

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Forgács Imre: Mégsem éjjeliőr? Adalékok az államról folyó vitákhoz a globális pénzpiacok viharos napjaiban ■ Klotz Péter: A soros elnökség logisztikai előkészítése Franciaországban ■ Gyarmati István: Quo vadis, honvédelem? ■ Czuriga Eszter: Kohéziós politika Portugáliában 2007 és 2013 között ■ Kezán András: Versenyben maradni. Kutatás és kísérleti fejlesztés az Európai Unióban

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

2008/10.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

TARTALOM

FORGÁCS IMRE: Mégsem éjjeliőr? Adalékok az államról folyó vitákhoz a globális pénzpiacok viharos napjaiban	3
SÜKÖSD PÉTER: Az állami vállalatok megítélése a közösségi, a magyar és japán versenyjogi joggyakorlatban	23
KLOTZ PÉTER: A Soros elnökség logisztikai előkészítése Franciaországban	46
SZABÓ ZSOLT: A lisszaboni folyamat jogi és intézményi keretei	67
FEJES GÁBOR–SZILÁGYI PÁL–TÓTH TIHAMÉR: Microsoft-dilemmák. Gondolatok az Elsőfokú Bíróság Microsoft-ítéletéhez II.	75
Magyar EU-elnökség, 2011	
SÁRDI PÉTER: A Magyar Országgyűlés felkészülése a 2011 első félévében esedékes magyar EU-elnökségre	84
Európai biztonság- és védelmi politika	
GYARMATI ISTVÁN: Quo vadis, honvédelem?	89
Fórum	
TÁLAS PÉTER: A grúz–orosz háború geopolitikai értelmezése	101
A sértett nagyhatalom – Beszélgetés SZVÁK GYULA professzorral Oroszországról (Hovanyecz László).	111
Szemle	
CZURIGA ESZTER: Kohéziós politika Portugáliában 2007 és 2013 között	116
ÉLTETŐ ANDREA–SZEMLÉR TAMÁS: Az EU-költségvetés felülvizsgálata – a tagországok érdekei nyomában. II. rész: Országálláspontok és következtetések	127
Uniós aktualitások	
TézEU-sz 2011 – Tézisek az EU-elnökségi stratégiához. Második országos tanulmányi diákkonferencia és verseny	138
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
KEZÁN ANDRÁS: Versenyben maradni. Kutatás és kísérleti fejlesztés az Európai Unióban	141
Olvasólámpa	
Lorand Bartels: Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements (Az emberi jogi klauzula az EU nemzetközi egyezményeiben) (Soltész Kinga).	153
Monitor	156
English summaries	163

Mégsem éjjeliőr?

Adalékok az államról folyó vitákhoz a globális pénzügyi piacok viharos napjaiban

A jelenlegi válság következtében sokasodnak a kételyek az állam gazdasági felelősségét elutasító piaci dogmatizmussal szemben. Egyre többen sürgetik a kormányzati kontroll erősítését a pénzügyi piacokon. A krízis azonban arra is figyelmeztet, hogy a gazdaság globalizációja által okozott gondok az államéletben és a közigazgatásban is új válaszokat igényelnek.

Az állam szerepéről, az „ideális” államberendezkedésről szóló viták tulajdonképpen egyidősek az állam történetével. Platón több mint kétezer éves államfilozófiájának korabeli hívei, az állameszme feudális uralkodóban való megtestesülését tagadó *felvilágosult gondolkodók*, a *jozefinista* és a *napóleoni* közigazgatási reformok megvalósítói, vagy az *Adam Smith* által leírt „láthatatlan kéz” elméletének egykori és mai követői kivétel nélkül az ideális – vagy mondjuk így, elviselhető – államot keresték. De az állam szerepéről vitáznak tulajdonképpen azok is, akik szerint a *Maastrichti Szerződés* szigorú fiskális és monetáris konvergenciakritériumai korlátozzák az uniós gazdaságok növekedését. Rugalmatlanságuk miatt elszakítják a pénzügyi politikát a reálgazdaság ciklikus folyamataitól, s mechanikus alkalmazásukkal nem tehető különbség a „rossz” és a „jó” költségvetési hiány között sem. Előbbi körbe – többségi vélekedés szerint – az állam jóléti célú túlköltekezése, míg utóbbiba például a nagy ellátórendszerek elkerülhetetlen átalakításának költségei sorolhatók.

Ismert, hogy a *Maastrichti Szerződés* a „*felgyorsult történelem*” terméke, azáltal, hogy a szovjet birodalom összeomlásával összefüggő nagy várakozások idején született. Vitathatatlan érdeme az olyan elkötelezett Európa-hívőknek, mint *J. Delors*, bizottsági elnök, *H. Kohl* kancellár vagy *F. Mitterand* elnök, hogy e szerződéssel sikerült elindulni a „politikai unió” irányába, és a föderalista vonások kétségtelenül erősödtek a Közösségen belül.¹ De a „nagy kompromisszum” része volt az is, hogy a monetáris unió tagjaivá jogilag csak azok az államok válhatnak, amelyek képesek teljesíteni a máig élő, *thatcheri* ihletésű, *neokonzervatív konvergenciakritériumokat*. Az időközben miniszterelnökségéről lemondott *Vasladynek* egy korábbi, 1988-as nyilatkozata jól jelzi a brit gyanakvást mindazokkal szemben „akik a kikapun át akarnak elvezetni bennünket a föderális Európába...Nem azért szorítottuk vissza az államhatalmat Nagy-Britanniában, hogy európai szinten visszkapjuk azt egy Brüsszelsből irányított, új európai szuperhatalom formájában”.²

1 Politikatörténeti értékelését ld. részletesen Mezei Géza *Helyreállított Európa* című művében. Osiris Kiadó Budapest, 2001.

2 Moravcsik, A.: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, 1988, Cornell University Press. Idézi: Mezei Géza : l.m. 195. o.

Az Európai Unió sajátos kétarcúságára utal ugyanakkor az a tény, hogy a szélsőségesen piacbarátnak, s egyúttal „államellenesnek” is mondható gazdaságfilozófia évtizedek óta békésen megfér az erős közigazgatással, a hatékony pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos uniós elvárásokkal. Ez utóbbi elvárásokra számos példa hozható. A 2004-ben csatlakozott tagállamok felkészülése során, a belépés közeledtével például az Európai Bizottság egyre határozottabban kérte számon a tagjelöltektől azoknak a közigazgatási kapacitásoknak az építését (capacity building), amelyeket a hatalmas terjedelmű és gyorsan változó közösségi joganyag végrehajtásához nélkülözhetetlennek tartott. De legújabb példaként említhető az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve is a belső piaci szolgáltatásokról, amely az államiság szempontjából méltán nevezhető integrációtörténeti jelentőségűnek. Az irányelv alapvető célja ugyanis, hogy 2009 végéig megszüntesse a ma még jelentősnek mondható jogi és adminisztratív különbségeket (például a hatósági engedélyezési eljárásokban) a szolgáltatások egységes európai piacán.³ A jogharmonizáció, s az arra épülő összehangolt közigazgatási cselekvés egy 500 milliós egységes piacon azért is jelentőriási kihívást a tagállamok közigazgatása számára, mert nem csupán a különböző ágazatok országos joganyagának összehangolására van szükség, hanem valamennyi – a szolgáltatásokkal összefüggő – önkormányzati rendeletet is harmonizálni kell. Emellett természetesen a gyakorlati alkalmazás is várhatóan rengeteg problémát vet fel, a hatóságok európai szintű együttműködésétől a naprakész elektronikus nyilván tartási rendszer kiépítéséig, az adatvédelemben és számos más területen.

Az állammal, feladatainak változásával kapcsolatosa vita tehát sokféle megjelenési formát öltött már az évszázadok során, de a „rövid” huszadik században⁴ kétségtelesen a legnagyobb hatása J. M. Keynes „vitaindító tételének” volt. Gazdaságméleti érvekkel is alátámasztva, ő fejezte ki ugyanis a legnagyobb hatással kételyeit a klasszikusnak számító egyensúlyi gazdaságtan tételeivel, elsősorban a piacgazdaság önkorrekciós képességeivel kapcsolatban. Álláspontja szerint a teljes foglalkoztatás megközelítéséhez szükséges „összkereslet” nem érhető el a kormányzati kiadások keresletélénkítő hatása nélkül. Másként fogalmazva: az addig uralkodó liberális krédóval szemben, a piaci automatizmusok az állam közreműködése nélkül nem képesek biztosítani a viszonylag tartós növekedést, a magas szintű foglalkoztatottságot és az infláció ütemének korlátozását. A korai keynesi modell szerint a gazdasági depresszió elsődleges oka a kereslet korlátozott volta, ami akadályozza, hogy a meglévő termelőkapacitásokat teljes mértékben kihasználják; ez okozza végső soron a nemzeti jövedelem csökkenését és a munkanélküliség növekedését. Ha tehát az állam változtatni kíván ezen a helyzeten, akkor elsősorban költségvetési politikai eszközökkel (adópolitika, kormányzati kiadások, deficitfinanszírozás) kell megnövelni

3 A szolgáltatási piac gazdasági jelentősége – a többi fejlett országhoz hasonlóan – az Európai Unió tagállamaiban is meghatározó: ez a szektor hozza létre a GDP mintegy 70%-át, és az európai munkavállalók 70%-a is ezen a területen dolgozik.

4 Jürgen Habermas politikatörténeti esszéjében beszél a „hosszú” XIX. századról (1789–1914), melyet a „rövid XX. század (1914–1989) követett. Ld. J. Habermas: A posztnevezeti állapot (Politikai esszék) L'Harmattan Zsigmond Király Főiskola Budapest, 2006. Ugyanez az alcíme E. J. Hobsbawm: A szélsőségek kora (A rövid 20. század története) című művének. Pannonica Kiadó 1998.

az összkeresletet. Ezek a makro-gazdaságpolitikai eszközök az ún. „multiplikátorhatáson” keresztül ösztönözhetik a gazdasági fellendülést, ami majd a foglalkoztatás szintjének emelkedését eredményezi.⁵

Ismert, hogy az „Általános elmélet”⁶ a második világháború utáni újjáépítés és fellendülés évtizedeiben az időközben létrejött *Közös Piac államaiban* meghatározóvá vált, és évtizedekig szolgálta az *állami beavatkozás és az aktivista kormányzati gazdaságpolitika* elméleti megalapozását. A nagy visszaesésektől mentes, viszonylag egyenletes gazdasági növekedés nemcsak Európa országaiban, hanem a világ legfejlettebb régióiban is – úgy tűnt – igazolja az 1958-as Phillips-görbe tételét, miszerint a kormányoknak bizonyos korlátok között választási lehetőségük van a *munkanélküliség* és az *infláció* között. Ha a fentiekben röviden jelzett módon növelik ugyanis az összkeresletet – ezzel csökkentve a munkanélküliséget –, elkerülhetetlenül növelik az inflációt, és fordítva, a deflációs politika tartós fenntartása csak növekvő munkanélküliség esetén lehetséges.

