD-ország 1980–1999. évi adatai alapján készített számításait: 12 jólétiindex-variáns közül 11 kisebb növekedést mutatott, mint a GDP. Azt a következtetést, hogy „Az emberek boldogsága szoros korrelációt mutat az egy lakosra jutó GDP közvetlen és időeltolódással számba vett alakulásával” (Rafael Di Tella et al., 2003) további kutatók egy része megerősíti, más kutatók viszont cáfolják². A politika és a szakpolitikák azonban nem figyelnek e jelzésekre, változtatlanul a növekedést állítják középpontba, és kísérő jelenségeinek kevés figyelmet szentelnek.

Az OECD „A társadalmak haladásának mérése és elősegítése” címmel 2007. június 27–30-án Isztambulban rendezett II. „Statisztika, tudás és szakpolitika” Világforumának fő célja az volt, hogy erre s az ebből adódó feladatokra nagy nyomatékkal, újra felhívja a figyelmet. Hasonló kérdéseket tárgyalt már az OECD I. „Statisztika, tudás és szakpolitika” Világforumája is (Palermo, 2004), de még távolról sem ilyen *előkészítés, érdeklődés és részvétel* mellett.

A II. Világforumot több munkacsoport, műhelyviták, nagyobb, speciális és regionális konferenciák készítették elő. Isztambulban a 130 országból 1200 résztvevő tanácskozott, és ennek során (ezt büszkén jelzik) 51 országból érkező 211 előadót hallgattak meg. E rendezvény jelentőségét persze elsősorban nem méretei, hanem eredményei és az a körülmény adják, hogy társrendezője volt további öt nemzetközi csúcsszervezet: az ENSZ, az Európai Unió, az Iszlám Konferencia Szervezete, az UNDP és a Világbank. *Isztambuli Állásfoglalásával* (Is-

tanbul Declaration, 2007) a hat nemzetközi csúcsszervezet „megerősítette együttműködését és elkötelezettségét arra, hogy

- megbízható statisztikával *minden dimenziójában mérjék és előmozdítsák* a társadalmak haladását, és
- megalapozottabbá tegyék a kapcsolódó *szakpolitikai döntéseket*, és ezzel erősítsék a *demokráciát* és emeljék a *polgárok jólétét*.³

A Világforumnak csekély visszhangja volt nálunk. Minthogy az MTI nem adott hírt róla, a média sem foglalkozott vele, pedig „üzenete” nekünk is szól. Az OECD honlapján (oecdworldforum) a fórum részletes programja megismerhető, és az Isztambuli Állásfoglalás mellett az előkészítő konferenciák, anyagok és az előadások jelentős része is hozzáférhető, letehető. A tíz plenáris ülés közül nyolc a fő témát, egy-egy ülés az egészségügyet és a klímaváltozást, a 39 párhuzamos szekcióülés pedig a sok kapcsolódó további kérdést tárgyalta. Többek között olyan, nálunk is előtérben álló témákat, mint a nyugdíjrendszer, a demokrácia, az esélyegyenlőség érvényesítése, a kormányzati teljesítmény mérése, a vállalkozás, a versenyképesség és az innováció. És természetesen a társadalmi haladás vállalati vetülete, a vállalatok társadalmi felelőssége is szekciótéma volt.

Hogyan mérjük a társadalmi haladást?

A különböző társadalmak (ezek egyes csoportjai) különböző korokban mást érhetnek és (ma is tapasztaljuk) értenek

² Ez a vita az ún. Easterlin-paradoxonról e kutató 1974-ben megjelent cikkével indult, és még ma sem zárukt le (R. A. Easterlin, 2005).

társadalmi haladás, ennek célja és eredménye alatt. Annak kifejezésére, hogy a Világfórum a társadalmi haladás többféle értelmezéséből indul ki, címében nem „társadalmi haladás”, hanem „a társadalmak haladása” megjelölés szerepelt. Az Európa Tanács részéről előadásában Andreas Siegel (*Beyond Measuring*, 2007) a haladást a közös európai értékek érvényesülésében jelölte meg. Az emberi jogok, a demokrácia és a törvényesség mellett a szociális kohézió növelését, a kulturális különbségek kezelését és a jó kormányzást hangsúlyozta. Az Isztambuli Állásfoglalásban, melyet az Iszlám Konferencia Szervezete is aláírt, szükségképpen általánosabb megfogalmazás szerepel, de nagy eredménynek tekinthető, hogy a hat szervezet demonstrálni tudott valamilyen egységet és együttműködési készséget.

Hogy mit tekintünk haladásnak, ez alapvetően függ attól, *milyen értékek megvalósítására törekszünk*. Ennek felmérésére néhány éve egy nemzetközi kutatói társaság (World Values Survey Association) is alakult. Az egész világra kiterjesztett vizsgálódásaik, adataik szerint két nagy elmozdulás figyelhető meg: a tradicionális-vallási értékektől a szekuláris-rationális értékek felé, és a túlélés elsődlegességétől az önmegvalósítás felé (Yilmaz Esmer, 2007). A társadalmi haladásnak nincs széles körben elfogadott összegező mutatója, *indikátora*³. A nemzetközi szervezetek legtöbbször nagyobb számú *mutatóval, indikátorok sorozatával* próbálják megragadni és vizs-

gálni a társadalmi haladás *sajátos feladataik nézőpontjából* fő jellemzőit.

A fejlett országok például évtizedek óta segítik a fejlődők *gazdasági növekedését*, de amikor az ENSZ-ben 2000-ben 189 ország (147 államfő!) 15 évre aláírta a Millenniumi Fejlesztési Célokat és vállalta megvalósításukat *mind nemzeti, mind globális szinten*, a fő célok között a gyorsabb növekedés segítése nem szerepelt. Fő céloknak ezeket jelölték meg: a szegénység és az éhezés visszaszorítása, általános alsó fokú oktatás, nemek közötti egyenlőség, a gyermekhalandóság csökkentése, az anyák egészségvédelme, a HIV/AIDS, a malária és más betegségek elleni küzdelem, környezetvédelem.⁴

Az Európai Unió 2000 júniusában, Lisszabonban a következő tíz évre így határozta meg stratégiai célját (mely egyébként – kellő mérlegelés nélkül – nemcsak felzárkózást, utolérést, hanem túlszárnyalást is előírányzott): „Az Európai Unió legyen a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásbázisú, fenntartható növekedésre képes gazdasága, több és jobb munkahellyel és nagyobb szociális kohézióval”. E megfogalmazásban első helyen a versenyképesség és a növekedés szerepel, de mellettük ott vannak a foglalkoztatási, szociális és környezetvédelmi törekvések is, és ezeket a strukturális és kohéziós programok is egybefűzik.

A lisszaboni célok megvalósításának ellenőrzésére előbb az ún. strukturális mutatók hat csoportjának megfigyelését vezették be, majd a „Fenntartható fejlődés” mutatókat.

3 A magyar szaknyelvben újabban bevezetett indikátor kifejezéssel statisztika alapján sajátos célra képzett, nemzetközileg összehasonlítható, tevékenységet, eredményt, hatást jelző mutatószámot kívánnak megjelölni (Havasi Éva, 2007).

4 Az előrehaladásról e területeken az ENSZ 48 mutató megfigyelése alapján tájékoztat rendszeresen. A Magyar ENSZ Társaság legutóbbi tájékoztatója (2007. július 10.) az eddig megtett lépések vegyes eredményeiről számol be.

dés stratégiájában” (EU SDS) e tíz csoportot jelölték meg: gazdasági fejlődés, szegénység és társadalmi kirekesztés, öregedő társadalom, egészségügy, klímaváltozás és energia, termelési és fogyasztási szerkezet, természeti erőforrások kezelése, szállítás, jó kormányzás, globális partnerség. E stratégia megújítása során az Európai Unió Tanácsa 2006 júniusában négy célt emelt ki, ezek: *környezetvédelem, szociális igazságosság és kohézió, gazdasági jólét, a nemzetközi kötelezettségek teljesítése*. A gazdasági növekedési cél itt oly módon jelenik meg, hogy hangsúlyozzák a fenntartható fejlődési stratégia és a lisszaboni stratégia közötti *szinergiák, egymást erősítő hatások* kihasználásának fontosságát. Kiemelt helyet a *gazdasági jólét növelése* kap, ez „*a konvencionális GDP-nél*” sokkal összetettebb fogalom és feladat.

A statisztika kiépítése a társadalmi haladás időbeli és országok, régiók közötti összehasonlítására, ehhez mindenképp elött a jólétnek és összetevőinek a mérésére már jelentős eredményeket mutat fel. A nemzetközi szervezetek több, rendszeresen ismétlődő felmérést kezdeményeztek, ezek eredményeit közreadják, és összefoglaló kiadványokat is megjelentetnek. Ilyen például az OECD „Áttekintés a társadalomról” című sorozata (Society at a Glance: Social Indicators); „Az élet az átmenetben” felméréssorozat (EBRD-World Bank, 2007); az Európai Unió részéről a „laekenii” szociális mutatók megfigyelésének bevezetése, dublini intézetének „Az életminőség Európában” jelentése (EFILWC, 2003), az „Európai Szociális Valóság” felmérés (Special

Eurobarometer 273, 2007), az erről nemrég indított társadalmi konzultáció.

Ha „*a konvencionális GDP*” mellett a *jólét alakulását* is vizsgálni, növelését segíteni kívánjuk, az *első lépés* valamilyen megegyezés a jólét fogalmának értelmezését, növelésének célszerű útjait illetően. A jólét statisztikai megfigyelésének, mérésének lehetőségeit és feladatait a Világforum több szekciója tárgyalta, e fogalom filozófiai és közgazdasági értelmezéséből kiindulva, ezt folytatni tervezik. E kérdésekről a filozófusok már az ókorban vitatkoznak, és ezt a közgazdászok John Bentham óta máig folytatják.⁵ A jólét alakulásának megítéléséhez gyakran, elfogadva valamelyik meghatározást, *összegező* mutatót javasolnak. Néhány példa: fenntartható gazdasági jólét indexe (ISEW), gazdasági jólét mérése (MEW), humán fejlődési index (HDI), fenntartható nemzeti jövedelem (SNI), valódi haladás indexe (GPI). A másik, nyitottabb irányzat *sok* más mutatóval, a *jólét és a haladás minden lényeges összetevőjét* számba kívánja venni. A Világforum 2007–2012-re jóváhagyott további programja ennek kiépítéséhez kíván hozzájárulni.

A Magyar Nagylexikon (10. kötet, 321. oldal) a jólétről ezt a meghatározást adja: „sokdimenziós fogalom, amely mutatja, hogy egy társadalom tagjainak a jövedelmen és a fogyasztáson kívül az egészségi állapota, a szabadon beosztható ideje, a műveltsége, továbbá a közbiztonsági állapot stb. milyen szinten áll.” Ez nagyjából összecseng a különböző ajánlásokkal⁶, melyek a *gazdasági jólét* alakulásának vizsgálá-

5 A görög filozófiára visszanyúlva máig megkülönböztetik a hedonisztikus és az eudaimonisztikus megközelítést.

6 Lásd például R. Boarini et al. tanulmányát, 2006; UNU-Wider Policy Brief Number 3, 2007.

tához a GDP és részmutatóinak elemzése mellett elsősorban a következők számbavételét igénylik (többségében *nem-monetáris*, pénzben nem kifejezhető mutatókkal):

- az összjövedelem háztartások és egyének szerinti eloszlása;
- a szabadidő és az életkörülmények alakulása;
- a jólét szociális összetevői, a különbségek a jövedelmekben, a foglalkoztatottsági és előrejutási lehetőségekben, az egészségügyi körülményekben, elfogadottságban és megbecsültségben;
- a természeti környezet állapota és
- az elégedettséget, boldogságot kifejező szubjektív érzések.

A sor végén említett elégedettség, boldogság szintjének, változásának szubjektív mérését és, még inkább, országok közötti összehasonlítását⁷ különösen sok bizonytalanság terheli, de mégis igénylik, mert fontos tanulságokkal szolgálhat. A téma egyik legelismertebb kutatója, a Világfórumon is előadó Richard Layard angol professzor, elismerve ugyan, hogy a boldogság tudományos kutatása még csak a kezdeti lépéseknél tart, sikra szállt amellest, hogy ez már ma is „alapvető *újrarendelését igényli mind a kormányzati politikának, mind annak, hogy miképpen alakítjuk életünket*” (Towards a happier society, 2003).

Az említett nemzetközi felmérésekben Magyarország is részt vesz, és ennek nyomán a gazdasági növekedés alakulása és forrásai mellett a statisztika és a kutatás *nálunk is* egyre gazdagabb képet kezd adni a jólét és a társadalmi ha-

ladás összetevőiről. Említhetem a KSH újabb kiadványait, ezek között „A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon”, a „Társadalmi jellemzők” és a „Társadalmi ellátórendszerek” című jelentést; „A magyar népesség életminősége az ezredfordulón” (Kopp Mária, 2006) című tanulmánykötetet; a TÁRKI Társadalmi Riport 2006. kötetében a „Magyarország a társadalmi jelzőszámok tükrében” című tanulmányt (Harcza, 2007). E kiadványok idősorokat bőven tartalmaznak, nemzetközi összehasonlításokat szűkösön; integrálásuk még további feladat. A lehetőség azonban már ma is megvan arra, hogy a versenyképesség és a növekedés mellett a szakpolitika és a politika ezeket az összefüggéseket is vizsgálja, döntéseinél mérlegelje az ezekből leszűrhető következtetéseket és feladatokat. *A növekedés és ennek alapja, a versenyképesség természetesen továbbra is kiemelt cél, de eszközeinek, útjainak megválasztásánál nem mellőzhetjük társadalmi, szociális hatásainak vizsgálatát, a negatív hatások mérséklését.* Ez az OECD Világfórum egyik fő üzenete számunkra.

Hogyan mozdítsuk elő a társadalmi haladást?

Az OECD-országokban és az Európai Unióban már sok éve megfogalmazták és egyre sűrűbben hangsúlyozzák „az evidenciára alapozott szakpolitika” igényét. Az OECD Világfórum, a társadalmi haladás mérésére építve, erre a szálra fűzi fel ajánlásait a társadalmi haladás elősegítésére.

7 A 2000-es év körüli adatok szerint Magyarország 80 ország között az 54. (Csehország a 41., Lengyelország a 63.) helyen volt (Richard Layard, 2005, 6. oldal).

Ismereteim szerint elsőként az Egyesült Királyságban vezették be ezt a kifejezést: „evidenciára alapozott szakpolitika és gyakorlat” (Evidence-Based Policy and Practice, EBPP). Az újabban meghonosodott „szakpolitika” fogalom jól viszzaadja az angol *policy* megkülönböztetését a *politics*-tól.⁸ Az *evidencia* szóra viszont nem találtam megfelelő magyar kifejezést, pedig az igény lényegét ennek kell közvetítenie. Az angol szó jelentésére ezt a szerzője szerint „talán leginkább kielégítő kísérletet” idézem: „*minden olyan tény, hatás, tendencia vagy szándék, amely gondolkodásunkban más tényállás létéről győzhet meg, ad ehhez megerősítést vagy cáfolatot*” (Allen Christopher, 2004, 6. oldal). Egy kormányzati útmutatójuk (1999) szerint a következők adhatnak ilyen megerősítést vagy cáfolatot (Sandra Nutley et al. 2003): szakértői tudás, publikált kutatás, statisztika, konzultáció az érintettekkel, korábbi szakpolitikai értékelések, internet, konzultációk eredménye, szakpolitikai opciók hatáselemzése, gazdasági és statisztikai modellek.⁹ Ebből a bő felsorolásból az is következik, hogy az *üzleti vagy politikai sikert, tapasztalatokat, kapcsolatokat, bár hasznosak lehetnek, nem tartják elégséges alapnak az eredményes szakpolitikához*.

Az OECD Világforum ebben a szellemben tanácskoztat. Feladatként egyrészt a statisztika fejlesztését jelölték meg: adjon a gazdaságról, a társadalomról, a társadalmi haladásról *átfogóbb, megbízhatóbb és reálisabb* jelzéseket; másrészt:

ezeket a szakpolitika és a civil társadalom jobban ismerje, értse és hasznosítsa. Az egyik kerekasztal-vitát ezzel a provokatív címmel rendezték: „A statisztikai hivatalok információbrókerek vagy tudásépítők?” A határozott válasz erre a Világforum egyik kulcsembere, Enrico Giovannini (az OECD Statisztikai Igazgatóságának vezetője) részéről ez volt: a statisztikai hivatalok legyenek tudásépítők, tekintsék feladatuknak az adatok közreadása mellett ezek *értelmezését, elemzését, megismertetését, korrekt felhasználásuk segítségét* mind a szakpolitika, mind a civil társadalom irányában. Ezzel minden bizonnyal egyetérthetünk, és azzal is, hogy e téren nálunk is sok még a tennivaló.

Tapasztalataim alapján ez ott kezdődik (sok esetet tudnék idézni), hogy adott kérdés megválaszolásánál *minden releváns adatot idézzünk és az összehasonlításhoz választott időszakokat, országokat, egyéb mutatókat ne tendenciózusan válogassuk ki és mutassuk be.* Egy példát arra is említek, hogy a gazdasági növekedést sem helyes egyetlen mutatószám alapján értékelni. A növekedésnek ez a leggyakrabban használt, idézett mutatója az egy lakosra jutó bruttó hozzáadott termék (GDP). Kevésbé köztudott, hogy ennek két változatát is figyelemmel kell kísérni: a bruttó hozzáadott jövedelem (GDI) és a cserearány-változással korrigált bruttó nemzeti jövedelem (GNI) mutatóját. A táblázat két rövidebb időszakra állítja egymás mellé e három mutató alakulását.

8 Az iparpolitikáról szólva már egy 1986-os cikkemben idéztem ezt a megkülönböztetést (Román, 1986).

9 Az orvosi világban az evidence-based kifejezést „bizonyítékra alapozottnak” fordítják, de a fentiek szerint a szakpolitikára alkalmazva tágabban értelmezik e fogalmat. Az előzetes, közbenső és záró hatáselemzésekre mind az OECD, mind az Európai Bizottság több módszertani ajánlást is közreadott már.

A gazdasági teljesítmény/eredmény változása a magyar gazdaságban (%)

A mutató megjelölése	2001–2003. évek átlaga	2004–2006. évek átlaga	Különbség
1. Bruttó hozzáadott termék (GDP)	4,1	4,3	+ 0,2
± Cserearány-változából eredő többlet vagy kiesés hatása	– 0,1	– 0,9	– 0,8
2. Bruttó hozzáadott jövedelem (GDI)	4,1	3,4	– 0,7
± A külföldi jövedelmek egyenlegének hatása	+ 0,7	– 0,9	– 1,6
3. Cserearány-változással korrigált bruttó nemzeti jövedelem (GMI)	4,4	2,5	– 1,9

Forrás: Makroökonómia, 2006. KSH, 2007, 32. oldal.

Összevetve a két hároméves időszakot, azt látjuk, hogy a GDP növekedésének üteme 4,1-ről 4,3%-ra, egy keveset nőtt, a cserearány-változással korrigált bruttó nemzeti jövedelem (GNI) viszont 4,4-ről 2,5-re, közel felére csökkent! Az igény, hogy a szakpolitika jobban ismerje, értse és hasznosítsa a statisztikát, az ilyen „részletekbe való” odafigyelést kéri számon. Az evidenciák, ezek között a statisztika jelzéseinek figyelembevétele persze a *politics*, a politika számára is ajánlható. (Ha ezt megfogadják, „a gazdaság dübörgése” és a „sereghajtás” helyett árnyaltabb képet rajzolnának.) A Világforum persze elsődlegesen a szakpolitikákkal, ezek erősítésével foglalkozott, de Isztambuli Állásfoglalásában *minden szinten* fontosnak jelöli meg „az evidenciára alapozott döntéshozatal kultúrájának” előmozdítását.

Az Európai Unió Tanácsa a fenntartható fejlődés stratégiájának (EU SDS) már idézett felülvizsgálata során (2006. június 10.) a szakpolitikákhoz kilenc irányadó elvet jelölt meg. Ezek közül számunkra két követelmény kielégítését látom különösen fontosnak: a polgárok, az üzleti vállalkozások és a szociális partnerek bevonását és a szakpolitikák integrációját. Tapasztalataim szerint a magyar intézmények *a polgárok, az üzleti vállal-*

kozások és a szociális partnerek bevonásának követelményét ott, ahol az uniós szabályok ezt explicite megkövetelik, pontosan betartják; ahol ezt nem jelölik külön meg, sokszor elmulasztják (ahogyan az átláthatóság követelményeinek kielégítését is). A bevonandó polgárok között persze a kutatók is ott vannak, ott kellene, hogy legyenek. A Tanács egy másik alapelve ugyanis igényli *a rendelkezésre álló legjobb tudás felhasználását*, hogy „a szakpolitikákat a rendelkezésre álló legjobb tudás szerint dolgozzák ki, értékeljék és hajtsák végre”. Nem mondja ki, de ez nyilvánvalóan megkívánja az érintett kutatók, intézetek, akadémiai bizottságok és egyéb szervezetek bevonását. Talán nem felesleges itt azt sem idézni, hogy az Egyesült Királyságban a Gazdaság- és Társadalomtudományi Kutatósi Tanács (ESRC) három fő követelményét a kutatásokkal szemben röviden így fogalmazta meg: *minőség, relevancia, függetlenség*; és eszerint minősíti is azokat.

A szakpolitikák integrációja más országokban, az Európai Unióban is csak akadozva halad előre. Az Európai Unióban például szervezeti integrációval, főosztályok, főigazgatóságok összevonásával (Vállalati és Ipari Főigazgatóság), programcsomagok egyesítésével (Ver-

senyképességi és Innovációs Program) is próbálják ezt elősegíteni. Ilyen mozgások nálunk is megfigyelhetők, további lépésekre lenne szükség. A Világforum több előadása kutatások alapján különösen stratégiai döntésekhez igényelte a szakpolitikák integrációját. Meggyőző példákat, érveket nyújtott ehhez Richard Layard angol professzor előadása és munkássága is. Annak elemzése például, hogy a pénzbeli jövedelmeken túl mi növeli vagy csökkenti az elégedettség érzését, tanulságokkal szolgál arra nézve is, hogy *milyen eszközöket* részesítsünk előnyben a versenyképesség, a termelékenység, a vállalati jövedelmezőség növelése érdekében. Bizonyos szint felett például a jövedelem nagysága, emelkedése kisebb szerepet játszik, mindig lényeges viszont egyfelől a munkahely biztonsága, másfelől a jövedelemkülönbségek nagysága. Az említett első tényezővel pontosan egybeesik Kapitány Anna és Molnár György hazai vizsgálatának egyik fő következtetése: „A munkaerő-piaci bizonytalanságok csökkentése nagyobb pozitív hatást gyakorol az emberek elégedettségére, mint a jövedelem közvetlen emelése” (Kapitány-Molnár, 2006, 867. oldal). A második említett körülményt pedig célszerű lesz mérlegelni többek között az ún. egykulcsos adózás javaslata kapcsán.

Bár az OECD a szakpolitikák megalapozásához igen sok alapos elemző tanulmányt készít és ad közre [a II. Világforum programfüzete (8. oldal) 18 ilyen idéz], és a *statisztika – tudás – szakpolitika értéklánc a kutatást is magában foglalja*, a Világforumon most a kutatás igényével és segítségével inkább az

UNESCO, az ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete foglalkozott. Az UNESCO kapcsolódó „MOST” programjáról a Világforumon is tájékoztatott, ez honlapján is olvasható.¹⁰ Kiindulópontjuk az volt, hogy a szakpolitika öt körülmény folytán követ el hibákat:

- A releváns ismeretek nem születnek meg.
- Ha létre is jöttek, nem hozzáférhetőek a szakpolitikások számára.
- Hozzáférhetőek, de nem használták fel azokat.
- Felhasználták, de monitorálás és értékelés nélkül
- ...és persze „események” is beavatkozhatnak.