A *keynesi elmélet és az arra épülő gazdaságpolitika válsága* ezért csak a hetvenes évekkel kezdődött, amikor is az első olajválságot a stagnálás és azzal egyidejűleg a magas infláció, vagyis a „stagfláció” évtizede követte. Emellett, az elszabaduló olajárak miatt, az olajtermelőknél felhalmozódó többletjövedelmek (az ún. petrodollárok) óriási hiteltülkínálatot eredményeztek a nemzetközi pénzpiacokon, ami a világ országai többségének eladósodásához vezetett. Az *adósságsapda-helyzet* (debt trap) létrejöttében egyaránt szerepet játszott az akkori magas infláció és az alacsony hitelkamatlábak miatt tartósan kedvező reálkamat, valamint az a tény, hogy a kereskedelmi bankok lazítottak a hitelminősítés szempontjain, nemegyszer teljesen mellőzve azt. Az *adósságválság kialakulásának* azonban az volt a legfontosabb mozzanata, hogy a fejlett országok többségében a hetvenes évek második felében lezajlott *neokonzervatív gazdaságpolitikai fordulat* következtében az infláció vált a kormányok első számú „közellenségévé”. A sikeresen leszorított infláció ugyanis megnövelte a reálkamatszintet, és a szigorú monetáris politika következtében folyamatosan emelkedő kamatok miatt az adósok egyre kedvezőtlenebb feltételekkel juthattak újabb hitelekhez. Mindez a „hólabda-effektus” következtében azt eredményezte, hogy adós országok eredeti hiteltartozása az egyre súlyosabb adósságszolgálati terhek miatt az eredeti nagyságrend többszörösére emelkedett.⁷

Mindezek miatt gyorsan nőtt a keynesi makroökonómia elméleti és gyakorlati bírálóinak száma, és a szakmai és a gyakorlati politikai érdeklődés középpontjába egyre inkább a *monetarista* és az *új klasszikus* közgazdasági iskola képviselői kerültek. A monetarista fordulatot – egyes megfogalmazások szerint: „ellenforradalmat” – Európában hagyományosan *Margaret Thatcher* konzervatív párti brit miniszterelnök, az Egyesült Államokban pedig *Ronald Reagan* republikánus elnök nevéhez szokták

5 Ld. részletesen Forgács Imre: Neokonzervatív fordulat az Egyesült Államokban, Kossuth Könyvkiadó 1987.

6 The General Theory of Employment, Interest, and Money 1936.

7 Az adósságválság történetének jelentős nemzetközi és hazai szakirodalma van. A magyar nyelvű szakirodalomból ld. pl. Földes György: Az eladósodás politikatörténete 1957–1986.

kötni. Tagadhatatlan tény, hogy a neokonzervatív gazdaság- és államfilozófia első ismert politikai képviselőivé ők váltak a nyolcvanas években. A paradigmaváltás – ha úgy tetszik, a globalizáció – dimenzióit jelzi azonban, hogy már e fordulat sem volt értelmezhető csupán a kétpárti váltógazdaságok logikája szerint, vagyis nem magyarázható egyszerűen „a konzervatív” erők térnyerésével.⁸

Tekintettel azonban arra, hogy a *neokonzervativizmus a nyolcvanas évektől napjainkig terjedő időszak* – párthovatartozástól függetlenül – *meghatározó ideológiájává vált*, indokolt összefoglalni azokat az időtállóknak tűnő elméleti tételeket, amelyek a gazdaságpolitika mellett az *államelméleti, közigazgatás-tudományi gondolkodást* is évtizedekre meghatározták/meghatározzák az Európai Unió tagállamaiban és a fejlett országokban.⁹

1. A neokonzervatív államfilozófia gazdaságelméleti alapjai¹⁰

a) A Nobel-díjas Milton Friedman nevéhez köthető *monetarista iskola*¹¹ szerint a keresletélénkítő állami kiadások tulajdonképpen azért károsak, mert a kormány használja fel azokat a forrásokat, amelyek egyébként a gazdasági szféra rendelkezésére állnának. Ez az állítást az ún. „*kiszorító hatás*” jelensége (crowding out effect) támasztja alá. Az adóbevételekkel nem fedezett kormányzati kiadások ugyanis – deficités költségvetés esetén – csak külföldi eladósodásból, vagy a lakosság megtakarításaiból finanszírozhatók. Ezáltal – szól az érvelés – az állam tulajdonképpen kiszorítja a magánberuházókat a pénzügyi piacokról, elsősorban azért, mert a pénzügyi intézetek az államot többnyire biztonságosabb adósnak tekintik bármilyen magánbefektetőnél. Friedman szerint az is kérdéses, hogy a költségvetési kiadások eszközével egyáltalán növelhető-e a nominális kereslet? Álláspontja szerint nem, ugyanis a nominális kereslet nem a kormányzati beruházások eredményeképpen, hanem csak a *pénzmenyiség növekedése* következtében nőhet meg. Tehát a kormányok egyetlen feladata a makroszintű szabályozásban, hogy a pénzmenyiség változtatásával alakítsák a nominális keresletet. Ezáltal a pénzügyi szféra nem zavarja az egyensúlyi pályán mozgó reálgazdaság működését.

8 Ezt jelzi, hogy már a Reagan megelőző, demokratapárti Carter-kormányzat gazdaságpolitikai prioritásai között is szerepeltek a „reaganomics” egyes elemei, de a munkáspárti Denis Healey (brit pénzügyminiszter 1974 és 1979 között) is nyilvánosan képviselte például, hogy a foglalkoztatás hosszú távú szempontjait egyértelműen alá kell rendelni az inflációellenőrzés rövid távú érdekeinek. Ld. J. E. Alt-K. A. Chrystal: *Political Economics*. University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London 1983. 76. p.

9 Közigazgatás-tudományi megfelelője az új közmenedzsment (New Public Management) elmélete, amelyről ld. pl. Lőrincz Lajos tanulmányát: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás* In: *Közigazgatási Szemle* 2007/2. szám.

10 Az összefoglalóban felhasználtuk a már hivatkozott kandidátusi disszertáció II. fejezetének egyes részeit. A részletes kifejtést ld. „A neokonzervatív gazdaságpolitika elmélete és gyakorlata” In: *Forgács Imre: i.m.* 43–70. o.

11 A monetarizmus államelméletéhez kapcsolódó tételeinek összefoglalásakor – M. Friedman munkái mellett – felhasználtam Máttyás Antal nyolcvanas években írt monográfiáját „A polgári politikai gazdaságtan napjainkban.” Kossuth Könyvkiadó 1984, valamint J. E. Alt-K. A. Chrystal idézett munkáját.

A reálgazdaságot a monetaristák mindig stabilnak tekintik: ez a második elméleti axióma alapja, az ún. „*piac megtisztulása*” tétele. Eszerint a felfelé és lefelé egyaránt rugalmas árak révén a gazdaság önmagát stabilizálja. Amíg az árszínvonal együtt nő vagy csökken a pénzmennyiséggel és a nominális kereslettel, addig a reálkereslet nem lehet sem túl nagy, sem túl kicsi, az mindig megfelel a termelés nagyságának.¹²

Az állam gazdaságpolitikai feladatvállalásánál azzal is számolni kell, hogy létezik a *munkanélküliségnek egy „természetes rátája*”. Ettől a *tényleges munkanélküliség* akkor tér el, ha megváltozik az infláció üteme, és az eltér a várt ütemtől. Egy tanulási folyamat eredményeként azonban a piac szereplői felismerik az infláció *tényleges ütemét*, és ennek következtében a munkanélküliség visszaáll „természetes” szintjére. Mindebből az állam szerepére vonatkozóan az a következtetés vonható le, hogy kifejezetten ártalmas, ha az állam gazdaságpolitikai eszközökkel próbálja az összkeresletet megnövelni annak érdekében, hogy a munkanélküliség a „természetes ráta” alá csökkenjen. Friedman szerint ez csak átmeneti eredményt hozhat azért, mert a reálszféra stabil, és a munkaerő kereslete és kínálata a reálbértől függ. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy mindig csak azok lesznek munkanélküliek, akik a *fennálló reálbér mellett* nem hajlandók munkát vállalni: „A munkás a fennálló reálbér mellett az információszerezés, a mobilitás költségeit is figyelembe véve, a kínálkozó lehetőségek közül a számára előnyösebbet választotta, a munka vállalása helyett a munkanélküliséget, a munkanélküli segítyt, és általában a szabad idő élvezetét.”¹³

Friedman szerint az *állam gazdasági szerepvállalására* lényegében csupán három olyan területen van szükség, ahol a piaci integráció nem lehetséges, vagy aránytalanul nagy költségekkel jár, ezért – a korábban kifejtettek ellenére – a politikai közvetítés igénybevétele előnyösebb a társadalom számára. E területek:

- a gazdálkodás feltételrendszerét adó „játékszabályok”, azaz a jogi, törvényes keretek, valamint a pénzügyi rend biztosítása (például az egyének közötti kényszer alkalmazásának tilalma, az önkéntes szerződések megerősítése a tulajdonjog tartalmának meghatározása stb.);
- a monopóliumok korlátozása és az ún. „szomszédhatás elve” miatt indokolt állami beavatkozások;
- a paternalista indíttatású beavatkozások a korlátozottan beszámíthatók és cselekvőképtelenek védelmében.¹⁴

12 A *keynesi modellben*, ha a megtakarítási szándék meghaladta a beruházások nagyságát, ez – az elégtelen összkeresleten keresztül – kényszerű munkanélküliséghez vezetett. A *friedmani modell* esetében a túlzott megtakarítási szándék az áruk iránti kereslet csökkenésében csapódik le, ez viszont csökkent az árszínvonalat, vagyis a változatlan feltételezett pénzmennyiség vásárlóereje nő. A reálkereslet tehát ugyanakkora lesz, mint korábban volt. Az árszínvonalnak – hosszabb távon – nincs valódi döntéshozó szerepe. A piac szereplőinek döntései ezért ebben a modellben elsősorban az egyensúlyi arányokhoz igazodnak.

13 M. Friedman: Nobel Lecture: Inflation and Unemployment. *Journal of Political Economy*, 1977. 3. sz. – Idézi Mátyás Antal: l.m 75. o.

14 Ld. Milton Friedman, valamint Paul A. Samuelson–M. Friedman idézett műveit. A jogalkotói, döntőbírói funkcióval kapcsolatban Friedman a klasszikus „éjjeliőr állam” felfogást képviseli, amikor úgy véli, hogy az egyes állampolgár szabadságának csak a többi állampolgár szabadsága szabhat gátat. Például, ha az egyesülés szabadsága konfliktusba kerül a verseny szabadságával. A kormánytámogatások,

b) Az ún. *újklasszikus iskola* képviselői (R. Lucas, R. Barro, T. Sargent, N. Wallace) az évtized végén még radikálisabb hirdetői voltak annak a nézetnek, hogy a hetvenes évek jelzett gazdasági válságai egyértelműen a keynesi doktrínára épülő állami beavatkozásoknak köszönhetőek. Ezért – vonták le következtetésüket, részben a monetarista, részben a korai klasszikus gazdaságtan elméleti premisszáit továbbgondolva – mindenfajta makrogazdasági állami beavatkozás hatástalan, következtetésképpen felesleges is.¹⁵ Könnyen népszerűsíthető fő érvük szerint a gazdasági viselkedés az „*optimalizáció általános elvéből*” vezethető le, ugyanis a gazdasági szereplők olyan racionális döntéshozóknak tekinthetők, akik a rendelkezésükre álló információk kezei között gazdasági céljaik legjobb magvalósítására töreksznek. Az alanyok „interakciójának” természetes közege a piac, amely rugalmas árai segítségével képes ön maga stabilizálására.