A váratlan eseményekhez persze csak alkalmazkodni lehet, de az első négy körülmény (hiba) szerepe visszaszorítható. Ez így van a mi viszonyaink között is. Hibák a felsorolt okok folytán nálunk is előfordulnak, a szakpolitikák alátámasztásához több jól célzott kutatásra, ezek eredményeinek jobb hasznosítására lenne szükség.

A miniszterelnök által nemrégén életre hívott három „kerekasztal” ígéretes kezdeményezés ebben az irányban, de véleményem szerint még nincs kellően beillesztve e sokcsatornás rendszerbe. Ezért a közgazdász vándorgyűlésen és az akadémiai osztályülésen is felvettem, hogy a Magyar Tudományos Akadémia reformfolyamatához kapcsolva, a nemzetközi tapasztalatok tükrében, indokolt lenne alaposabban megvizsgálni a szakpolitikák és az evidencia-alapok, a gazdaság- és társadalomkutatás kapcsolatát; eljut-e ma minden releváns tudás, vélemény a szakpolitikához, s az odafigyel-e

10 A MOST megjelölést a Társadalmi Átalakulás Programjának Menedzselése (Management of Social Transformations Programme) elnevezésből alakították ki.

ezekre; rendszeresebb párbeszéd hogyan növelhetné a szakpolitikák eredményességét.

A Világforum munkája folytatódik: 2007–2012-re jóváhagyta „A társadalmak haladásának mérése és előmozdítása” globális projektjét, ennek fő feladatát („küldetését”) így fogalmazva meg: „*elősegíteni gazdasági, társadalmi és környezeti mutatók sorozatának kifejlesztését és felhasználását evidenciára alapozott döntéshozatal előmozdítására a közszféra, a magánszektorok és a civil társadalom keretein belül és ezek között.*”

A kézikönyvet a társadalmak haladásának méréséről ez év végére ígérik. A következő Világforum-tanácskozás rendezésére már van jelentkező: Korea. Meghirdettek már több nagy regionális konferenciát és kiküldték meghívójukat legközelebbi konferenciájukra is. Ezt az Európai Unióval közösen 2007. november 19–20-án Brüsszelben e címmel rendezték: „Túl a GDP-n. A haladás, az igazi gazdagság és a nemzetek jóléte”.

A Világforum további munkájához, az OECD globális projektjéhez célszerű lenne nekünk is kapcsolódnunk. Elsőként említett üzenetének szellemében a Központi Statisztikai Hivatal már vizsgálja,

hogyan erősítheti a gazdasági, társadalmi és környezeti mutatók *összekapcsolt* megfigyelését, az erről való tájékoztatást és az ezek iránti fogadókésztséget. A második üzenet szól mind a gazdaság szereplőinek, a közszférának és a civil társadalomnak, mind az evidenciát szolgáltató körnek. Ide sorolhatjuk a kutatókat, a Magyar Tudományos Akadémiát, a konzultációk tekintetében a Gazdasági és Szociális Tanácsot és az ebben képviselt többi szervezetet, ezek között a Magyar Közgazdasági Társaságot is. A szakpolitikák megalapozottságának erősítése tekintetében az MTA (11 osztályával, száznál is több tudományos bizottságával, 46 intézetével) bizonyára címzettnek érezheti magát. Ugyanígy az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya is, hiszen 18 bizottsága a gyakorlattal erősen érintkező, igen széles területet fed le. Időszerű lenne áttekinteni, hogy az akadémiai osztályok és bizottságok ma mennyiben járulnak hozzá területükön a szakpolitikák megalapozottságának erősítéséhez, van-e fogadókésztség ez iránt, megteremthető-e ez, és ennek alapján hogyan tölthetnék be eredményesebben ilyen szerepüket.

ROMÁN ZOLTÁN

Irodalom

- A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon. Központi Statisztikai Hivatal, 2007.
- Allen, Christopher: Practical Guide to Evidence . 3rd Edition, Cavendish Publishing, 2004.
- Boarini, Romina; Asa Johansson, and Marco Mira D’Ercole: Alternative Measures of Well-being. 2006. OECD, Economics Department Working Papers No 476.
- Di Tella, Rafael, Robert MacCulloch, and Andrew J. Oswald: The Macroeconomics of Happiness. Review of Economics and Statistics 85, no. 4 (November 2003).
- Easterlin, Richard A.: Feeding the illusion and growth and happiness: A reply to Hagerty and Veenhoven. Social Indicators Research 74, 2005.

- EBRD – World Bank: Life in Transition Survey, 2007.
- Európai Unió Tanácsa: Az EU fenntartható fejlődési stratégiájának (EU SDS) felülvizsgálata – A megújult stratégia. 10117/2006, Brüsszel, 2006. június 9.
- Harcsa István, Papp Gábor, Vukovics György: Magyarország a társadalmi jelzőszámok tükrében. TÁRKI Társadalmi Riport 2006., 2007. 435–470. oldal
- Havasi Éva: Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. Statisztikai Szemle. 2007. 8. szám.
- Kapitány Anna, Molnár György: Mobilitás, bizonytalanság és szubjektív jólét Magyarországon. Közgazdasági Szemle, 2006. 10. szám.
- Kopp Mária, Kovács Mónika Erika: A magyar népesség életminősége az ezredfordulón. 2006.
- Layard, Richard: Towards a happier society. New Statement Article, Revised 24 February 2003.
- Layard, Richard: Happiness: Lessons from a new science – Annex from new book, published February 2005.
- Maddison, Angus: The World Economy: A Millennial Perspective. Development Centre Studies, OECD, 2001.
- Magyar ENSZ Társaság: Az ENSZ szerint vegyesek a fejlesztési célok elérésére tett lépések. 2007. július 10.
- MOST Policy Research Tool: <http://www.unesco.org/shs/most>.
- Nutley, Sandra M., Davies HTO, Walter I. : (2003) "Evidence-based Policy and Practice: Cross Sector Lessons from the United Kingdom", Social Policy Journal of New Zealand, 20 (June) 2003.
- Osberg, Lars and Sharpe, Andrew: An Index of Economic Well-being for Selected OECD Countries. The Review of Income and Wealth, Series 48, No. 3, September 2002.
- Román Zoltán: Van-e iparpolitikánk? Közgazdasági Szemle, 1986. 9. szám.
- Society at a Glance: OECD Social Indicators, 2006 Edition.
- Társadalmi ellátórendszerek. Központi Statisztikai Hivatal, 2007.
- Társadalmi jellemzők. Központi Statisztikai Hivatal, 2007.
- UNU-WIDER: Measuring Human Well-being: Key Findings and Policy Lessons. Policy Brief Number 3, 2007
- Yilmaz Esme, Thorleif Pettersson (eds): Measuring and Mapping Cultures: 25 Years of Comparative Values Surveys. Leiden and Boston: Brill, 2007.

**Marc Pallemarts & Albena Azmanova
(szerk.): The European Union and
Sustainable Development: Internal and
External Dimensions**

**[Az Európai Unió és a fenntartható fejlődés:
belső és külső dimenziók]**

VUBPRESS Brussels University Press, 2006., 341 o.

2006-ban jelent meg a *Vrije Universiteit Brussel* részeként működő Európai Tanulmányok Intézet¹ által kiadott sorozat 7. kötete, amely napjaink egyik népszerű és aktuális, egyben rendkívül összetett kérdését, a fenntartható fejlődés témakörét tárgyalja. A sorozat egyébként is nagy súlyt helyez arra, hogy az egyes kutatási területeket a nemzetközi jog és politika, valamint a globalizáció szempontjából értékelje. A fenntartható fejlődés témája ebből a szempontból is kiválóan illeszkedik a korábbi kiadványok sorába.

Önmagában a „fenntartható fejlődés” kifejezés tartalma, megvalósíthatósága hosszú évek óta állandó és egyre hevesebb szakmai viták forrása világszerte, miután a környezeti problémák fokozódása egyre világosabbá teszi a kutatók számára, hogy az emberi tevékenység által előidézett negatív változások akár meglepően rövid időn belül is beláthatatlan következményekhez, visszafordíthatatlan folyamatok elindulásához vezethetnek a létfenntartó ökológiai rendszerben. A fenyegető krízis elkerülése egyre nagyobb kihívások elé állítja magát az Európai Uniót is, amely – annak ellenére, hogy környezetvédelmi rendelkezések egyáltalán nem szerepeltek az erede-

ti Római Szerződésben – a globális környezeti problémák megoldásának elharcosaként úttörő szerepet kíván vállalni az említett problémák megoldásában.

A tagállamok állam- és kormányfői az 1999-es helsinki csúcstalálkozón adtak felhatalmazást a Bizottság részére, hogy másfél éven belül dolgozza ki az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiáját (a továbbiakban: FF-stratégia), melyet hivatalosan 2001 júniusában, a göteborgi csúcson fogadtak el, demonstrálva az EU elkötelezettségét és globális vezető szerepét a johannesburgi ENSZ Világtalálkozóra történő felkészülés során. A mű első része a dokumentum megszületésének körülményeit és további sorsát mutatja be politikai, intézményi és jogi oldalról, külön kitérve a lisszaboni stratégiával és az azóta reformszerződéssel szelődött alkotmányos szerződéssel összefüggő kérdésekre.

Az első szerző, *Marc Pallemarts* számos ambivalens és ellentmondásos összefüggést felvet az FF-stratégiával kapcsolatban, amely megkérdőjelezi az Európai Unió valódi politikai elkötelezettségét a fenntarthatóság gyakorlati megvalósítása iránt. Maga a fenntartható fejlődés kifejezés is némi késéssel, csupán az Amszterdami Szerződésnek köszönhető-

1 Institute for European Studies (IES); <<http://www.ies.be>>

en került be az alapító szerződés rendelkezései közé, miközben a Közösség 5. környezeti akcióprogramja már „A fenntarthatóság felé” címet viselte. Szintén az Amszterdami Szerződéshez kötődik az integráció elvének a megfogalmazása a szerződés 6. cikkében, aminek köszönhetően az 1998 júniusában tartott cardiffi csúcson elindult a környezeti szempontok szektorális integrációjának a folyamata, de ezt csak néhány területen sikerült következetesen megvalósítani. Ez a kudarc is hozzájárult ahhoz, hogy más eszközöket kellett keresni a fenntarthatóság eléréséhez.

Az FF-stratégia tervezete rövid konzultációs időszakot követően, mindössze egy hónappal a göteborgi csúcstalálkozó előtt jelent meg. Sokan csalódottan vették tudomásul, hogy a lisszaboni stratégia miatt a fenntartható fejlődés három pillére közül csupán egyvel, a környezeti kérdésekkel foglalkozik, pedig a prioritást élvező területek közt említést tesz két szociális problémáról: a szegénységről és az elöregedésről. Az állam- és kormányfők által elfogadott szöveg is többnyire csak általános elveket és szélesen meghatározott célokat tartalmazott, egy központi, stratégiai cél megfogalmazása helyett. Az FF-stratégia elsősorban az Európai Unió belső teendőivel foglalkozott, ezért a Bizottságnak 2002-ben külön közleményt kellett kibocsátania a Johannesburgban megrendezésre kerülő ENSZ Világkonferenciára történő felkészülés részeként.² A stratégia éves felülvizsgálatára pedig éppen a Világkonferencia miatt már 2002-ben sem került sor, ezt követően pedig teljesen formális feladattá vált az Európai Tanács tavaszi csúcstalálkozóin.

A bevezető tanulmány egyértelműen negatívan értékeli a 2000 márciusában elfogadott lisszaboni stratégia hatását az FF-stratégia megvalósítása tekintetében. Az ún. lisszaboni folyamat ugyanis szerencsétlen módon, mindössze három hónappal a helsinki csúcsot követően indult meg, és sokkal nagyobb figyelmet szentelt neki mind az akkori Európai Bizottság, mind a politikai és üzleti szféra. Számukra a növekedés és a foglalkoztatás bővítése, a gazdasági versenyképesség javítása középtávon (egyelőre 2010-ig) sokkal kézzelfoghatóbb és támogathatóbb célkitűzést jelentett, mint a sokkal hosszabb időtávot magában foglaló FF-stratégia. Sajnálatos módon a lisszaboni stratégia 2005-ös átfogó felülvizsgálata is megelőzte időben az FF-stratégia átdolgozását, amit egyébként is beárnyékolta az alkotmányos szerződés jövőjéről folytatott vita.

Ezt követően kerül sor az FF-stratégia elfogadásához vezető politikai játszma részletes bemutatására, az akkori svéd elnökség és a civil szervezetek szerepének kiemelésére, valamint a stratégia főbb tartalmi elemeinek az ismertetésére. Érdemes megemlíteni, hogy az Európai Parlament szinte egyáltalán nem vett részt ebben a folyamatban, és maguk a tagállamok sem kezdettől fogva kapcsolódhattak be a tervezet elkészítésében. Külön fejezet foglalkozik a stratégia alkalmazásának tapasztalataival, a 2005-ös felülvizsgálat indokaival és eredményeivel. Utóbbinak köszönhetően kapott nagyobb hangsúlyt a belső és a külső dimenziók összhangja, az előterjesztések, javaslatok hatásvizsgálatának a kötelezettsége, valamint a végrehajtás szigorúbb ellenőrzése.

² Towards a world partnership for sustainable development, COM(2002) 82 final.

A fenntartható fejlődés tartalmát legmélyebben a *Dr. Klaus Bosselmann* által készített tanulmány próbálja megragadni, különbséget téve nemzedékeken belüli és nemzedékek közötti egyenlőség, valamint ún. gyenge és erős fenntarthatóság között. A valódi (ökológiai) fenntarthatóság ugyanis csak abban az esetben érhető el, amennyiben megtaláljuk a helyes kapcsolatokat ember és környezete között, és egy újfajta társadalmi paradigmát alkotunk az ökológiai alapelvek mentén. Az Európai Unióban ez a gondolat szerinte még egyáltalán nem intézményesült, ezért megfelelő eszközökkel szélesíteni és mélyíteni kel az ezzel kapcsolatos vitát.

Az első és második rész közötti hidat az Európai Környezetvédelmi és Fenntarthatósági Tanácsok Szövetségének (EEAC) főtitkára, *Dr. Ingeborg Niestroy* által fémjelzett tanulmány képezi a nemzeti fenntartható fejlődési stratégiákról. A nemzeti FF-stratégiák az 1992-ben megrendezett Rio de Janeiro-i konferencián elfogadott Agenda 21 (Feladatok a XXI. századra) programcsomagnak köszönhetően jelentek meg, méghozzá igen eltérő tartalommal, talán ezért sem játszottak meghatározó szerepet az Európai Unió FF-stratégiájának a kidolgozása során. A stratégia tisztázatlan státusza miatt azonban a tagállamok továbbra is fontosabbnak tartották a Bizottság zöld és fehér könyveit, vagy az OECD és más nemzetközi szervezetek munkáit.

A szerző elsősorban a kormányzás (*governance*) oldaláról próbálja megragadni a fenntartható fejlődés eléréséből fakadó feladatokat, kihívásokat. Ezen belül is kiemelt szerepet szán a nem-állami szereplőknek: a civil társadalomnak, a különböző érdekcsoportoknak és a magánszektornak. Számos ország kulcssze-

repet tartogat nekik, és ennek megfelelően próbálják minél hatékonyabban bevonni őket a fenntartható fejlődéssel összefüggő döntések meghozatalába. *Niestroy*, érthető módon, nagy szerepet tulajdonít a különféle kormányzati tanácsadó testületeknek is, elsősorban a gazdasági-társadalmi szereplők közti dialógus erősítése terén.

A kötet leginkább kritikus hangvételű fejezete az Európai Környezetvédelmi Iroda (EEB) főtitkárának, *John Hontelez*nek az írása, aki megkérdőjelezi az európai intézményeknek a fenntartható fejlődésről szóló vita gyakorlatba történő átültetésére vonatkozó politikai akaratát. A legnagyobb problémát abban látja, hogy a nagy, európai szintű környezetvédő ernyőszervezetek aktív közreműködése ellenére, a fenntarthatóság úgy jelenik meg a gyakorlatban, hogy a gazdasági szempontok állandóan háttérbe szorítják a környezeti érdekeket. Véleménye szerint a lisszaboni folyamat egyértelműen ezt a tendenciát erősítette, amikor előtérbe helyezte a gazdasági hatékonyság kérdését az ökológiai fenntarthatósággal szemben. Pedig az elmúlt évtizedek hagyományosnak mondható környezeti politikája is mutatja, hogy a folyamatosan növekvő termelés és fogyasztás megnehezíti, és egy idő után semlegesíti is a sikeres környezetvédelmi törekvéseket.

Hontelez részletesen leírja mindazokat az erőfeszítéseket, amelyekkel az említett zöld szervezetek folyamatosan javítani próbálták az EU fenntarthatósági stratégiájának a megvalósítását. Már egy hónappal az FF-stratégia elfogadását követően, 2001 júliusában vitát rendeztek arról, hogy hogyan lehetne a végrehajtás értékelését implementálni a lisszaboni folyamatba. Ennek érdekében koa-

líciót hoztak létre más civil szövetségekkel és az európai szakszervezetekkel, de a közösségi intézmények részéről hiányoztak a pontos célok, a hozzájuk rendelt határidők, valamint a megfelelő jelzőszámok, indikátorok. Így a nyolc legnagyobb európai zöld szervezet (az ún. *Green 8*) által 2004 augusztusában közölt közlemény konklúziójaként mást nem is állapíthatott meg, mint hogy az Európai Bizottság alig tett valamit annak érdekében, hogy megakadályozza a lisszaboni folyamat szűk, versenyképességre fókuszáló szemléletének az előretörését. Mindez jól tükröződött már a Közösség környezeti politikájának 2004-es, és még inkább az FF-stratégia egy évvel későbbi felülvizsgálata során. A munka ugyanis nagyrészt azért lassult le, mert a Bizottságon belül ugyanaz a csoport végezte az FF-stratégia és a lisszaboni folyamat nyomon követését is, és világossá vált, hogy az utóbbi felülvizsgálatának a tervezett iránya nehezen indokolható a fenntarthatóság szemszögéből.

Érdekes szerkesztői megoldás, hogy a következő fejezet éppen a zöld szervezetek által leggyakrabban támadott, Brüsszelben is komoly lobbierővel rendelkező multinacionális gazdasági társaságok hálózatának egyik képviselőjétől, az európai fémipari szövetség (*Eurometaux*) elnökétől származik. Talán nem meglepő, hogy nála érezhető legkevésbé a hagyományos paradigma – a gazdaságba ágyazott társadalom és az ennek alárendelt természeti érdekek – megkérdőjelezése. Az ő szemszögéből továbbra is a gazdaság, az üzlet jelenti a jólét megteremtésének a leghatásosabb eszközét, és a gazdasági társaságoknak kötelességük jelezni, ha a nem megfelelő szabályozás veszélyezteti a konjunktúrát. A szabályozásnak ezért véleménye szerint nem a

társadalom értékítéletét és a politikai hasznosságot, hanem az objektív, tudományosan bizonyított ismereteket kell alapul vennie. A fenntarthatóság tehát nála lényegében azt jelenti, hogy egy hosszú távú szemlélettel kell hatékony üzleteket kötni.

Konkrét példákkal próbálja megcáfolni a multinacionális vállalatokat érő vádakat, különös tekintettel a fejlődő országokban végzett befektetésekre vonatkozóan. Szerinte az antiglobalista mozgalmak súlyosan félreértelmezik e cégek szerepét és működését, amelyek többnyire nem önzetlenül ugyan, de lényegesen hozzájárulnak a jólét növeléséhez, a jobb munkafeltételek megteremtéséhez, a korrupció csökkentéséhez. Versenyképesség és megfelelő jogi szabályozás hiányában pedig egyetlen ország sem lehet vonzó hosszabb távon a számukra, ezért nem kell tartani attól, hogy pusztán a kedvezőbb adózási feltételek, az enyhébb szabályok vagy az olcsó munkaerő miatt áttesszik a székhelyüket ezekbe az országokba. A szerző próbálja megértetni, hogy a cégek rövid távú szemlélete nem teljes egészében zárja ki a közép- és hosszú távú szempontok figyelembevételét, de a negatívumok felsorolásának a hiánya miatt a megállapításai elé egyoldalúak. A szennyezőbb ágazatok Európán kívülre történő telepítését azonban hátrányosnak ítéli, mert csupán a nagyon kis méretű országok (Luxemburg, Monaco stb.) tehetik meg, hogy ipar híján csak turizmusból és/vagy banki tevékenységből működjenek.

A belga gyógyszeripar és a fenntarthatóság kapcsolatát boncoló fejezet jól tükrözi egy intenzív kutató-fejlesztő, magas szinten nemzetközivé vált iparág nehézségeit a gyakorlatban. A szellemi tulajdonjogok hatékony védelme ebben a

szektorban elsődleges fontosságú, ami egyrészt hosszabb távon monopolhelyzetet teremthet, garantálva a gazdasági sikert egyes cégek számára, másrészt komoly szociális problémákhoz is vezethet a termékek árainak az emelkedése miatt. Ennek következtében például a fejlődő országok sem juthatnak olcsón a szükséges gyógyszerekhez.

Egy vállalatnak a nézetei csak abban az esetben tolódnak el a profit maximalizálása és a részvényesek érdekei felől a fenntarthatóság irányába, ha ez képes csökkenteni a költségeket és javítja a versenyképességet. A társadalmi és gazdasági fenntarthatóság küzdelmét befolyásoló tényezők mellett azonban alig esik szó a környezeti szempontok érvényesüléséről, mintha egy-egy új gyógyszer kifejlesztése és a piacra történő bevezetése mindössze gazdasági befektetés lenne, amely egyre hosszabb időt (jelenleg átlagosan 13 évet), és ezzel párhuzamosan egyre nagyobb összegeket jelent a gyógyszergyárak számára.

Az egyik legaktuálisabb témakör az európai energiapolitika helyzetének és jövőjének vizsgálata, hiszen az energiafelhasználás az elmúlt évszázadban húszszorosára nőtt, és becslések szerint 2050-re még akár meg is háromszorozódhat. Ennek az igénynek a kielégítése a belső piac szempontjából, valamint harmadik országok felé is újragondolásra készíti az Uniót, melynek környezeti politikájában az energia szerepe mindig is némileg tisztázatlan volt. A cardiffi folyamat jelentette az első fontos elmozdulást a környezeti szempontok integrációja felé, de összességében elég korlátozott és ellentmondásos eredményekkel járt. Az FF-stratégia pedig inkább csak a fenntarthatatlan folyamatok felsorolására koncentrált az energiaellátás biztonságá-

nak vagy az energia piaci szerepének a vizsgálata helyett.

Európa ezen a területen kettős problémával találja szembe magát: a növekvő fogyasztás és a csökkenő saját erőforrások következtében egyre több importra szorul, miközben mindkét tendencia egyre nagyobb terhelést ró magára a környezetre. Ilyen helyzetben egy sokszínű európai „energiaportfólió” kialakítása lehet az első lépés a fenntarthatóság felé, továbbá annak elismertetése, hogy az energia kérdése kulcsszerepet játszik a fenntartható fejlődés mindhárom pillérében, még hozzá pozitív és negatív értelemben egyaránt. Az egyetlen olyan példa, ahol az EU sikeresen ötvözte a környezet és az energia szempontjait, az éghajlatváltozás kérdése, de itt is látható, hogy az EU – a megkötözött Gulliverhez hasonlóan – képtelen vezető szerepet játszani a globális energiapolitikában, miközben élen jár a klímaváltozás elleni nemzetközi fellépés elősegítése terén.