Az újklasszikus modell legtöbbet hivatkozott elméleti tartópillére a „*racióális várákozások elve*” volt, amelynek lényege, hogy a piaci szereplők gazdasági várákozásainak átlaga mindenképpen helyesnek mondható. A várákozásokban előforduló gyakori tévedések mindig újabb, pótlólagos információt jelentenek a gazdaság szereplői számára. Így minden szisztematikus külső gazdasági jelenség megtanulható, s ezáltal anticipálható. Például, ha az állam szabályozni kívánja a pénzkínálatot, e szabályokat a vállalati szféra képviselői elsajátítják, és igen gyorsan beépítik ármegállapító tevékenységükbe. Így a monetáris politika eszköztára sincs tényleges befolyással az árak alakulására, valójában csak a „váratlan” eseményeknek, illetve a téves várákozásoknak tulajdonítható ilyen hatás: „Bármely anticipált keresleti stimulusról inkább feltételezhető, hogy azt az áraknál, s kevésbé a teljesítmények alakításánál veszik számításba. A reálteljesítményre bármilyen makropolitika csak akkor és olyan mértékben képes hatni, amennyiben »meglepi« a rendszer szereplőit.”¹⁶ E megközelítés szerint a gazdasági ciklusok és a munkanélküliség is végső soron a hibás várákozásokkal függenek össze, pontosabban az általános árszintről kialakult nem megfelelő információk következményeinek tekinthetők.¹⁷ Ezért a munkanélküliségnek a „természetes rátája” alá szorítása – egyetértve a monetaristákkal – szerintük

vagy a versenykorlátozó megállapodások által okozott monopóliumoktól eltér a „technikai” monopólium esete, ahol maga a monopóliumhelyzet nem kerülhető el. Így például az amerikai vasúti közlekedésben a XIX. századi fejlettség szintjén elkerülhetetlenek voltak a monopolizálódási tendenciák, ennek ellensúlyozására alakult meg az Államközi Kereskedelmi Bizottság (Interstate Commerce Commission). A „szomszédhatás-elv” által indokolható állami beavatkozás Friedmannál egyrészt a tág értelemben vett környezetvédelemmel azonos, másrészt azokban az esetekben indokolható, amikor bizonyos szolgáltatástípusoknál nem azonosíthatók a szolgáltatás igénybevevői, ezért a tiszta árukapcsolatok elve nem érvényesülhet (például egyes infrastrukturális közszolgáltatások esetében). A magukról gondoskodni képtelenek esetén kívül elutasít mindenfajta paternalisztikus, jóléti célú állami beavatkozást, ami akár a kiugróan nagy jövedelemkülönbségek társadalompolitikai szempontú mérséklését, akár az oktatás, az egészségügy vagy a szociálpolitikai intézményrendszer fejlesztését szolgálja.

15 Ld. például R. Lucas–T. Sargent: *After Keynesian Macroeconomics. After The Phillips Curve: The Persistence of High Inflation and High Unemployment*. Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series, 1978. 19. sz.

16 J. E. Alt–K. A. Chrystal: I.m. 69.o.

17 Uott. 68. o.

is eleve reménytelen. A vállalkozók ugyanis, miután racionálisan felméri a kormány lépéseit, a megnövelt nominális kereslet folytán megemelkedett árszínvonal hatására nem fogják termelésüket fokozni.

c) A szerteágazó neokonzervatív elméletek közül a nyolcvanas évektől talán az egyik leginkább kedvelt a *kínálati gazdaságtan* volt a válságból kiutat kereső politikaformálók számára. Egyik – máig népszerű – axiómájuk szerint a viszonylag magas adóelvonás az, ami a leginkább korlátozóan hat a beruházási és munkatevékenységre. Arthur Laffer híressé vált tétele szerint az *adócsökkentés* végső soron lehetővé teszi a *nagyobb adóbevételek* elérését, mert olyan mértékben ösztönzi a gazdasági növekedést, hogy a kormány, alacsonyabb adókulcsokkal ugyan, de lényegesen szélesebb adózói körből juthat adóbevételekhez.¹⁸

A kínálati gazdaságtan követőinek fő kritikai érve szerint a keynesi alaptétel (a megnövelt kormánykiadások a multiplikátor-hatás következtében nagyobb növekedést indukálnak) csak a gazdaság pangó (slack) állapotában érvényesül, amikor elvileg a növekedés jelentős forrásai állnak rendelkezésre. A források viszonylagos szűkössége időszakában a magánszektorra érintő mindenfajta forrásátcsoportosítás szükségképpen a magánberuházók lehetőségeit korlátozza. Ha a kormánykiadások fedezetéül az *adóemelés* szolgál, akkor az adókulcsok osztják el a terheket, *hitelfinanszírozás* esetén a kamatlábak emelkedése miatt kerülhetnek a magánberuházók hátrányosabb helyzetbe, pótlólagos pénzkibocsátás esetén viszont az *infláció* jelenti a jövedelmek átrendeződésének fő eszközét.

Szerintük a kormánykiadások csökkentőleg hatnak a növekedésre, már csak azért is, mert a források átcsoportosítása többnyire a veszteséges, alacsonyabb hatékonysággal működő ágazatokba történik. Érvelésük szerint a jövedelemelosztó kormányzati beavatkozások hatásfokát azért is nehéz megállapítani, mert a támogatások igénylői tényleges teljesítményeik eltitkolásában érdekeltek. A nem versenyképes ágazatoknak nyújtott *állami támogatás* ugyanis azt jelenti, hogy az adott vállalatnak –

¹⁸ Ld. részletesebben Forgács Imre: I.m. E tétel valószínűleg meghökentető állítása miatt lett máig is népszerű, nem szólva arról, hogy többnyire a feketegazdaság „fehérítését” is ettől az intézkedéstől várták/várják. Az adószakértők közül sokan vélik úgy, hogy a mikroszféra egyes területein az adókulcs csökkentésétől valóban várható „fehérítő” hatás (ilyenek volt tekinthető például Magyarországon is az a sikeresnek mondható jogalkotói döntés, hogy a magánlakások bérbeadásának adóztatása ne az általános szja-szabályok szerint, hanem külön és alacsonyabb forrásadóval történjék, ösztönözve ezzel a lakások kiadót, hogy az alacsonyabb kulcs miatt „ne érje meg” a bérleti díj számla nélküli fizetéséhez kapcsolódó kockázatot vállalni). Ha azonban a tételt a makro-gazdaságpolitika általános elvévé, netán „csodaszerévé” emelik, könnyen előfordulhat, hogy megismétlődik Reagan elnök nyolcvanas évekbeli szomorú tapasztalatszerzése. Az első elnökké választását követő adócsökkentések következtében ugyanis a szövetségi költségvetési deficit a korábbi, Carter elnök nevéhez fűződő szint mintegy ötszörösére emelkedett. Ez csak azért nem okozott súlyosabb gazdasági zavarokat, mert a dollár kulcsvaluta szerepénél fogva az Egyesült Államok többnyire viszonylag korlátozás nélkül juthat pótlólagos forrásokhoz a nemzetközi pénzüpiacokon. Az újraválasztást eldöntő jó makrogazdasági mutatók közül viszont kiemelkedtek a jó növekedési adatok, ami – kritikusai véleménye szerint – éppen hogy a deficit keynesiánus keresletnövelő hatásának volt köszönhető. De miután a „szexista” elfogultsággal joggal vádolható választási szociológusok szerint az amerikai elnököket többnyire – a szavazói ismeretek átlagos szintjéhez leginkább közelítő – „iowai háziasszonyok” választják, őket nem zavarta sem a Laffer-tétel kudarca, sem a gazdaságelméleti konfúzió.

rászorultságát alátámasztandó – alacsonyabb teljesítményt kell kimutatnia az adott ágazat többi egységéhez képest.¹⁹

A jelen dolgozatnak nem lehet tárgya, hogy az előbbieken – csupán jelzésszerűen bemutatott – néhány neokonzervatív tétel bármiféle *elméleti kritikáját* adja. Ezért csupán utalunk rá, hogy már a hetvenes-nyolcvanas években is komoly viták dúltak e tételek fenntarthatóságáról és gyakorlati alkalmazhatóságáról mindkét kontinensen.²⁰

A mai államelméleti vitákban Európa-szerte visszaköszönő érvek „eredetére” való utalás azt sem teszi lehetővé, hogy – az eltelt húsz évet átívelő módon – a gazdaságpolitikai gyakorlati tanulságokra utaljunk, miután az *európai kormányzás és közigazgatás* néhány dilemmáját vetjük fel. Az azonban a nemzetközi gazdasági sajtóban is látható tény, hogy az elsősorban az Egyesült Államok ingatlanjelzálog-piacán kibontakozott, de világszerte ható válság következtében *sokasodnak a kételyek az állam gazdasági szerepét mereven elutasító piaci dogmatizmussal szemben*. 2008 nyarán például több brit kereskedelmi bank kért és kapott kormányzati segítséget, s hasonló – korábban elképzelhetetlen – állami mentőövet nyújtottak/nyújtanak amerikai pénzügyintézeteknek is. Közöttük a nem elsődleges (sub-prime) jelzáloghitel-válság két „főszeplőjének”, a *Fannie Mae* és *Freddie Mac* jelzáloghitel-intézeteknek, illetve a világ legnagyobb biztosítójának tartott *American International Group (AIG)*-nek is.²¹ Az ame-

19 Az *állami támogatásokról* folyó vita a hetvenes-nyolcvanas években szorosan összekapcsolódott a *globális gazdasági szerkezetváltással*, melynek során a hagyományos feldolgozóipari ágazatok gyors leértékelődése és a „high-tech” ágazatok hasonlóan gyors felemelkedése végbement. E. J. Hobsbawm idézi például azt az adatot, hogy a nyolcvanas évek közepén a „rozsdáövetekből” elköltöző acélipar világtermelésének 39%-át már 7 volt fejlődő ország működtette. Ezek: Kína, Dél-Korea, India, Mexikó, Venezuela, Brazília, Argentína. (I.m. 394–395. oldal) A folyamat részben összefüggött a már hivatkozott energiaválságokkal, melynek hatására a fejlett országok az olajfogyasztást csökkentő technológiai forradalmat hajtottak végre (ld. gépkocsigyártás). A technológiai forradalom másik fontos ösztönzője Reagan elnök „csillagháborús kezdeményezése” volt. A szovjet rakétafenyegetést elhárítani hivatott rakétapajzs kidolgozására valóban „csillagászati” összegű forrásokat különítettek el a szövetségi költségvetésben, ami jelentős részben magángazdasági megrendelésekben (is) hasznosult. A ún. *iparpolitikai vitában* a neokonzervatívok a hagyományos iparágak drámai eltűnését, illetve külföldre távozását a „schumpeteri” kreatív pusztulás folyamatának tekintették, ami nem igényel állami beavatkozást. Bírálók szerint viszont a szabályozatlan és felgyorsult tőkeáramlás az Egyesült Államok „ipartalanításához” (deindustrialisation) vezetett, amit a nagy társadalmi költségek miatt, állami eszközökkel keretek között kellett volna tartani. Az *Európai Közösségben* ugyanezekben az években az állami támogatások – a neokonzervatív érvrendszert alapjaiban elfogadva – elsősorban *versenyjogi szabályozási feladatként* jelentkeztek. Ismert, hogy az állami támogatásokat (state aid) a közösségi jog főszabályként tiltja azok versenytorzító hatása miatt, de az Európai Bizottság ez irányú gyakorlata azt a realista felismerést is sugallja, hogy egy tökéletesen működő európai verseny piac miatt Európa lényeges gazdasági hátrányokat szenvedne el a támogatott ágazatok és gazdasági szereplők világversenyében.

20 Ld. például *Nicholas Kaldor*: The Economic Consequences of Mrs. Thatcher Speeches in the House of Lords 1979–1982. Szerk. Nick Butler Duckworth 1983; *Robert Lekachman*: Greed is not enough, Reaganomics. Pantheon Books, New York 1984; Lester C. Thurow: Dangerous currents: The State of Economics, Vintage Books, New York 1984; *Robert B. Reich*: The Next American Frontier. Penguin Books 1984.

21 A bajba jutott cégek közül sokan „tévedtek” üzleti lehetőségeiket illetően, de nem kevesen vannak olyanok is, akik „*kreatív könyveléssel*” igyekeztek eszközeiket tényleges értékük felett feltüntetni. A jelenlegi válsághangulatban – paradox módon – a pénzügyi szektor képviselői emelnek szót a szigorúbb állami szabályozás (pl. az önálló befektetési banki tevékenység állami korlátozása) és a szigorúbb pénzügyi ellenőrzés érdekében.

rikai kormány és a kongresszus emellett alig néhány hónapja rekordidő alatt hagyott jóvá egy – a nemzeti össztermék 2,5 százalékát elérő – befektetésösztönző csomagot, mindezt olyan elkötelezett „neokonzervatívok” támogatása mellett, mint Alan Greenspan, az amerikai jegybank (Fed) korábbi nagyhatalmú elnöke. Egyre többen – a válság közvetlen hatásaként – a *kormányzati kontroll* erősítését sürgetik a pénzügyi piacokon,²² s ide sorolható *Soros György* számos megnyilatkozása is, aki évek óta a *nemzetek feletti bankfelügyelet* felállítását javasolja. Érvelése szerint ez az egyetlen lehetőség, hogy a felgyorsult és valóban *globális tőkeáramlás ne okozzon súlyos nemzeti, regionális – vagy mint a jelenlegi helyzetről már elmondható – globális pénzügyi válságokat*.

Az a hír sem utal feltétlenül az „éjjeliőr állam” felfogás változatlan elfogadottságára, hogy például *Németországban*, Európa legnagyobb gazdaságában a nagykoalíciós (!) szövetségi kormány a napokban fogadta el azt a törvényjavaslatot, amelynek alapján megakadályozható lesz, hogy az Európai Unió és az Európai Gazdasági Térségen (Norvégia, Izland, Liechtenstein) kívülről érkező befektetők 25 százaléknál nagyobb részesedést szerezhessenek a nemzetbiztonsági szempontból fontos vállalatokban (pl. energiaszolgáltatók, a német államvasút, távközlési cégek).²³

A *neokonzervatívizmus kritikájánál* is természetesen óvatosságra kell intsen az a tapasztalat, hogy az elmélet és az egyes államok, netán integrációk *tényleges gazdaságpolitikai gyakorlata* mindig bonyolult áttételeken keresztül kapcsolódik egymáshoz. Ebből a szempontból példaértékű Erdős Péter és Molnár Ferenc figyelmeztetése, amelyet a szerzők még a *Kennedy-kormányzat* és a *keynesizmus* összekapcsolódásáról fogalmaztak meg. Eszerint egy-egy elméleti irányzat gondolatait legjobb esetben is csak a tudomány művelői érthetik meg igazán, s a megértés még nem jelent elfogadást: „a gazdaságpolitikai döntéseket nem is a hivatásos tudósok hozzák, hanem az elnökök – aki aligha közgazdász – meg az elnöki adminisztráció fő tisztviselői, a kongresszus ellenőrzése mellett és jóváhagyásával, valamint a »monetáris hatóság« vezetői. De a bankok, a nagyipar, a kereskedelem hangadói, a különféle lobby-k, és saját privát érdekeik a legkülönbözőbb irányokba húzzák és tolják a kongresszus tagokat, akiknek messzemenően tekintettel kell lenniük – legalábbis a mindenkorai választások közeledtével – saját választóikra is. S az elnöknek is ezt kell tennie. *A tényleges gazdaságpolitikát nem egyszerűen az egyik vagy másik közgazdasági elmélet ajánlásai alakítják; az érdekek és hatalmi pozíciók összeütközéséből származó kompromisszumok eredményeként alakul.*”²⁴ (F. I. kiemelése)

22 E véleményeket idézi például *Will Hutton*: The greed of the few harms all our futures. Guardian Weekly 01.02.08.

23 A Világgazdaság Online a Financial Times-ra hivatkozva arról ír, hogy a Német Szövetségi Gazdasági Minisztériumnak szánt tranzakció-felügyeleti jogkör kiváltói elsősorban a hatalmas, egyes becslések szerint 3000 milliárd dollárnál is nagyobb tőkét mozgató orosz és kínai befektetői alapok. A félelem oka, hogy stratégiai befektetők vásárlásait ezekben az ágazatokban politikai nyomásgyakorlásra is felhasználhatják. Hasonló félelmekről szólnak azok a tudósítások is, amelyek például a bajba jutott amerikai Citygroup részvényeinek arab vásárlói, vagy egyes szingapúri befektetők UBS (Svájc) mentőakciójáról szólnak. Ld. Világgazdaság Online 2008. 08.21.

24 Erdős Péter–Molnár Ferenc: Infláció és válságok a hetvenes évek amerikai gazdaságában. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1982. 24. o.

A több évtizedes neokonzervatív államfilozófia mellett természetesen léteznek más – az európai államiság és kormányzás szempontjából fontos – elméleti irányzatok is. Talán kevésbé ismertek közülük azok, amelyek nem a *gazdaságelmélet*, hanem az egyre univerzálisabbá váló *gazdasági jog* elemzéséből vonnak le a neokonzervatívokhoz többé-kevésbé hasonló következtetéseket. Ezek egyike Galgano professzor híressé vált szakmai bestsellere, melynek néhány gondolatát a következőkben foglaljuk össze.

2. Az állam mégis elhal, csak másképp: az új *lex mercatoria*

A *közigazgatási és jogi kérdésekkel* foglalkozó kutatók és gyakorlati szakemberek többnyire a viszonylag egzakt, jogilag is elrendezett struktúrák világában élnek. Ezért talán – más társadalomtudományi területekkel összehasonlítva – ritkábban szembesülnek azzal a dilemmával, hogy az általuk leírt jelenségekből vajon levonhatók-e általánosabb, az adott állam egészére, az európai integrációra, netán a Föld globális viszonyaira is vonatkoztatható következtetések. A tudományos módszertani aggodalmak azután általában témakörük radikális szűkítésére ösztönzik a szerzőket, s csak viszonylag kevesen vállalkoznak arra, hogy szakterületük elemzéséből megpróbáljanak a világ jövőjéről szóló következtetéseket levonni a – többnyire kritikus – szakmai közönség számára is elfogadhatóan.

A kevés, ámde meggyőző kivételek sorába tartozik a nemzetközi hírű olasz polgári jogász, *Francesco Galgano* professzor, aki egyúttal gyakorló ügyvédként és nemzetközi választottbíróként vizsgálja napjaink egyik legvitatottabb jelenségét, a gazdasági globalizációt és annak várható hatásait az állam és a közigazgatás szerepének alakulására.²⁵ Eredeti látásmódja, sokszor meglepő – bár gyakran vitatható – következtetései mindenképpen kiemelik művét a globalizációs szakirodalom tengeréből.²⁶ Annak érdekében, hogy az *európai államiság és közigazgatás* mai dilemmáit elemezhesük, indokolt lehet röviden kitérni arra, hogy vajon vizsgálatunk tárgyának sorsa hogyan alakul az előre látható jövőben. Igaza van-e Galgano professzornak abban, hogy a *nemzetállami alapon megszervezett közigazgatás* csak történelmi érdekességgként ránk maradt relikvia, ami ma már inkább csak akadályozója a határok nélküli *kereskedelmi jog (lex mercatoria)* uralmának? Az állam oly módon hal el, hogy – történelmi küldetését betöltve – fokozatosan átadja helyét az új egye-

25 Francesco Galgano: *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. Fordította: Metzinger Péter hvg/orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2006.

26 Az elmúlt évtizedekben *M. McLuhantól* és *I. Wallersteintől* kezdve A. Giddensig csaknem valamennyi társadalomtudományi szakterület megalkotta a maga globalizáció fogalmát és irodalmát, de viszonylag kevés az „államtudományi” megközelítés. A fogalom értelmezése ráadásul szakmánként is eltér, emellett a témakör feldolgozásaiban az *apokaliptikus vízióktól* (pl. *Martin Rees: Our Final Century*) az értékalapú társadalompolitikai kritikákon (*David C. Korten: When Corporations rule the World; S. P. Huntington: The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order stb.*) át a távolságtartó kvantitatív elemzéseig csaknem minden megtalálható. Ez utóbbi – gazdag hazai és nemzetközi szakirodalmat is bemutató – színvonalas példája *Gács Jánosnak*, az MTA Közgazdaságtudományi Intézete tudományos főmunkatársának kutatási tájékoztatója. Ld. *A gazdasági globalizáció számokban. A nyitottság alakulása az EU országokban* I. II. rész In: Közgazdasági Szemle 2007. októberi és novemberi száma.

temes jognak, a *törvények szerepét* a világszerte egységesen alkalmazott *szereződési modellek*, a *nemzeti jogalkotó parlamentek* feladatkörét pedig a *nemzetközi választottbírói fórumok* veszik át.²⁷

2.1. A pénzügyek és a pénzügyi jogi technikák felértékelődése a globális gazdaság korában

Mint utaltunk rá, a legfejlettebb országokban lezajlott *informatikai forradalom* egyrészt kényszerű „válasz” volt a hetvenes évek világgazdasági válságából fakadó kihívásokra, miután az energiafogyasztást és -függőséget elsősorban a *komputerizáció feldolgozóipari alkalmazásával* lehetett a leghatékonyabb módon csökkenteni. Másrészt e technológiai váltás a *gazdaság meghatározó szektorait* (*hírközlés, szállítás, pénzügyek, szolgáltatások* stb.) hihetetlen sebességgel forradalmasította alig két évtized alatt, s nem kell nagy jóstehetség annak megjövendöléséhez sem, hogy az olyan – „tradicionálisnak”, ha nem konzervatívnak tartott – tevékenységek, mint az *oktatás*, vagy a *közigazgatás* is alapjaiban változnak meg az elkövetkező években.²⁸ A számítógépes rendszerek alkalmazása ma már nemcsak a *jogszabályok nyilvántartásában*, hanem olyan területeken is mindennaposá válik, mint a bírósági vagy közigazgatási *határozatok teljes körű közzététele*, vagy a *hatóságok és ügyfelek közötti kapcsolattartás* eljárásjogilag is szabályozott, egyre bővülő világa.²⁹

Galgano professzor idézett művében hivatkozik egy 1985-ből származó olasz bírósági ítéletre, amely indokolásában először mondta ki, hogy „a computerhasználat olyan célú bevezetése, ami a vállalati tevékenységet átszervezi, a törvény alapján jogszerű felmondási okot jelent”. Másként fogalmazva: a jogalkalmazó bíró valójában ekkor lépett először a *posztindusztriális korba* azáltal, hogy „objektív” felmondási oknak minősítette, ha a munkáltatók – a digitális technológia miatt – tömegével szüntettek meg munkahelyeket a feldolgozóipar automatizálható ágazataiban.³⁰

Az európai és világgazdaság globalizálódása természetesen nem az informatikai forradalommal kezdődött. Közismert, hogy *Európa nemzetállamainak* XIX. és XX.