Egészen más a helyzet a Közösség halászati politikájánál, amely számos negatív externáliával jár, több szempontból is súlyosan károsítja a tengeri élővilágot. A kereskedelem számára értékes fajok túlhalászása, a feleslegesen kifogott tengeri élőlények tömege, a tengeri élőhelyek tönkretétele világszerte a megőrzést szolgáló eszközök széles körű elterjedését indokolja. Az ENSZ 1982-es Tengerjogi Egyezménye keretjellegű, ennek köszönhetően széles hatásköröket biztosít az egyes államoknak, ezért az Egyezmény végrehajtása egyéb – részben jogilag nem kötelező – eszközök használatát teszi szükségessé, amelyek az elővigyázatosság elvét, a biológiai sokféleség megőrzését és az ökológiai rendszerek védelmét szolgálják.

A Közösségen belül a halászati politika „zöldítése” a '90-es évek elején kezdődött

meg, de a halászati és természetvédelmi szempontok kombinálása bizonytalan jogi helyzetet teremtett a jogalapok tekintetében, hiszen a módosított Római Szerződés környezeti címében is találunk olyan rendelkezéseket, amelyek alapján megszülethetnek a szükséges közösségi jogszabályok. A halászati erőforrások megőrzéséről és fenntartható kiaknázásáról szóló 2371/2002 tanácsi rendelet³ a Közösségnek kizárólagos hatáskört biztosító 37. cikk alapján született meg. Áttekintve a legfontosabb rendelkezéseit, megállapításra kerül, hogy számos előremutató intézkedést tartalmaz, összességében mégis kevésbé proaktív jellegű, és nagyon szűken értelmezi vagy egyenesen nélkülözi a környezeti alapelvek (integráció, a szennyező fizet, a szennyezés forrásánál történő fellépés stb.) többségét.

A kötet harmadik része foglalkozik az EU fenntartható fejlődéssel összefüggő tevékenységeinek külső dimenzióival. Egy globális világban az Európai Unióban megszülető döntések számos esetben közvetlen hatással vannak harmadik országokra is, ezen belül pedig fokozott figyelmet érdemelnek a fejlődő országokra és sérülékeny régiókra, közösségekre gyakorolt hatások. Az itt szereplő tanulmányok közül az első rögtön egy olyan előzetes értékelést lehetővé tevő eszközzel, az ún. hatásvizsgálati eljárással ismerteti meg az olvasót, amely képes lehet időben felmérni a döntéshozatali folyamatok során egy-egy döntési alternatíva lehetséges külső hatásait.⁴

Az FF-stratégia is külön kiemeli ennek az eszköznek a jelentőségét a környeze-

ti szempontok integrálása terén, aminek révén értékelhetővé válnak az egyes politikák egymással ellentétes hatásai. Noha a hatásvizsgálat 2003-as bevezetése óta még nem rendelkezünk kellő tapasztalatokkal a gyakorlati alkalmazásról, néhány fogyatékoság már most is látszik. Ilyennek tekinthető az eljárásra fordított idő rövidsége, a rendelkezésre álló források elégtelen volta, valamint a társadalmi és környezeti hatások figyelembevételének nehézségei a gazdasági költségek mellett. A nehézségek ellenére, a hatásvizsgálati eljárás és módszer ígéretes eszköz a fenntarthatóság megjelenítésére a mindennapi döntéshozatalban, és nagy valószínűséggel nélkülözhetetlenné fog válni az FF-stratégia végrehajtása során is.

Ezt követően két rövidebb lélegzetű írás következik, melyek közül az első a korszerű, XXI. századi követelményeknek megfelelő fejlesztéspolitika és politikai kormányzás sajátosságait tárgyalja. A „jó kormányzás” (*good governance*) ugyanis mind a politikaformálás, mind a végrehajtás során nélkülözhetetlen, és ez az egyik legfontosabb előfeltétele az EU hatékony fejlesztéspolitikájának is. Ennek egyik legjobb példája az afrikai, karibi és csendes-óceáni (ún. ACP-)országokkal kötött Cotonou-i Partnerségi Megállapodás, amely kifejezetten megköveteli az emberi jogok tiszteletben tartását, a demokratikus elveknek és a jog uralmának a biztosítását, melyek sérelme végső esetben akár az együttműködés felfüggesztését is maga után vonhatja.

Az Európai Unió elsősorban a szabad választások biztosítását és a kormányzás

3 HL L 358., 2002.12.31., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 5. kötet, 460. o.

4 A fenntarthatóság szempontjából végzett hatásvizsgálat (Impact Assessment – IA) nem összekeverendő a magyar jogban is régóta ismert és alkalmazott környezeti hatásvizsgálati eljárással (KHV).

indikátorainak a kidolgozását segíti, továbbá szorosan együttműködik az ENSZ Fejlesztési Programjával (UNDP), hiszen mindketten egyetértenek abban, hogy a kormányzás a különböző társadalmi szereplők (állam, civil társadalom, üzleti szféra) között a gazdasági, társadalmi, politikai ügyek intézéséhez szükséges értékek, politikák és intézmények rendszerét jelenti, amelyet állandóan fejleszteni, tökéletesíteni kell.

A másik rövidebb elemzés Japán és az Európai Unió kapcsolatát boncolgatja, és az előzőnél jóval nagyobb hangsúlyt fektet a környezeti és fenntarthatósági kérdésekre. A szerző, *Kazuo Asakai* számos nemzetközi környezetvédelmi tárgyaláson képviselte hazáját, mielőtt az EU-hoz rendelt nagykövetté nevezték ki. Rögtön a két fél közötti együttműködés egyik kiváló példájaként emeli ki a Kiotói Egyezményt, melynek megszületésében mindketten oroszlánrészt vállaltak.

Japánban a gazdasági növekedés szintén komoly szennyezésekhez vezetett, melyek a mai napig súlyos problémákat okoznak több régióban, illetve az ország kis mérete miatt egyre nagyobb gondot jelent az óriási mennyiségű hulladék ártalmatlanítása, elhelyezése. Mindezek ellenére a lakosságnak a környezeti problémák iránti érzékenysége tradicionálisan magas, amihez rendkívül korszerű, energiahatékony termék- és technológiafejlesztés kapcsolódik. A japán vállalatok számos esetben élen járnak a környezetbarát megoldások bevezetésében, ami nagyban megkönnyíti az állami szervek munkáját is. Japán számos nemzetközi kezdeményezés elindítójaként stratégiai partnere a nemzetközi környezetvédelmi együttműködésben Európának, például az ő javaslatára nyilvánította egyhangúlag az ENSZ Közgyűlése a 2005–2015

közötti időszakot a fenntartható fejlődés oktatásának az évtizedévé.

A könyv egyik szerkesztőjének, *Albena Azmanovának* a záró tanulmánya élesen megvilágítja a fenntarthatóság paradox helyzetét a kelet-európai térség országaiban. A korábbi keleti blokk országokban kiépült rezsimek részben képesek voltak ellensúlyozni a fenntarthatóság ellenében ható folyamatokat, például a nem fogyasztói szemléletű társadalmak kiépítése, az alapvető szükségletek garantálása, az üzleti (privát)szféra hiánya, és ennek következtében az egyszerűbb politikaformálás és -végrehajtás miatt. Szintén érdekesség, hogy a hidegháború ellenére már a '60-as évek elejétől megindult egyfajta korlátozott párbeszéd a két ellenséges blokk között, épp az ökológiai kérdések mentén. A katasztrofális következményekkel járó környezetrombolás azonban erőteljes társadalmi mozgalmak kialakulásához vezetett a rendszerváltozások idején, ennek ellenére az ökológiai és a szociális szempontok a politikai napirenden kevésbé jelentek meg, amihez nagyban hozzájárult az Európai Unió mint elsősorban gazdasági integrációs szervezet felől érkező nyomás. Ezzel párhuzamosan a környezet állapota folyamatos romlást mutat még az esetleges EU-csatlakozások ellenére is, az újfajta fogyasztási szokások pedig egyre jobban megnehezítik az erőforrások hatékony felhasználását.

A közép- és kelet-európai országokban a fenntarthatóság irányába tett této-va próbálkozásokat rövid idő alatt ellehetetlenítette a piacgazdaság gyors kiépítése és a hazai piacok teljes nyitása, kiszolgáltatva őket a globális versenynek. A Független Államok Közösségének országaiban a környezeti szempontok hátterbe szorulása pedig még élesebben

megfigyelhető. Pozitív tendenciaként értékelhető viszont a szociális intézményrendszer részbeni megőrzése, a környezettudatos civil társadalom egyre fokozódó aktivitása, amelynek nem gazdasági érdekek, hanem közös értékek mentén kell továbbfejlődnie, valamint az új technológiák elterjedése, ami ellensúlyozhatja a túlzott piaci nyitás következményeit. Valamennyi országról elmondható az is, hogy többé-kevésbé korszerűsítette a környezeti szabályozását, amelyet viszont költséges döntéseket igénylő, keserű pirulaként kellett lenyelnie mindazoknak, akik csatlakozni kívántak az Európai Unióhoz. Az ő számukra azonban a környezeti *acquis* átvétele nem jelentheti azt, hogy a csatlakozás pillanatától kezdve nem fordítanak figyelmet a végrehajtásra, ami egyébként is állandó probléma még a régebbi tagállamok esetében is.

Összességében elmondható, hogy a könyv kísérletet tesz arra, hogy minél több – néhol egész speciális – területen

próbálja meg bemutatni a fenntarthatóság érdekében tett uniós erőfeszítések és eredmények ún. „belső” (egyres stratégikákra, politikákra, intézményekre, társadalmi-gazdasági csoportokra vonatkozó) és „külső” (harmadik országok felé irányuló) aspektusait. Az elemzés nem lehe-tett teljes körű (ez deklaráltan nem is volt célja a szerkesztőknek), de az egyes témakörök kapcsán végig érezhető, hogy a fenntarthatóság eszméje beépült a közgondolkodásba, és egyre fontosabb részét képezi a döntéshozatalnak. Emellett ezek a tanulmányok lehetőséget teremtenek, illetve ösztönzést is jelentenek arra, hogy egyre több olyan mű szülessen, amely az Európai Unió egyes aspektusaival, elemével kapcsolatban hasonlóan alapos elemzés révén vizsgálja a fenntarthatóság szempontjainak és követelményének a megjelenését, hozzájárulva a hosszú távon is valóban fenntartható európai integrációról folytatott párbeszédhez.

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

THE ECONOMIST

Gárdaváltás

A brit világlap Európával foglalkozó része a Magyar Gárdáról ír a fenti címmel és „A magyar jobboldali ellenzékot zavarba hozza a szélsőjobb” alcímmel. A cikket kivonatosan ismertetjük.

Az összeállítás bevezetőjében kiemeli: Orbán Viktor, a magyar ellenzéki Fidesz vezetője boldog napokat él meg, hisz a párt 20 százalékkal vezet a kormányzó szocialisták előtt. Ez egyrészt köszönhető a kormány szigorú intézkedéseinek, másrészt tükrözi a tavalyi zavargásokat, melyek Gyurcsány Ferenc miniszterelnök öszödi beszéde után törtek ki.

A cikk szerint azonban a Fidesz zavarban van, a legújabb mumusa pedig nem más, mint az újonnan alakult civil védelmi csoport, a Magyar Garda. A Gárdát – melynek tagjai fekete egyenruhát és nacionalista jelvényeket viselnek – a szélsőjobboldali Jobbik párt szervezte, és a korábbi honvédelmi miniszter, Für Lajos avatta fel. A felavatáson sok egyházi személyiség is megjelent, szintúgy Wittner Mária 1956-os veterán, aki jelenleg a Fidesz országgyűlési képviselője. A Gárdának jelenleg csak 56 tagja van (a cikk szeptember végén jelent meg az Economistban – a szerk.), de 2000 új tag felvételével számol.