27 Az 1990 után tanulói korba lépett olvasók kedvéért meg kell jegyezni, hogy „*az állam elhalása*” a marxizmus klasszikusainak hipotetikus feltételezése volt, amelyet alapvetően mint – az osztályok nélküli társadalmakban már feleslegessé vált – elnyomó gépezetet írtak le, például F. Engels: A család, a magántulajdon és az állam eredete és más művekben.

28 Ebből a szempontból is tanulságos lehet az a Max Webernek tulajdonított gondolat, hogy a közigazgatás modernizációja a XIX. század végén nem a politikusok által elhatározott reformoknak, hanem sokkal inkább az írógép és az indigó feltalálásának volt köszönhető.

29 Ld. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) vonatkozó fejezetét, illetve a kapcsolódó kormányrendeleteket az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól, az eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra, tanúsítványokra és hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozó követelményekről, valamint az informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról.

30 Galgano: I. m. 16. oldal. A korábban idézett „ipartalanítás” éveiben nagy kiterjedésű „hagyományos” ipari övezetek néptelenedtek el a hetvenes-nyolcvanas években pl. Közép-Angliában, vagy az Egyesült Államokban.

századi háborús konfliktusai jórészt a mindinkább *nemzetközivé váló piacok és termelési tényezők* feletti uralom megszerzése, illetve megtartása miatt robbantak ki. Az újabbról szakirodalom szerzőinek véleménye megoszlik abban a kérdésben, hogy vajon melyek voltak az új, meghatározó elemek az *elmúlt néhány évtized globalizációs folyamataiban*. Azzal sokan egyetértenek, hogy az elektronikai forradalom legfontosabb következményeként a fent hivatkozott gazdasági „húzóágazatok” (szállítás, hírközlés, logisztika, pénzügyek stb.) *világméretben válhattak rendkívül mobilná*. A világcégek stratégiai döntéshozói lényegében ma már tetszőlegesen választhatják meg gazdasági tevékenységük földrajzi színterét, s a *beruházások költséghatékonyságának szempontjai* (cost-effective location) minden más szempontnál fontosabbá váltak.

A korábbi „*ipari társadalmi*” viszonyok között a termelés általában megmaradt a nemzeti keretek között, s elsősorban a nyersanyagok beszerzési helyei és az értékesítési piacok váltak nemzetközivé. Az elmúlt évtizedekben viszont a transznacionális vállalatok a *tevékenységük különböző fázisait és ágazatait is a megtérülési szempontok* szerint telepítik adott esetben más és más államokba, attól függően, hogy hol a legolcsóbb a munkaerő, hol a legkevésbé szigorúak (esetleg nem is léteznek) környezet- vagy munkavédelmi előírások, vagy hol a legkisebb az adóelvonás mértéke. Vélhetően ez az oka, hogy például a holland vállalatnak tekinthető *Shell* vagyonának 67,8 százaléka, munkavállalóinak 77,9 százaléka, illetve eladásainak 73,3 százaléka külföldinek minősül. Ugyanezek a számok a német *Volkswagen* esetében 84,8 százaléka, 44 százaléka, illetve 60,8 százaléka, a svájci *Nestlé*-nél: 86,9 százaléka, 97 százaléka és 98,2 százaléka.³¹

Mindenképpen új jelenségnek mondhatjuk azonban, hogy a költséghatékony technikák lényegében a *piac korlátozásával*, vagy akár *kiiktatásával* is járhatnak. Ez pedig alapvetően úgy vált lehetségessé, hogy a *vállalatok közötti* korábbi gazdasági kapcsolatok *vállalatokon belüli* viszonyokká alakultak át. Galgano professzor idézi például azokat az adatokat, hogy napjainkban az *ipari termékek világkereskedelmének* legalább egyharmada már vállalaton belüli kereskedelem, és a *teljes világkereskedelemnek* is több mint egynegyede tartozik ugyanebbe a kategóriába.³²

A fenti – csupán jelzett – makrogazdasági folyamatok a *vállalatok irányítási és jogi struktúráját* is alapjaiban változtatták meg. A XX. században még jellemző, ágazati szempontból többé-kevésbé egységes *ipari konszernek* helyébe fokozatosan a *pénzügyi holdingok* lépnek. Az utóbbiak irányítói már egyáltalán nem foglalkoznak az általuk felügyelt cégcsoportok gyártási vagy értékesítési problémáival, eredményességüket – ideértve a menedzsment javadalmazását is – kizárólag a befektetett források megtérülési mutatóival mérik. A nyolcvanas évek már idézett radikális gazdasági szerkezetváltása éppen ezen új – hatékonysága miatt a neokonzervatív körökben mindenütt ünnepezt – *transznacionális pénzügyi óriásvállalatok* létének köszönhető. Az új vállalati forma pénzügyi eredményességéhez valóban nem férhetett kétség, különös tekintettel a vállalatbirodalomból való *jövedelemkivonás változatos*

31 Galgano: l. m. 29. o.

32 l.m. 28. o.

jogi technikáira, amelyet például az irányító és az ellenőrzött vállalatok közötti *szabadalmi, know-how, minőségellenőrzési, franchise, joint-venture* és hasonló megállapodások biztosítottak: „A transznacionális csoportok a leányvállalatoktól az anyacéghez utalják át a működési eredményt, színlelt tanácsadásért, termelési vagy védjegylicenszéért kifizetett ellenérték formájában, vagy úgy, hogy megnövelik a vonatkozó ellenérték mértékét, csökkentve, vagy egyenesen lenullázva a mérleg szerinti eredményt és a részvényeseknek járó osztalékot, ami *együttal árt az adott ország költségvetési érdekeinek is.*” (F. I kiemelése)³³

Nem kétséges, hogy akár a korábbiakban jelzett költséghatékonyságot mindezek fölé helyező *globális beruházási politikával* (cost-effective location), akár a fenti *jövedelemkivonási technikákkal* szemben a *nemzetállamok gazdaságpolitikai eszköztára és jogrendszere* úgyszólván teljesen hatástalan. Közismert, hogy akár az *adótványok területi hatálya*, akár a *pénzügyi ellenőrzés* lehetőségei – nem említve most az integrációs szerveket – csak az államhatárokig terjednek. Ehhez képest nem világos, hogy miért lenne várható gazdasági kibontakozás az olyan hangzatos „programoktól”, melyek szerint mindenekelőtt az állam gazdasági szerepét kell csökkenteni, meg kell szabadítani a vállalatokat a befektetéseiket korlátozó „béklyóktól” és hasonlóktól. Évtizedekkel a neokonzervativizmus kétes eredményeket hozó győzelme óta, a szellemi javak piacán – persze nagyfokú képzelőerővel és a monetarista dogmákba vetett megingathatatlan hittel – még mindig a *liberalizációs-deregulációs-privatizációs* cselekvési programok tűnnek a leginkább „piacképes” termékeknek.³⁴

Ma még sokkal kevésbé hallható azoknak a hangja, akik legalább a *problémák összetett voltának* felismerésig már eljutottak. E körbe sorolhatók például az *ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottsága* tiszteletreméltó, de talán kissé naiv technokratái, akik 1990-ben kidolgoztak egy ambiciózus tervet a *„transznacionális vállalatok magatartási kódexe*” témakörében.³⁵ A terv deklarált célja az volt, hogy ösztönözzék a transznacionális vállalatok hozzájárulását az *őket fogadó államok* gazdasági fejlődéséhez. A megfogalmazott követelmények a polgári forradalmak dokumentumainak erkölcsi magaslatait idézik, a kódex hatályosulásáról azonban nincsenek érdemleges információk: „A terv előírja, hogy a vállalatcsoportok tartsák tiszteletben a működési ország nemzeti szuverenitását és törvényeit, nemkülönben az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat. A terv tiltja a korrump piaci magatartást és megköveteli a természet védelmét. Ezen kívül kötelező konszolidált mérleget készíteni.

33 I.m. 30. és 33. o. Az Európai Unió több tagállamában – így Magyarországon is – a társasági adóról szóló törvény ismeri például a *kapcsolt vállalkozások* fogalmát. Az adójogi eszköz azt a célt szolgálja, hogy azokban az esetekben, amikor egy vállalatcsoport tagjai a szokásos piaci ártól eltérő tartalommal kötnek szerződést, amelynek célja a társasági adó alapjának csökkentése, s ezáltal a tagvállalat nyereségének „eltüntetése”, ezt az adóhatóság a törvény felhatalmazása alapján korrigálhatja, vagyis adóellenőrzés alkalmával az adózás előtti eredmény megállapításánál a szokásos piaci árat veheti figyelembe.

34 Ezt erősítik tovább az állami cselekvőképtelenséget hangsúlyozó – gyakran bombasztikus – kijelentések, melyek „a magányos állam fegyvertelenségéről”, a „szuverenitás meghátrálásáról”, vagy „az állam gazdasági impotenciájáról” szólnak.

35 Idézi: Galgano: I.m. 32–33. o.

A konzernen belüli műveleteket illetően pedig kötelező piaci árakat alkalmazni, vagy legalábbis el kell kerülni olyan árak alkalmazását, melyeknek negatív hatása lehet a működési hely országának adóztatására, valutatartalékaira vagy gazdaságának egyéb aspektusaira, és tilos adóelkerülési praktikákat bevetni.”³⁶

Az ezredforduló utáni évtizedek államisága és közigazgatása szempontjából – úgy tűnik – a gazdasági, ezen belül is a *pénzügyi globalizáció hozta* a legjelentősebb változást. E területen egyre látványosabban nőtt/nő a szakadék egyrészt a komputerezált, on-line szolgáltatásokra épülő, a *reálgazdaságtól* származó mértékben elvált *nemzetközi pénzügyi intézményrendszer*, másrészt a költségvetési kiadás csökkentéseivel, folyamatos leépítésekkel sújtott, ideológiai kampányokkal is elbizonytalanított *nemzeti közigazgatási rendszerek* között. Az igazi veszély abban áll, hogy ez utóbbiak feladata lenne például a folyamatokat követni képes bank- és tőkepiaci felügyeletet működtetése. A hatékony pénzügyi ellenőrzést azonban nemcsak a – már említett – államhatárok akadályozzák, hanem az is, hogy a *pénzügyi jogterületek nemzetközi egységesülésével* is csak nehezen képesek a nemzeti jogrendszerek lépést tartani. A jog már nemcsak kiszolgálja egy-egy nemzeti árugazdaság igényeit, hanem *egyes pénzügyi ágazatai globális „konstitutív erővé” is váltak*. Maguk hozzák létre a minden fejlett ország által fogyasztott „pénzügyi termékek” sokaságát, kezdve a dematerializált értékpapírokkal, a határidős prompt ügyletekkel (sell and buy back), folytatva a pénzügyi derivatívákkal (swap, futures) egészen az ingatlanok időben megosztott használati jogáig (time sharing). Mára tagadhatatlanul megvalósult *McLeod* egy évszázaddal korábbi, akkor még abszurdnak tűnő víziója, aki szerint „ha azt kérdeznék tőlem, vajon melyik felfedezés befolyásolta leginkább az emberi faj rendelkezésére álló gazdagságot, a következőképpen felelnék: az a felfedezés, miszerint az adósság eladható áru.”³⁷

A „szép új világ” azonban – mint a közelmúlt történéseiből is tudjuk – veszélyek hordozójává is vált. Korábban számos szakértő figyelmeztetett – a jelek szerint visszhangtalanul – a *pénzügyi buborék jelenségre* (financial bubble), ami a reálgazdaságtól függetlenedő, kontroll nélküli globális pénzügyi folyamatok veszélyeire utalt. E kasszandrai jóslatok részben beteljesültek, legalábbis az utóbbi évek nagy, pénzügyi visszaélésekre fényt derítő világcégbotrányai, mint az *ENRON*, a *Vivendi*, a *Parmalat*, vagy a 2007-es, 2008-as pénzügyi csődök (pl. a *Bear Stearns*, a *Lehman Brothers*, a *Merrill Lynch* és mások) mindenképpen erről tanúskodnak. A *reálgazdasági folyamatoktól elszakadó, spekulációs ügyletek* vezettek ugyanis – többek között – a globális pénzpiacokat alapjaiban megrázó *amerikai jelzáloghitel-válsághoz* is, amely a gazdaságtörténet eddigi legnagyobb, több mint *ezermilliárd dolláros mentőakcióját* váltotta ki³⁸. A becenevén *Fannie Mae* (Federal National Mortgage Association) még

36 Uott.

37 Idézi: Galgano: l. m. 21. o.

38 A jelzáloghitel-alapú elértéktelenedett értékpapírok (toxic assets) felvásárlására az amerikai szövetségi kormány 700 milliárd dolláros mentőcsomagot jelentett be. Az összeg a magyar GDP négyszerezese, de az USA nemzeti össztermékének is eléri a 10%-át. Az AIG biztosítónak szánt közel százmilliárd, valamint a két elhíresült jelzáloghitel-intézetnek ígért 200 milliárd dollárral az állami mentőakció jelenleg 1000 milliárd dollárnál tart.

a roosevelti „New Deal” intézményeként jött létre kormányzati támogatással, azzal a céllal, hogy a jelzáloghitel bankok számára biztosítson forrásokat. Testvérintézményét a *Freddie Mac*-et (valójában Federal Home Loan Mortgage Corporation) csak a hetvenes években hozták létre azzal a szándékkal, hogy versenytársa legyen „Fannie”-nak. A válság közvetlen kiváltó oka az volt, hogy e pénzügyi intézmények a hitelintézetektől óriási mennyiségben vásárolták fel a nem elsőrendű (sub-prime) adósok hiteleihez kötődő értékpapírokat, és azokat „csomagok” formájában továbbértékesítették a pénzpiacokon, miközben a lakosság tömegei igen formális hitelmínősítés alapján jutottak kölcsönökhöz. A „buborék”, vagyis a *csóddal érintett tranzakciók* feltételezhető volumenét jelzi, hogy a két intézmény mintegy 4,8 trillió dollár értékben tulajdonosa, illetve garantálója az amerikai jelzálog-követelések háromnegyedének. A hitelfelvevők fizetéseképtelensége miatt Fannie és Freddie csak tavaly 14 milliárd dollár veszteséget könyvelhetett el, együttes adósságállományuk pedig már elérte az 1,4 trillió dollárt.³⁹ E nagyságrendek láttán érthető az is, hogy a dominóelv működése, valamint a pénzügyi intézetek iránt megrendült bizalom miatt, sokan már az „évszázad” pénzügyi válságáról beszélnek, amelynek ráadásul még a vége sem látható.

Ebben a helyzetben kicsit nehéz bizakodással várni a „*piaci öntisztulási*” *folyamatok* beindulását, s az már csak érdekességként említhető, hogy a válságot kísérő kommunikáció nem a *kormányzati mentőakciókban felhasznált közpénzek elköltésének jogszerűségéről*, netán a hiányzó pénzek „hollétéről”, hanem csak a bajba jutott adósok nagylelkű állami megsegítéséről, vagy a súlyosabb válság kényszerű elkerüléséről szól. Az ezredforduló utáni első évtized pénzügyi válságjelenségei felidéznek E. J. Hobsbawm még egy korábbi, az 1973 utáni „válság-évtizedekről” írt távlatosabb összegzését, miszerint: „Mikor a nemzetek feletti gazdaság az egész világot a markában tartotta, akkor megroggyant még egy jelentős és 1945 óta gyakorlatilag univerzális intézmény: a *territoriális nemzetállam*, mivel ez a formáció saját ügyeinek egyre kisebb hányadát tudta csak ellenőrizni. Azok a szervezetek, amelyek kizárólag területi határaikon belül működtek, például a *szakszervezetek*, a *parlamentek* és a *nemzeti közszolgálati médiumok*, elvesztették befolyásukat, azok a szervezetek viszont, melyeket ezek a korlátok nem vettek körül, például a *transznacionális cégek*, a *nemzetközi valutapiac* és a *műholdas kommunikációs rendszerek* stb., egyre jobban előretörték.”⁴⁰ (F. I. kiemelései).

2.2. Az „új” *lex mercatoria* és dilemmái⁴¹

Galgano professzor idézett jogfilozófiai fejtegetéseiben az elmúlt néhány évtizedben formálódó *globális jogot* nevezi „új” *lex mercatoriának*, abból kiindulva, hogy ez csupán egy újból visszanyert egyetemesség. A „rég”i”, Európában használatos közepkori kereskedelmi jogot – amely még a „továbbélő” *római jogra*, a *kánonjogra* és a ke-

³⁹ US bails out mortgage giants to halt meltdown. The Guardian Weekly September 12–18 2008.

⁴⁰ E. J. Hobsbawm: I. m. 405. o.

⁴¹ A jelen alponban felvetett dilemmák részletes kifejtését ld. Galgano: I. m. II–VI. fejezetében.

reskedőcéhek státútumaiban rögzített *kereskedelmi szokásokra* épült – a kialakuló *nemzetállamiság* törte szét. A vesztfáliai béke szuverenitás-eszményéből és a colbert-i merkantilizmusból következően, már az abszolút monarchiák is korlátozni igyekeztek a behozatalt, megteremtve ezzel a *kereskedelmi protekcionizmus* azóta is virágzó gyakorlatát. Egyúttal a kereskedőcéhek jogalkotó szerepét a polgári társadalomtól fokozatosan elváló és egyre erősebb *politikai állam* vette át, ahogyan a kereskedelmi tőkés korábbi szerepénél is az ipari tőkés vált mind fontosabbá. Mint tudjuk, a polgári forradalmak kora, bár jelentős időbeli eltérésekkel, de egyúttal a *nagy kodifikációk* korszaka is volt azáltal, hogy ekkor születtek meg a kontinentális jogfejlődést évszázadokra meghatározó kódexek.⁴²

Az új *lex mercatoria* viszont a globális gazdaság – fentiekben már jelzett – új tendenciái és igényei szerint, *részben spontán módon alakul*, de legfontosabb vonása, hogy sem megalkotásában, sem alkalmazásában *nem az állam és szervei játszanak* szerepet. Létrejöttét és egyre jelentősebbé válását a következő tények látszanak igazolni:

- Mint a *pénzügyi jog globalizálódásánál* is utaltunk rá, az üzleti világ – mind univerzálisabb világnyelvre szerint: a *business community* – minden korábbi időszaknál eredményesebb a szerződési gyakorlat nemzetközivé formálásában. A *leasing*, a *project financing*, a *factoring*, a *forfeiting*, az *outsourcing*, a *franchising*, vagy a *tőkepiaci és tőzsdei szerződések* hosszú sora, illetve az internet-használattal összefüggő *on-line szerződések* ma már a fejlettnak mondott világ valamennyi országában ugyanazt jelentik.⁴³ A nemzetközi szakmai egyesületek tagvállalataik részére gyakran készítenek formaszerződéseket, s ugyanezt teszik a transznacionális cégek is, az általuk ellenőrzött, más országban tevékenykedő „nemzeti” vállalat esetében is.
- A *nemzetközi választottbíróóságok* ítélkezési gyakorlatuk során – a felek által kiválasztott semleges *nemzeti jog* (ez a jogi shopping jelenség) mellett – a *kereskedelmi szokásokra*, a perbeli gazdasági szereplők által joggal elvárható kötelezettségek teljesítésére is hivatkoznak.⁴⁴
- Aligha vitathatóan a *lex mercatoria* joganyagát képezi az *UNIDROIT*⁴⁵ által gondozott, „*Nemzetközi kereskedelmi szerződések mintaszabályai*” gyűjteménye, amelynek folyamatosan újabb és újabb kiadásai jelennek meg. A kilencvenes évektől a felek – amikor a nemzetközi választottbíróósági eljárásban a *lex mercatoriát* jelölik meg irányadó jogként – ezen többnyire már a *Mintaszabályokat*, illetve a nemzetközi kereskedelmi gyakorlatot értik.

42 A jogtörténeti tankönyvek bon mot-ja szerint az igazi francia forradalom nem a Bastille 1789-es bevétele, vagy a király 1793-as kivégzése, hanem az 1804-es polgári törvénykönyv megszületése volt. Uott. 48. o.

43 Elterjedésüket az is jelzi, hogy többségük a nemzetállamok jogi nyelvébe is integrálódik az ottani helyesírási szabályok alkalmazásával. Pl. lízing, faktoring stb.

44 Erre tételiesen utal a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló 1961. április 21-i Genfi Európai Egyezmény (Magyarországon kihirdette az 1964. évi 8. tvr.).