A legtöbb politikai párt gyors volt a Garda elítélését illetően. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök szerint a fasiszták gyülekeznek, a Fideszt vádolta azzal, hogy szolidáris a Jobbikkal. A Jobbik

nem tagja ugyan a magyar parlamentnek, de néhány helyi önkormányzatban együttműködik a Fidesszel. A Fidesz kezdeti reakciója a gyülekezés jogának tiszteletben tartása volt, és Gyurcsány miniszterelnököt vádolták hisztériakeltéssel. A zsidó és roma közösségek azonban a Garda elleni cselekvésre szólítottak fel. A holokausztot túlélő Tom Lantos, amerikai kongresszusi képviselő pedig megígérte, hogy a Garda egyetlen tagját sem fogják beengedni az Egyesült Államokba, hozzátevé, hogy az a párt, amely nem ítéli el a Gárdát, komoly partnerként nem vehető számba.

Ez Orbán dilemmája is. A Fidesz-vezetők elítélték az antiszemitizmust, és az Orbán-kormány volt az is, amely 2001-ben bevezette a Holokauszt-emléknapot. A párt vezetői levelet intéztek a magyar zsidó vezetőkhez megnyugtatók végett. De Orbán udvarolni is akar a szélsőjobboldali szavazóknak. Jóllehet beosztottai elhatárolták a Fideszt a Gárdától, Orbán elutasította annak elítélését, a diplomatáknak magyarázva, hogy ez nem jó válasz Magyarország problémáira. Ez a fajta kétértelmű beszéd dühíti a külföldi szövetségeseiket, mint pl. a német kereszténydemokratákat, akikkel már vannak kapcsolatai. A Fidesz kapcsolatokat kíván kiépíteni a brit konzervatívokkal is.

A szélsőjobboldal közvetlen támogatottsága Magyarországon még mindig csekély, 2–3 százalék körüli. Ám a hasonló pártok máshol is növekednek, egyikük éppen most jutott be a görög parlamentbe. A magyar aktivisták újra maga-

biztosak. Álarcos szkinhedek zavarták meg a közelmúltban a budapesti melegfelvonulást, tiltakozók követik Gyurcsányt, gyalázkodó szavakat kiáltva utána. A legtöbb elemző véleménye szerint a Fidesz udvarlásának a szélsőjobb felé nagy ára van, ugyanis választókat veszít középről, így bukta el a 2002-es és a 2006-os választásokat is. Ezért talán Orbán jelenti újra a szocialisták választási előnyét.

www.economist.com

CORRIERE DELLA SERA

Gyurcsány féken tartja a béreket, és most az ország megfarol

A befolyásos olasz napilap minden héten megjelenő gazdasági mellékletében („Corriereconomia”) Mara Gergolet fél oldalas cikket közölt Gyurcsány Ferenc miniszterelnök és kormánya reformjairól, a sikerekről, illetve az ország előtt álló nehézségekről. Az írást – amely „A miniszterelnök és Veres miniszter szociális megszorításai ellenére nő az adósság-állomány” alcímmel jelent meg, a kormányfő festett portréját, illetve a pénzügyminiszter fényképét is tartalmazza – részletesen ismertetjük.

A szerző véleménye szerint paradoxon az, hogy mindenki elhiszi a saját magát „hazugnak” tituláló kormányfő állításait. Gyurcsány Ferencben („call me Frank”) mindenki bízik: az Európai Bizottság, a piacok és a magyarok, az előbbiek bizakodóan, az utóbbiak pedig megremülten. Nem kis dologra vállalkozott a magyar kormányfő: 2009-ig végrehajtják a pénzügyi és szociális reformokat, abban az országban, amelyik a brüsszeli mutatókat figyelembe véve az EU25-ök

„legfegyelmetlenebb” tagállama. Tagadhatatlan, a miniszterelnök először sikeresen és energikusan lépett.

Mara Gergolet ezt követően röviden tájékoztatja az olvasókat arról, hogy a magyar kormányfő mindig is példaképként tekintett Tony Blairre, és az öszödi beszéd néhány részletét is a publikum elé tárja. A szerző véleménye szerint egyik oldalról a balatoni beszédben Gyurcsány beismerte, hogy hazudott, azonban a másik oldalról tanúi lehettünk az utóbbi idők legszenvedélyesebb, a szokásos publikus beszédektől merőben eltérő felszólalásnak. Gyurcsány Ferenc nagyon komolyan vette a feladatot: Magyarország 10 százalékos költségvetési deficitel küszködött, úgy néz ki, 2007-ben ezt 6,7 százalékra sikerül mérsékelni, 2009-re pedig 3,2 a célkitűzés. Az infláció tekintetében sem volt jobb a helyzet (10 százalék), most 7,4 körül járunk, itt is 3 százalék a 2009-re kitűzött cél. A magyar kormányfő elszántsága még Almunia biztosa is megijesztette, ezt az egyik munkatársa erősítette meg a Financial Times-nak: „Az az ember nagyon határozott, nem beszél a levegőbe. Komoly megszorításokat és fájdalmas adóemeléseket visz végbe”.

Magyar szemszögből a legnagyobb eredmény, amit magának tudhat Gyurcsány, a közvélemény gondolkodásának megváltoztatása: az emberekben tudatosodott a tény, hogy már nem a nagy közös népi kondér idejét éljük. Gyurcsány a feladat végrehajtásában olyan fiatal szövetségesekre támaszkodhat, mint Veres János pénzügyminiszter vagy Horváth Ágnes egészségügyi miniszter. A kormány receptje egyszerű: gazdasági szigor és megszorítások, a bérek féken tartása. Szerinte nincs mit csodálkozni azon, hogy a kormánykoalíció

egyre nagyobb ellenállásba ütközik, elég csupán Bokros Lajos miniszterségét felidézni, illetve reformjaira és az általuk kiváltott közhangulatra gondolni.

Gyurcsány Ferenc kormányfőnek nincsen vesztegetnivaló ideje, nagyon siet, hogy még a választásokat megelőzően beérjenek a reformok gyümölcsei – állítja a szerző. Gyurcsány, az ember, ahogyan azt becsmérlői állítják, nagyon kegyetlen tud lenni. A szerző nem tudja eldönteni, hogy ez miből ered: a régi kommunista iskolának (Gyurcsány annak az embernek az unokáját vette feleségül, aki 1956-ban a szabadságharcosokra lövetett, maga pedig a KISZ egyik vezetőjeként tevékenykedett), vagy inkább a kapitalista értékek befolyásának köszönhető-e. Annyi bizonyos, blairi mércével nézve Gyurcsány nagyon bátornak bizonyult, sikerült a költségvetési deficitet legalább kordában tartania és az exportot növekvő pályára állítania.

Juliet Sampson, a Hbc gazdasági szakértője szerint Magyarország „gusztustalanul szerencsés” volt az elmúlt években. Majd a piaci zavarok hatására a kelet-közép-európai térség reflektorfénybe került, és Magyarország a többi országhoz képest sérülékenyebbnek bizonyult. Nincs másik tagállam, amelyiknek a tőzsdéjét nagyobb zuhanás jellemezte volna múlt augusztusban. Hirtelen az egész világ szembesült azzal, hogy az államadósság mértéke az ország gazdaságát veszélyezteti. A miniszterelnök által szorgalmazott megszorítások visszafogják a gazdasági növekedést (míg a térségben átlag 7 százalékos a GDP növekedése, addig Magyarországon jövőre 1,4 százalékkal számolnak), egymást követik a pesszimista scenáriók, és Gyurcsány hitelessége ismét megkérdőjeleződik. Nagy pofon ez annak a szoci-

alista miniszterelnöknek, aki az elmúlt években számíthatott a piacok kegyes gyakorlatára, amelyek megkímélték a pénzügyi válságok által fenyegetett sérülékeny magyar gazdaságot. Most, hogy nekilátott a reformoknak, pont most már nem számíthat a piacok nagyvonalúságára – hangsúlyozza a szerző.

www.corriere.it

WIENER ZEITUNG

Schengeni bővítés: Az indulással kapcsolatos problémákat nem lehet elkerülni

A közös határvédelem során mutatkozó gyengeségekről a WZ osztrák kormányközeli napilap brüsszeli tudósítója, Wolfgang Tucek számol be.

Még karácsony előtt le kellene omlaniuk a legtöbb EU-tagállam közötti határoknak. A külső határookra érvényes megfelelő védelem kidolgozásához azonban a határok nélküli schengeni térség leendő országai részéről még komoly erőfeszítésekre lesz szükség.

A határok megnyitása – legalábbis nyolc ország tekintetében – informálisan már elfogadottnak számít. A „Financial Times Deutschland” belső vizsgálati jelentésekre hivatkozva majdnem mind a nyolc jelöltnél hiányokról számol be a határvédelemnél, illetve a vízumok kiadásánál. Lengyelországban pl. a határőrizeti, illetve a vámszervek között még jobb együttműködésre lesz szükség, és az ország partjainál egy radarrendszer kialakítását is be kell fejezni. Észtországban túl kevés a határőr, Csehországban viszont a határokon átnyúló megfigyelésnek és a gyanúsítottak üldözésének nincs



központi szerve. A legrosszabbul Málta áll: ahhoz, hogy a szigetországot adott esetben Schengen-éretté nyilvánítsák, ismét értékelni kell azt, hogy hogyan őrzik a máltai hatóságok az ország vízi, illetve légi határait.

Szakértők arról számolnak be, hogy a Máltát érintő határnyitás még kérdéses, de ez magát az egész projektet semmiképpen sem veszélyeztetheti. A schengeni bővítést – szükség esetén – Málta nélkül is végre lehet hajtani. Ebben akkor viszont az összes szárazföldi országnak – Szlovéniának, Magyarországnak, Szlovákiának, Csehországnak, Lengyelországnak és a három balti államnak – részt kell vennie. Ha ebből egy is kiesne, akkor a projekt az eddig be nem tervezett – és így kiépítésre nem is került – új schengeni külső határok miatt borulna fel.

Tény az, hogy az új schengeni tagországokban a határvédelem minősége eltérő szinten áll. Vélemények szerint ezen nehézségek mind a nyolc ország esetében olyanok, amelyek a veszélyküszöböt nem lépik át. Ezt az idézett vizsgálati jelentésben is egyértelműen kijelentik: Észtországban pl. jelenleg a határvédelem átstrukturálása zajlik. Ennek során azonban nem számolnak az üzembiztonságot negatívan befolyásoló kihatásokkal. A szakértők nem kívánják elhallgatni azt, hogy lesznek kezdeti nehézségek. Az eddigi tapasztalatok szerint főleg ahhoz kell betanulási idő, amíg a nemzeti hatóságok kezelni tudják az új jogi helyzetet, illetve az új számítógépes rendszert.

Miután a 15 országot átfogó schengeni övezetet (amelynek tagjai – Anglia és Írország kivételével – az EU „rég” tagállamai, valamint Norvégia és Izland) most további kilenc országgal bővítik, a

jelenlegi Schengen Információs Rendszer (SIS) eléri a kapacitásának a határait. 2008 novemberében így már csak Svájc csatlakozhat, Liechtensteinnel együtt.

A háttérben az Európai Bizottság lázasan dolgozik a SIS II elkészítésén. Ez a rendszer korlátlan számú résztvevőt, gyorsabb adatkeresést – biometrikus jellemzők (pl. ujjlenyomat) alapján is – és stabilabb szoftverprogramot ígér. Az elkészítés tervezett dátuma: 2008. december 17.

www.wienerzeitung.at

HOSPODÁRSKE NOVINY

A győztes: a populizmus

A fenti címmel írt Peter Turčík kommentárt a szlovákiai gazdaságpolitikai napilapba a Benes-dekrétumok érvényét megerősítő pozsonyi parlamenti határozat hatásairól.