45 Institut International Pour L'Unification Du Droit Prive – Nemzetközi Intézet a Magánjog Egységesítéséért.

- A globális jog már se nem állami, se nem nemzeti, miután egyre inkább *nemzetek felettivé, extraterritoriálissá* válik. Galgano professzor példájában az Egyesült Államok törvényhozása által 2002. július 30-án elfogadott ún. *Sarbenes-Oxley Act*-re hivatkozik. A törvény, valamint az amerikai értékpapír- és tőzsdedefüggőlet által kibocsátott végrehajtási szabályozás szerint valamilyen – az amerikai tőzsdén jegyzett – társaságra *ugyanazokat a transzparenciaszabályokat* kell alkalmazni. Emellett az amerikai transznacionális társaságok által irányított *nem amerikai társaságok* mérlegét is az amerikai jog szerint kell elkészíteni, valamint azokat az Egyesült Államokban nyilvántartásba vett könyvvizsgálókkal kötelező auditáltatni.⁴⁶
- Maga az Európai Unió sem kísérletezik egy *egységes európai polgári jogi kódex* létrehozásával. Egyrészt beéri egy akcióterv kidolgozásával, amely a közösségi szinten irányelvekkel harmonizálандó szerződési jogi alapelveket tartalmazza.⁴⁷ Másrészt már létezik a *nemzeti jogok európai piaca*, ami azt jelenti, hogy a gazdasági szereplők a tagállamok jogának számukra legelőnyösebb *kombinációját* is választhatják.⁴⁸

Az államiság „végét” jelzi az is, hogy a transznacionális gazdasági társadalmakban a szerződési modellek világméretű elterjedése magát a *törvényt mint jogforrást* is feleslegessé teszi. Galgano professzor szerint a klasszikus jogi felfogás ugyan még nem tekint a szerződést normatív forrásnak, ám ha a szerződésben továbbra is csak jogalkalmazási eszközt, és nem jogforrást látunk, akkor nem érthetjük meg a jogban végbemenő átalakulásokat. Sajnos a szerző által felhozott példákat a mindennapi közigazgatási tapasztalatok – legalábbis Magyarországon – nem igazán támasztják alá. Álláspontja szerint ugyanis a szerződés – mint a *civil társadalom megszervezésének eszköze* – időnként *közhatalmi feladatokat* is magára vállal. A felhozott példában ilyen terület a fogyasztóvédelem, ahol a *meztélvesztő reklámokkal* szemben először maguknak a forgalmazóknak az önszabályozási mechanizmusa nyújtott védelmet. A másik példa – az idézett, 2008-as világméretű pénzügyi válság fényében – különösen problematikusnak látszik: „...azzal, hogy a kereskedők a közérdek védelmét a profit egyik forrásává tudták tenni, egy újabb mítosz dőlt meg. A fogyasztót ma már annak érdekében védelmezi a jog, hogy még többet lehessen neki eladni, és így még többet lehessen rajta keresni. Az üzleti szereplők azért védik környezetet és a pénzpiacokat, hogy az ingatlan- és az értékpapír-tulajdon értékét tovább tudják növelni.”⁴⁹

46 A szabályozás komoly vitákat váltott ki az elsődlegesen érintettek, az európai cégek, illetve az EU között. Az európai hatóságok végül közvetlenül a felügyelettel (Securities and Exchange Commission – SEC) tárgyalva, arra a kompromisszumra jutottak, hogy az amerikai hatóságok elismerik a transzparencia-egyenértékűséget az európai jogokban.

47 A Bizottság 2003. február 12-ei Akcióterve, melyet az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett.

48 Az idézett példa szerint dán cégalapítók úgy kívánták elkerülni a dán jog által megkövetelt minimumtőke-előírást, hogy a társaságot – amely Dániában kívánt működni – az Egyesült Királyságban alapították, ahol nincs minimumtőke-követelmény. Az Európai Bíróság 1999. március 9-ei ítélete a C-212/97. számú Centros-ügyben úgy foglalt állást, hogy nem él vissza a letelepedési szabadság jogával az, aki a tagállamok joga közül a számára legelőnyösebbet választja ki. Idézi: Galgano: I.m. 89. o.

49 Uott. 98. o.

Galgano professzor nézeteinek – a fentiekben néhány kiragadott példával szemléltető – rövid összefoglalása nem tesz lehetővé alaposabb kritikai elemzést. Azt azonban megjegyeznénk, hogy a szellemes, gazdag szakirodalommal, valamint jogesetek tömegével alátámasztott érvelés – valószínűleg a mondandó konzisztenciája érdekében – egyes jelenségeket nem a tényleges súlyuknak megfelelően kezel. Így például azt a tényt sem, hogy az „új lex mercatoria” alakulásában kétségtelenül döntő szerepet játszó *választottbírósi rendszer* nem rendelkezik a végrehajtás eszközeivel, ezért maga is szembesülni kényszerül az *állami végrehajtás* számos bajával.⁵⁰ Még a jogász szakértők között is sokan feszegetik például a lex mercatoria *demokratikus legitimitációjának* kérdését is, miután akár a szerződési modellek, akár az UNIDROIT mintaszabályai kisszámú, technokrata szakértői csoport munkájának eredményeként jönnek létre, mindenfajta közjogi felhatalmazás nélkül. Van, aki úgy fogalmaz, hogy a lex mercatoria látszólagos univerzális jellege ellenére, a *despotikus partikularizmust* szolgálja, melynek kimunkálása alapvetően a nemzetközi ügyvédi irodák és a vállalati profitcélok érdekében történik.⁵¹

A világgpiac globalizációjának egyik – ma már talán mind többek által látható – következménye, hogy az *állam tevékenységét egyes területeken nemhogy csökkenteni, hanem kifejezetten erősíteni lenne szükséges*. Többek között ilyen a *hatósági ellenőrzés úgyszólván minden területe* – például a Galgano professzor által éppen hogy ellenkező példaként említett *fogyasztóvédelem* (különös tekintettel az *életmiszertbiztonság* világszerte sokasodó gondjaira) – vagy a *pénzügyi piacokat felügyelő hatóságok közötti széles körű nemzetközi együttműködés*.

Galgano professzor azonban kiváló munkájában – talán jogtudósi hírneve szempontjából sem túl szerencsésen – maga foglalja össze hitvallását. Ez meglepően őszinte kimondása mindannak, amitől még a *neokonzervativizmus szélsőséges hívei* is inkább tartózkodni szoktak minden alkalommal, amikor nézeteiket a közjó és a gazdasági hatékonyság egyedüli mértékadó szolgálójaként tüntetik fel. A hivatkozott – kicsit hosszabban idézett – gondolat a könyv 99. oldalán olvasható: „Az önszervező és önmagát kitaláló civil társadalmat, ha jobban megnézzük, a *societas divitum*, a társadalom gazdag fele alkotja, míg a szegények (*societas pauperum*) továbbra is az államhoz kénytelenek követeléseiket intézni. Ugyanez történik a polgári igazságszolgáltatás területén is: a *societas divitum* bírósága a választottbírósi bíróság, ami drága, de gyors és hatékony, ezen kívül a felek különleges szakmai hozzáértésük alapján kiválasztott bírákra bízhatják a döntést. A *societas pauperum* bírósága ellenben továbbra is a taláros bíróság, mely olcsó, vagy ingyenes, de lassú és szervezetlen, valamint nem szakosodik. A választottbíráskodás gyors fejlődésben van, sokasodnak az állandó fórumok. Mindez az egészségügyi ellátással mutat rokonsá-

50 Ld. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Választottbírósi Eljárási Szabályzata 43. §-a szerint például a választottbírósi ítélet hatálya ugyanaz, mint a jogerős bírósági ítéleté. A választottbírósi ítélete végleges és kötelező, az ellen sem fellebbezésnek, sem felülvizsgálati eljárásnak nincs helye, a felek annak önként tartoznak eleget tenni. A *végrehajtásra egyébként a végrehajtás helyén a bírósági határozatok végrehajtására vonatkozó jogszabályok irányadók*.

51 E Peleccia és Ferrarese olasz szerzők e tárgyú munkáit idézi Galgano: l.m. 74.o.

got, ahol a lényegi különbség a bizalmi választott orvos és a társadalombiztosítás által biztosított névtelen orvos által nyújtott szolgáltatások eltérő színvonalában jelentkeznek.”

3. Mit kellene újragondolnunk?

Az amerikai hitelpiaci válság enyhítésére szánt állami intézkedések nemcsak nagyságuk miatt keltenek döbbenetet világszerte, hanem amiatt is, hogy egyáltalán nem illenek abba a koherens világképbe, amelyet az elmúlt évtizedekben egyeduralgoló neokonzervatív gazdaság- és államelmélet hirdetői földrajzi és politikai határoktól függetlenül oly sikeresen terjesztenek. Érdekes az is, hogy *Joaquín Almunia*, az Európai Unió pénzügyi biztosának, vagy *Angela Merkel* kancellárasszony első megnyilatkozásai is meglehetősen távolságtartással szólnak az *EU esetleges részvételéről* egy valóban globális mentőakcióban, s a válságot – nem teljesen alap nélkül – az angol-amerikai piaci dogmatizmussal hozzák összefüggésbe. Ez annál is sokatmondóbb, mert a 700 milliárdos csomag bejelentésekor George W. Bush mellett kiálltak a szövetségi pénzügyi „vezérkart” alkotó Fed és a tőzsdefelügyelet elnökei, a versengő elnökjelöltek, és a Szenátus után végül a Képviselőház is megszavazta azt.⁵²

A jelenlegi válság azonban – ami remélhetőleg kezelhető keretek között marad – az aktuálpolitikai tanulságok mellett arra is figyelmeztet, hogy államelméletünk modernizálása csakúgy, mint a közigazgatási gyakorlat reformja nem nélkülözheti az elméleti alapok tisztázását. Úgy tűnik, a gazdaság globalizációja miatt sokasodó kérdések a közigazgatásban is új válaszokat igényelnek, s talán nem kellene a lassan harmincéves receptekkel beérnünk. Különösen azért nem, mert abban csaknem minden kommentátor egyetért, hogy a reagani korszakkal kezdődő *deregulációs kampányoknak* és az *állam pénzügyi ellenőrző szerepét* – ideologikus alapon – leépítő gazdaságpolitikának döntő szerepe volt a jelenlegi súlyos világválság kialakulásában⁵³. Paradox módon a „nagy deregulátorok” egyike volt *Bill Clinton* is, akinek elnöksége idején módosították a ma sokat emlegetett Glass-Steagall törvényt, lehetővé téve a befektetési bankok, a kockázati tőkealapok, vagy éppen Fannie és Freddie szabályozatlanságát.

Ami már most is megállapítható: a piaci dogmatizmust és az államellenességet szélsőségeig vivő neokonzervativizmus heves szakmai és politikai támadások cél-táblájává vált, bár a jelenlegi súlyos helyzet nyilvánvalóan nem a korrekt szakmai viták ideje. *Robert Skidelsky* például, aki nemcsak a politikai gazdaságtan professzo-

52 Az elnök bejelentéskori szavai mindenesetre utaltak a helyzet rendkívüliségére: „Biztos vagyok benne, hogy egyes barátaim most azt mondják: Úgy tudjuk, ez eddig piacbarát fickó volt, mi történt hát vele? Az első megérzésem az volt, omdja meg a piac, de később a szakértőkkel konzultálva megértettem, hogy mekkorára dagadt ez a probléma.” Szócs László: Nagy gondra nagy csomag. Népszabadság 2008. szeptember 22.