A Nemzeti Tanács a tegnapi határozatával halálra ítélte minden további kísérletet arra, hogy Szlovákiában az ún. Benes-dekrétumok kisebb vagy nagyobb felülvizsgálatára, pontosabban tisztességtelen következményeinek kiigazítására sor kerülhessen. E „kérdés feltámasztására” semmi remény, mivel a parlamentben sohasem fognak a magyarok mellett annyian szavazni, és soha nem lesz olyan elszánt politikai akarat, ez esetben liberálisokként és demokataként szavazó – hangsúlyozom: szavazó – képviselő (az annyira fontos ügyekben elhangzó szónoklataik csupán a választóik butítását szolgálják).

Szlovákia ezzel öt év után utolérte a korábbi szövetséges cseh testvéreit, akik már 2002 áprilisában elfogadtak egy hasonló nyilatkozatot a Szudétánémet

Száműzöttek Szövetségének (BdV) követelése miatt. Csakhogy a cseh-német kérdés vagy a német-cseh kérdés alapvetően különbözik a szlovákiai Benes-dekrétumok ügyétől. Ezt nagyon jól tudja a történészek és a diplomácia ismerői, de ez már egy másik ügy...

Figyelemre méltó volt a szavazásban az, hogy a Szlovák Demokratikus Keresztény Unió – Demokrata Párt ellenzéki képviselői eleinte a bizottságokban kritizálták a nyilatkozatot, mint amely mindörökké elveti a magyarok követeléseit, sőt a nyitott ajtók döngetéséről beszéltek, ám amikor eljött a tettek ideje, akkor egyöntetűen összefonták szavazó kezecskéiket a kormánykoalícióval. Tekintettel többéves együttműködésükre a Magyar Koalíció Pártjával és az elődpártjaival az önálló Szlovákia kormányaiban és parlamentjeiben, tisztességesebb lett volna, ha tartózkodnak a szavazástól. Talán Dzurindáék így építgetik útjukat a következő, tiszta szlovák kormánykoalíció érdekében...

Ezt az egész vitát az ún. Benes-dekrétumok körül az érzelmek értelmetlen szövevényével fonták be, anélkül, hogy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsában megértették volna a magyar politikai elit követeléseinek racionális lényegét, amely kb. ötezer olyan embert képvisel, akiket jogtalanul károsítottak meg a háború utáni Európa tömeges náciitlanítási folyamatában. Néhány vitaközönnek olyan mértékű történelmi emlékezetkiesése volt, hogy arra hivatkozott: a magyarok kitelepítését Szlovákiából és vagyonuk elkobzását a nagyhatalmak Potsdamban határozták el, és ezért az Eduard Benes köztársasági elnök által 1945 áprilisától október végéig aláírt rendkívüli jogi normák bármiféle kiigazítása a győztes nagyhatalmak által meg-

állapított viszonyok megváltoztatását is jelentené. A „nagy történelemmel” való rémisztgetés a nagyuraknak fizetődik ki, de arra mindig ráfizetnek „az egyszerű polgárok”, akiket általában a (győztesek által írott) történelem malma az alárendeltek tömegévé őröl össze.

1945 után a magyarokkal Csehszlovákiában saját kezdeményezésünkben számoltunk le, a büntetésük skálája a kiutasítástól a Szudétákba való áttelepítésükig terjedt. Ezeket nekünk a Nagy Trojkából senki sem diktálta, noha főleg Sztálinnak kedvére voltak, mivel neki a Szovjetunióban voltak „jó tapasztalatai” a népek elkergetésében a Kárpátoktól a Csendes-óceánig, a Kaukázustól egészen a Sarkkörig, és még az is lehetséges, hogy az ő mindenható NKVD-je átadott a „mieinknek” néhány fogást...

Az államilag megbízhatatlan magyarok elleni büntetések közé tartozott több ezer hektár termőföld elkobzása: és éppen erről van szó most, az elhatalmasodó kapitalizmus és a magángazdálkodás korában. A kárpótlás persze nem tetszik a sok újdonsült farmernak, ezért rántották elő a „magyar kártyát” és a rémisztgetést a „nagy történelemmel”: a magyarok örökké bűnösök lesznek a szlovákok sanyarú sorsa miatt.

Manapság, amikor már a Nemzeti Emlékezet Hivatalának levéltára alapján azonosíthatjuk bárhol bármelyik Hlinkagárdista feketeingest, zsidókat kitelepítőt, titkosszolgálati besúgót, kommunista funkcionáriust a járási szinttől egészen a központi bizottságig (akiknek többsége jól élt és jól is él minden rendszerben), nem jelenthetne akkora problémát felülvizsgálni pár ezer ember feddhetetlenségét a második világháború alatt. És itt nemcsak a vagyonról van szó, hanem a becsületről is. Mint tudjuk, a jó paraszt

azért mindig megszenvedett. De nem csupán a magyarul beszélő szlovákiai parasztok, földbirtokosok, kisiparosok vagy vállalkozók becsületéről van szó, hanem az állam becsületéről is. Egy tisztességes állam arról is felismerhető, hogy jóvá tudja tenni a sérelmeket, tekintet nélkül az állampolgár nemzetiségére vagy arra, hogy azóta mennyi víz folyt le a Dunán. Ehhez soha sincs későn. Csak-hogy ehhez más formátumú politikai képviselőre lenne szükségünk.

www.hnonline.sk

KÁRPÁTALJA

Az összefogás nemzetévé kell válnunk

Az ukrainai magyar nyelvű online-hetilap interjút közölt Navracscs Tiborral, a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség országgyűlési képviselőcsoportjának vezetőjével, aki a KMKSZ október 6-i ünnepi rendezvényére látogatott Nagyszőlősrre.

– *Létezik-e aktuális és hatásos üzenete az aradi vértanúk áldozatának ma, amikor nemcsak hogy részekre szakadt a magyarság, de Magyarország is megosztott?*

– Talán az, amire nagyszőlősi beszédemben is utalni akartam. Közel 160 évvel ezelőtt a magyarság egy olyan eszmét képviselt, olyan összefogást tudott megjeleníteni, ami más népek fiai számára is vonzó volt. Gondoljunk csak arra, hogy az aradi tizenhármak között nemcsak magyar ajkút, hanem szerb, horvát, illetve osztrák származásúakat is találunk. Mi, magyarok Közép-Európában, a Kárpát-medencében mindig is integráló nemzet voltunk. Sajnos ma azt láthatjuk, hogy sok szempontból még egymás kö-

zött is széthúzó nemzet vagyunk. A cél egyértelmű: ismét az összefogás gyűjtőpontját képező nemzeté kell válnunk.

– *Az anyaország megosztottsága óhatatlanul érezteti hatását a határon túli magyar közösségekben, elsősorban ugyancsak megosztottságot gerjesztve. Hogyan lehetne kiküszöbölni ezt a hatást?*

– Azt hiszem, mindenekelőtt nekünk kellene odahaza nemzetpolitikai kérdésekben konszenzusra jutnunk. Nem tudok olyan példát mondani a környező országokból, de talán az európai országokat sorra véve sem, hogy egy országon belül belpolitikai ellentétek forrásává váljon a határon túli nemzeti közösségek állampolgárságának esetleges megadása. Teljesen abszurd és sajnos nagyon szomorú képet mutat a nemzetről, amikor azt látjuk, hogy egyes pártok odahaza ez ellen kampányolnak. Éppen ezért elsődleges feladatunk ennek a minimális egyetértésnek a megteremtése. Hangsúlyoznám, hogy ez nem az önök, hanem a mi feladatunk. Hiszen ha mi otthon konszenzusra tudunk jutni ez ügyben, ha meg tudjuk találni a közös hangot a nemzetpolitika legalapvetőbb pontjaiban, akkor talán abban is tudunk segíteni, hogy a határon kívül lévő magyar közösségek ismét hazataláljanak.

– *Addig is, Magyarországnak a schengeni határőrizeti rendszerhez való csatlakozásával számunkra egy újabb problémával súlyosbodik a helyzet. Létezik optimális megoldás az anyaországgal való természetes kapcsolattartás biztosítására?*

– Az optimálisan jó megoldás Ukrajna európai uniós tagsága lenne, hiszen a schengeni rendszerhez való csatlakozásával automatikusan megszűnnének az adminisztratív akadályok a határon. Amíg

ez meg nem valósul, addig nekünk, magyarországi magyaroknak kell megtennünk mindent annak érdekében, hogy önöknek, kárpátaljai magyaroknak minél könnyebb legyen a hazalátogatás, illetve, hogy minél több segítséget tudjunk nyújtani ahhoz, hogy Kárpátalján teljes értékű magyarként és teljes értékű ukrán állampolgárként tudjanak élni.

– *Tavaly óta némi szorongással gondolunk október 23-a, nemzeti ünnepünk közeledtére. Véleménye szerint mire számíthatunk idén?*

– Éppen minap hívtuk meg a párt kibővített frakcióülésére a rendőrség két vezetőjét. Pontosan azért került sor erre a találkozóra, mert a tavalyi rossz tapasztalatokból okulva mi is úgy gondoltuk, hogy már korábban el kell kezdeni egy párbeszédet, s nem utolsósorban tájékozódniuk kell, hogyan készül a rendőrség október 23-ára. Az a biztató hírem, hogy ők is tanultak a tavalyi történetekből. A tavalyi október 23-a egyébként a legelborzasztóbb következménye volt

az egyet nem értésnek, a politikai felelőtlenségnek. Bízom abban, hogy idén október 23-a nagy, méltóságteljes és mindenekelőtt békés ünnepeket fog hozni, ahol a rendőrség és az ünneplők egyaránt a jogszabályok szerint fognak eljárni.

– *Véleménye szerint mi a tavaly őszi budapesti események tanulsága?*

– Az egyik legfontosabb tanulság az, hogy amikor egy politikusnak választania kell a saját politikai karrierje és az ország jövője között, mert a kettő nem összeegyeztethető, akkor az ország jövőjét kellene választania. Magyarországon egy elhúzódnó szociális válságnak vagyunk a részesei, amely nem utolsósorban éppen annak köszönhető, hogy Gyurcsány Ferenc egy évvel ezelőtt nem vonta le a tanulságokat a botrányos őszi beszédéből.

A Navracsics Tibort ábrázoló fotó szövege: „Mindenekelőtt nekünk odahaza kellene nemzetpolitikai kérdésekben konszenzusra jutnunk”.

Az Európai Tükör 2007. októberi számában sajnos hibásan jelent meg két táblázat, amelyeket ezúttal – immár helyesen – megismétlünk.

DEZSÉRI KÁLMÁN

A csökkentett áfa-kulcsok és egyes áfa-szabályok felülvizsgálata az EU-ban

3. táblázat. A tagországok által alkalmazott áfa-kulcsok (%)

	Szuper csökkentett kulcs	Csökkentett kulcs	Standard kulcs	Parking kulcs
Ausztria	–	10,0	20,0	12,0
Belgium	–	6,0	21,0	12,0
Bulgária	–	7,0	20,0	–
Ciprus	–	5,0/8,0	15,0	–
Cseh Köztársaság	–	5,0	19,0	–
Dánia	–	–	25,0	–
Észtország	–	5,0	18,0	–
Finnország	–	8,0/17,0	22,0	–
Franciaország	2,1	5,5	19,6	–
Görögország	4,5	9,0	19,0	–
Hollandia	–	6,0	19,0	–
Írország	4,8	13,5	21,0	13,5
Lengyelország	3,0	7,0	22,0	–
Lettország	–	5,0	18,0	–
Litvánia	–	5,0/9,0	18,0	–
Luxemburg	3,0	6,0	15,0	12,0
Magyarország	–	5,0	20,0	–
Málta	–	5,0	18,0	–
Nagy-Britannia	–	5,0	17,5	–
Németország	–	7,0	19,0	–
Olaszország	4,0	10,0	20,0	–
Portugália	–	5,0/12,0	21,0	12,0
Románia	–	9,0	19,0	–
Spanyolország	4,0	7,0	16,0	–
Svédország	–	6,0/12,0	25,0	–
Szlovákia	–	10,0	19,0	–
Szlovénia	–	8,5	20,0	–

7. táblázat. Az áfa-kulcsok szintje az áfa-rendszer bevezetésekor és jelenleg (%)

Tagország	Időpont	Csökkentett kulcs	Standard kulcs	Parking kulcs
Ausztria	1973/01/01	8	16	–
	1995/01/01	10	20	12
Belgium	1971/01/01	6	18	14
	2000/01/01	6/12	21	12
Bulgária		7	20	
Ciprus	1992/07/01	–	5	
	2006/01/01	5/8	15	
Cseh Köztársaság	1993/01/01	5	23	
	2004/05/01	5	19	
Dánia	1967/07/03		10	
	1992/01/01		25	
Észtország	1991/01/01	–	10	
	2000/01/01	5	18	
Finnország	1994/06/01	12/5	22	
	1998/01/01	17/8	22	
Franciaország	1968/01/01	6	16,66	13
	2000/04/01	2,1/5,5	19,6	–
Görögország	1987/01/01	3/6	18	
	2005/04/01	4,5/9	19	
Hollandia	1969/01/01	4	12	
	2001/01/01	6	19	
Írország	1972/11/01	1/5,26	16,37	11,11
	2005/01/01	4,8/13,5	21	13,5
Lengyelország	1993/01/08	3/7	22	
Lettország	1995/05/01	–	18	
	2004/05/01	5	18	
Litvánia	1994/05/01	–	18	
	2001/01/01	5/9	18	
Luxemburg	1970/01/01	4	8	–
	1993/01/01	3/6	15	12
Magyarország	1988/01/01	0/15	25	
	2006/09/01	5	20	
Málta	1995/01/01	5	15	
	2004/01/01	5	18	
Nagy-Britannia	1973/04/01	–	10	
	1997/09/01	5	17,5	
Németország	1968/01/01	5	10	
	2007/01/01	7	19	
Olaszország	1973/01/01	6	12	
	1997/10/01	4/10	20	
Portugália	1986/01/01	8	16	–
	2005/07/01	5/12	21	12
Románia	1993/07/01	–	18	
	2004/01/01	9	19	

Tagország	Időpont	Csökkentett kulcs	Standard kulcs	Parking kulcs
Spanyolország	1986/01/01	6	12	
	1995/01/01	4/7	16	
Svédország	1969/01/01	6,38/2,04	11,11	
	1996/01/01	12/6	25	
Szlovákia	1993/01/01	5	23	
	2007/01/01	10	19	
Szlovénia	1999/07/01	8	19	
	2002/01/01	8,5	20	

CONTENTS

Europe needs Hungary – Interview with DOMOKOS KOSÁRY	3
GÁBOR GÁNGÓ: Good-bye Monarchy	14
ATTILA MARJÁN: Internal market questions.	24
ADRIENNE KOMANOVICS: The requirement of openness in the European Union: Thoughts in connection with the Green Book of the Commission, Part I.	41
Hungarian EU Presidency, 2011	
DOROTTYA SIKLÓSI: Member State's Experience II.: Training strategies	57
European Security and Defence Policy	
TAMÁS CSIKI: Conflicting Interests in Northern-Iraq	62
Review	
VIKTÓRIA VÁSÁRY: Simplification and Better Regulation in EU's Agricultural Policy	71
Current affairs in the EU	
<i>Office for Foreign Relations of the Hungarian National Assembly</i>	
KATALIN SZALÓKI: Schengen membership – Closely observed borders	91
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
TAMÁS HERZOG: External trade of the European Union	97
Conferences	
ZOLTÁN ROMÁN: Messages of the OECD World Forum. Measuring and Fostering the Progress of Societies	110
Book review	
Marc Pallemarts & Albenazmanova (ed.): The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions	120
Monitor	128
English summaries	138

SUMMARIES

EUROPE NEEDS HUNGARY INTERVIEW WITH DOMOKOS KOSÁRY

Just prior to the closing of Európai Tükör's issue of December the editors were informed that Domokos Kosáry had passed away.

The new series of Európai Tükör started with an interview with Domokos Kosáry in May 2004, at the time of Hungary's accession to the European Union. Through editing this interview we pay homage and say farewell to him, the excellent scientist, the man in public. This interview was supposed to be the first piece of an interview series which purposed to describe his career as a scientist and a man in public. That's the reason why the interview is full of personal details. These personal particulars might be interesting and meaningful in social theoretical and Europe historical aspects though.

GÁBOR GÁNGÓ GOOD-BYE MONARCHY

Austria has been an EU member for over ten years, Hungary also joined a few years ago. In the new historical situation the old cultural relations could be supposed to be very profitable. In fact this is not the case. Unfortunately the Austrian-Hungarian dialogue has broken off. To continue the discussion an increasing gap both in ideas and view of history is supposed to bridge over. The question is if it is intended to do.

ATTILA MARJÁN INTERNAL MARKET QUESTIONS

Celebrating its 40th anniversary in 2008, the customs union – the abolition of customs tariffs between EU member states and a unified tariff policy with the rest of the world – is the basic ingredient of the most successful European project: the single market. However, free movement of goods had not been materialised by the customs union, because many barriers beyond customs (administrative and technological provisions, tax-related obstacles) remained in intra-Community trade. The significance of these barriers has been decreasing continuously by time, but we still cannot speak about the absolute practical materialisation of the four fundamental freedoms. Realising this issue, in November 2007, the European Commission adopted the action plan for the improvement of the single market. (Single Market Review – A single market for 21st century Europe).

ADRIENNE KOMANOVICS THE REQUIREMENT OF OPENNESS IN THE EUROPEAN UNION: THOUGHTS IN CONNECTION WITH THE GREEN BOOK OF THE COMMISSION, PART I.

The objective of this paper is to review the efforts made by the European Union to introduce and/or further the culture of openness. In the first part, the article offers a brief description of the historic context from the first timid steps to the adoption

of Regulation 1049/2001 and the Reform Treaty of 2007, while placing specific emphasis on the merits and the shortcomings of the access regime. The Regulation applies in all areas of activity of the European Union, provides for partial access to documents and introduces the legal obligation to keep a public register. However, these advantages are diminished considerably as a result of the wide scope of certain exceptions as well as the veto power of Member States.

DOROTTYA SIKLÓSI **MEMBER STATE'S EXPERIENCE II.: TRAINING STRATEGIES**

Training is regarded as crucial in the preparation of member states for the EU presidency. They entrust the presidency to the existing staff normally in charge of EU affairs. The presidency, however, also carries new tasks and functions that require additional skills. To fill the gap, most member states adopt highly elaborate training programs. These differ according to the member states' presidency record, the different levels of preparation of their civil servants, etc. Yet the training strategies show some common features such as their curricula designed for specific target groups identified in the light of the actual presidency functions or the high-profile involvement of prestigious training and academic institutions of European relevance. The present article offers an overview of the most important experiences of the member states in this field.

TAMÁS CSIKI **CONFLICTING INTERESTS IN NORTHERN-IRAQ**

Since August 2007 the escalating armed conflict in the border-region of Northern-Iraq, which has already called for our attention several times in the past, is focusing again on the struggle for independence or some form of autonomy by the Kurdish people residing in the Middle-East. By functioning independently, though not gaining de jure sovereignty in Northern-Iraq after 2003, Iraqi Kurdistan has stepped up as an official new actor in present-day Iraqi theatre. As the "Kurdish issue" is not restricted to Iraq only, and this fact indeed can not be neglected any more, now we also need to sketch the interests of the Kurdish Regional Government's partners – the central government, other ethnic and religious communities of Iraq, Turkey, Iran and the US – in our security policy analyses.

VIKTÓRIA VÁSÁRY **SIMPLIFICATION AND BETTER REGULATION IN EU'S AGRICULTURAL POLICY**

The Common Agricultural Policy (CAP) playing a unique role among sectoral policies due the fact that it is principally regulated and financed at Community level emphasizes (as also other sectoral policies do so) the need for the enhancement of the competitiveness. The establishment of the better regulatory environment is regarded as one of the key factors of competitiveness. The dense set of rules and measures may increase the risk of failing to meet policy objectives, endanger the sound expenditure of Community funds and the acceptance of CAP measures. Better

regulation – simplification - addressing the whole life cycle of policy and involving both the regulatory and the executive authorities helps decrease costs and helps avoid situations when market distortions dominate. The European agricultural sector with less cost-efficiency compared to the Overseas has even relevant disadvantages against the industry or service sector. That is the reason that all cuts in red tape (administrative burdens) following the simplification of the regulatory environment are of substantial importance so that agricultural operators, farmers and traders can become more compatible.

ZOLTÁN ROMÁN

MESSAGES OF THE OECD WORLD FORUM. MEASURING AND FOSTERING THE PROGRESS OF SOCIETIES

The article enlightens the research background of the Second OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy held in Istanbul, 27-30 June 2007. Elucidates the two central messages of the conference, absolutely relevant for Hungary, too. 1/ The societal progress can and should be fostered by economic growth and competitiveness but also the social, environmental and institutional dimensions should be observed, the negative impacts counterbalanced. 2/ Evidence-based Policies are needed, more high-quality, facts-based information from the statistical offices, public and private organizations and academic experts. The author suggests to join to the next steps of the Global Project.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

DOMOKOS KOSÁRY	historian, late president of the Hungarian Academy of Sciences
GÁBOR GÁNGÓ	literary historian-philosophist, research head of Philosophy Institute of Hungarian Academy of Sciences
ATTILA MARJÁN	member of the Hungarian EU Commissionaire Cabinet, European Commission
ADRIENNE KOMANOVICS	senior lecturer, University of Pécs, Faculty of Law, Department of International and European Law
DOROTTYA SIKLÓSI	senior desk officer at the EU Coordination and Legal Affairs Department Presidency Unit of the Ministry of Foreign Affairs
TAMÁS CSIKI	fourth-year student at Miklós Zrínyi National Defense University, Lajos Kossuth Faculty of Military Sciences, Department of Security- and Defense Policy, participating in ongoing research; the main fields of research are: Kurdish present and existence as minority, Kurdish terrorism, Kurdish migration
VIKTÓRIA VÁSÁRY	senior lecturer Szent István University, School of Economics and Social Sciences
KATALIN SZALÓKI	advisor of the EU Department, Office for Foreign Relations, Hungarian National Assembly, PhD student, Corvinus University
TAMÁS HERZOG	analyst of the Hungarian Central Statistical Office
ZOLTÁN ROMÁN	D. Sc.; Honorary President of the Industrial and Business Economics Committee of the Hungarian Academy of Sciences.
ATTILA PÁNOVICS	Senior lecturer, University of Pécs, Faculty of Law, Department of International and European Law

E SZÁMUNK SZERZŐI

KOSÁRY DOMOKOS	történész, a Magyar Tudományos Akadémia volt elnöke
GÁNGÓ GÁBOR	irodalomtörténész, filozófus, a Magyar Tudományos Akadémia Filozófiai Intézetének tudományos igazgatója
MARJÁN ATTILA	biztosi kabinettag, Európai Bizottság, Brüsszel
KOMANOVICS ADRIENNE	egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi- és Európai Tanszék
SIKLÓSI DOROTTYA	a Külügyminisztérium EU Koordinációs és Jogi Főosztálya Elnökségi Osztályának munkatársa
CSIKI TAMÁS	Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Biztonság- és védelempolitika szak, negyedéves hallgató, kutató; kutatási terület: a kurd nép jelene, kisebbségi léte, kurd terrorizmus és migráció
VÁSÁRY VIKTÓRIA	egyetemi adjunktus, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
HERZOG TAMÁS	a Központi Statisztikai Hivatal Tájékoztatási főosztályának elemzője
SZALÓKI KATALIN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa, PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, nemzetközi kapcsolatok doktori iskola
ROMÁN ZOLTÁN	a közgazdaságtudomány doktora; az MTA Ipar- és Vállalatgazdasági Bizottságának tiszteletbeli elnöke
PÁNOVICS ATTILA	egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi- és Európai Tanszék