53 A legújabb sajtóhírek szerint már Európa szigorúbban szabályozott nagy bankjai is fenyegetetté váltak, s nem tudni, hogy a ledőlő „dominók” még kit tetetnek maguk alá. Erre utal, hogy az első hivatalos megnyilatkozások ellenére, már Németország, Belgium és Nagy-Britannia is bejelentette az amerikaihoz hasonló állami „mentőcsomagok” kormányzati támogatását.

ra, hanem, nem mellékesen, a brit felsőházak is tagja, a „Búcsú a neoklasszikus forradalomtól” című cikkében például brutálisan s – mivel mégiscsak Nobel-díjas elméleti képviselőkről van szó – vélhetően igazságtalanul is fogalmaz. Arról ír, hogy az állami beavatkozás és a dereguláció ciklikus változását mindig a gazdasági krízisek váltják ki. Szerinte „a gazdaságpolitikai irányzatok ciklikus változása jól mutatja, mennyire távol áll a közgazdaság-tudomány a valódi tudományoktól.”⁵⁴ Az sem mindennapos fejlemény, hogy a – nem igazán etatizmusáról ismert – *The Economist* már szakmai érveket is talált a *TARP* (Troubled Asset Relief Programme – Problémás befektetési javak mentőprogramja) elfogadtatására. Eszerint azt is végig kell gondolni, hogy a bankrendszernek nyújtott kormányzati támogatás stabilizáló hatásával tulajdonképpen segítheti az adófizetőket is, hiszen ők egyúttal alkalmazottak és fogyasztók, s ebbéli minőségükben nem érdekeltek abban, hogy a gazdaság mély recesszióba süllyedjen.⁵⁵ Ez kétségtelenül igaz, bár az ilyen típusú érvelés további kérdések sorát vetheti fel.

Mindenesetre konklúzióként az talán levonhatónak látszik, hogy – a helyzet nagyfokú bizonytalansága ellenére – az államról alkotott véleményünk újragondolása még sürgetőbb, mint eddig bármikor. *Lőrincz Lajos* professzor már idézett tanulmányában hivatkozik *Csizmadia Andor* „*Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarországon*” című könyvére, amelyből az 1686 és 1949 közötti reformpróbálkozások ismerhetők meg. Értékelése szerint a régi századokban „Magyarország az elvetélt közigazgatási elképzelések országa volt.” Bízunk benne, hogy ezúttal több szerencsénk lesz.

54 Idézi a HVG 2008. szeptember 27-ei száma.

55 I want your money. Will Paulson's plan work? *The Economist* September 27th-October 3rd.

SÜKÖSD PÉTER

Az állami vállalatok megítélése a közösségi, a magyar és a japán versenyjogi joggyakorlatban

Az állami vállalatok versenyjogi megítélése nagyban függ az adott országban irányadó versenyértelmezéstől, amely meghatározza a verseny különböző céljaira – így annak hatékonyságára és a fogyasztói jólétre – helyezett hangsúly, illetve a célok eléréséhez rendelt esetleges állami beavatkozás mértékét is. Így eltér az állam közösségi, magyar, illetve japán versenyjogi modellekben betöltött szerepe, és az annak akaratát képviselő állami vállalatok versenyjogi megítélése is. E különbségeket hasonlítja össze a tanulmány.

I. Eltérő állami szerepvállalás az egyes versenymodellekben

1. Az állam szerepe a közösségi működőképes verseny koncepciójában

Az Európai Közösségen (a továbbiakban: EK) belüli, az Európai Közösségek Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság), Elsőfokú Bírósága (a továbbiakban: EFB) és Bírósága (a továbbiakban: EB) által alkalmazott versenydefiníciókban az a közös, hogy mindegyik beleillik a működőképes verseny (*workable competition*) koncepciójába, amely szerint a tökéletes versenyt alapul vevő megközelítés nem alkalmas a gyakorlatban megvalósuló piaci feltételek elemzésére, ugyanis tökéletesen versenyző piaci struktúra és magatartás elérhetetlen a létező, valódi piacokon. Ebből következően nem elegendő, ha meghatározzuk a működőképes verseny feltételeit (mely feladatot a versenytörvények anyagi jogi szabályrendszerükkel ellátnak); ennél sokkal fontosabb olyan megvalósítható célok meghatározása, melyek jelenléte szükséges és elegendő a gazdaság egyes szegmenseinek megfelelő működéséhez, és amelyek nagyobb százalékban történő megvalósítása nagyobb társadalmi összjóléti hatással jár.¹ E meghatározás sokkal nagyobb mozgásteret hagy a jogalkalmazónak, mint a szigorú közgazdaságtani modellek, talán ezért is alkalmazta szívesebben az EB.

Erre példa az ún. Metro I. ügy², ahol az EB kimondta, hogy az esetek megítélése során a mérce nem feltétlenül a tökéletes verseny, hanem a működőképes, tényleges verseny, továbbá, hogy a szabad verseny nem abszolút elsődleges célja az európai versenyjognak, hanem a verseny kívánatos mértéke iparáganként változó lehet az EK-Szerződésben (a továbbiakban: EK Sz.) foglalt célok függvényében.

A működőképes verseny követelménye legutóbb a fogalom negatív elemének – vagyis a tökéletes verseny elutasításának – hangsúlyozásával erősödött fel újra az EK-n belül. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a Bizottság 2005. évi ver-

1 Stephen H. Sosnick, *A Critique of Concepts of Workable Competition* in The Quarterly Journal of Economics, Vol. 72, No. 3., 1958. augusztus, 380–423. o., 383–385. o.

2 26/76. sz. Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1875. o.).

senypolitikáról szóló jelentésével kapcsolatos véleményében³ úgy vélte, hogy „a verseny fogalmát sokkal tágabban kellene értelmezni, és különösen a fogyasztók, a munkavállalók, valamint a kis- és középvállalkozások esetében a hosszú távú érdekek jelentősen eltérhetnek a tökéletes versenyviszonyok pillanatnyi érdekeitől.”⁴

Ami az állami beavatkozás mértékét illeti, a fenti versenyfogalomból ugyanakkor több mindenre következtethetünk.

Az első, és talán legfontosabb elem a tökéletes versenyt alapul vevő megközelítés elutasítása. Ez a piac azon nyugalmi állapotát jelenti, amelyben minden piaci szereplő fennálló adottságai mellett optimalizálta helyzetét, és amin a piac további változása csak rontana.

A fogalom feltételezi, hogy az ár nagyságán egyetlen piaci szereplő sem képes önmagában változtatni, valamint hogy az árak és javak minden korlátozás nélkül mozgathatnak. Ez a gondolatmenet akár elvihetne a chicagói iskola elméletéhez is, amely az állami beavatkozásnak egyáltalán nem tulajdonít szerepet, álláspontja szerint ugyanis hosszabb távon a piaci folyamatok maguk korrigálják a piac tökéletlenségeit.

A közösségi versenyjogi szemlélet – amellett, hogy a fogyasztói jólétet helyezi előtérbe – megpróbálja együtt kezelni a hatékonyság és a jólét kettős célkitűzését azzal a többlettel, hogy a védeni kívánt tényleges verseny elsődleges, jóléti célja az EU-tagállamok közötti kereskedelem érintettsége esetén kiegészül az integrációs céllal, vagyis azzal a bevett megfontolással, miszerint a közösségi versenyjog alkalmazása nem csupán a jólét növelésének, hanem az egységes piac kialakításának eszköze is egyben. Ez viszont a versenyzőnek tekintett piacszerkezet mechanikus megóvását, illetve a fenti elsődleges célok kiemelt – akár a verseny rovására történő – állami kezelését igényli.

Összességében tehát az állam szerepe ezen modellben abban merül ki, hogy egyrészt versenyhatósága révén akkor avatkozzon a piaci folyamatokba, ha attól a verseny hatékonyságának javulása várható, másrészt hogy – amennyiben a verseny maga nem valósítja meg a közösségi elsődleges célokat – kivegyen bizonyos piacokat⁵ vagy magatartásokat (mint például az állami szervek által elkövetett versenykorlátozások) a közösségi versenyjog hatálya alól.

2. A versenypolitikai beavatkozás keretei a magyar joganyagban

Ami a verseny fogalmának magyar gazdaságban betöltött központi szerepét illeti, a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII.

3 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye „A Bizottság jelentése – 2005. évi jelentés a versenypolitikáról” (HL C 168., 2007.7.20., 22. o.).

4 Ibid 3.2.4. bekezdés.

5 Lásd például az egyes versenyszabályok mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére történő alkalmazásáról szóló 1962. április 4-i 26. tanácsi rendeletet (HL 30., 1962.4.20., 993/62. o.; hatályon kívül helyezte az egyes versenyszabályok mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére történő alkalmazásáról szóló, 2006. július 24-i 1184/2006/EK tanácsi rendelet [HL L 214., 2006.8.4., 7–9. o.], amely – bizonyos feltételek teljesülése esetén – mentesíti az EKSz. kartelltilalmat meghatározó 81. cikke alól a mezőgazdasági termékek termeléséhez vagy kereskedelméhez kapcsolódó megállapodásokat, döntéseket, illetve összehangolt magatartásokat.

törvény (a továbbiakban: Tpvt.) preambuluma szerint a „közérdek” három eleme motiválja a „gazdasági verseny tisztaságának és szabadságának” jogszabályi védelmét: a verseny biztosítja a gazdasági hatékonyságot, a társadalmi haladást, a tisztességet a vállalkozások körében, valamint a fogyasztók érdekeit.

A hatékonyság célkitűzését elsőként említi a törvény. Ez az elhelyezés és a szövegösszefüggés azt jelzi, hogy a hatékonyság logikailag elsőbbséget élvez más célokkal szemben. A preambulum kimondja, hogy a piaci verseny fenntartása a közérdeket szolgálja, mivel a verseny biztosítja a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi haladást. Az egyéb értékek ezért úgy tekinthetők, mint amelyek a hatékonyságot támogatják, vagy annak származékai.

A verseny szabadságával kapcsolatos, a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) által követett alapelvek⁶ I. részének tartalmi elvekre vonatkozó 1.5. pontja is erre utal, amikor kimondja, hogy „a piaci verseny a piactudásnak az a mechanizmusa, amely általánosságban véve a legjobban közvetíti a vállalatok felé a társadalom szükségleteit és a hatékonysági kényszert, így szolgálva a fogyasztókat.” Ezek alapján tehát a végső cél a hosszú távú fogyasztói jólét és a hatékonyság (amely végső soron a versenyképesség fokozásán keresztül a gazdasági növekedést és a foglalkoztatást, vagyis az életszínvonal emelését is segíti), az eszköz pedig a verseny.

Ami azonban az állam szerepét illeti, a Tpvt. és a GVH-alapelvek a verseny céljával kapcsolatos fenti gondolatmenetet nem viszi tovább *Bork* versenyfogalmának „gyorsíró” értelmezéséig⁷, illetve az azt továbbfejlesztő chicagói versenyfelfogásig. Ezek szerint ugyanis a piac állapotán kormányzati beavatkozással már nem lehet a fogyasztói jólétet növelve javítani akkor, ha az adott piac valóban tökéletes versenypiac, valamint a versenypolitikai beavatkozás aszerint szükséges vagy káros, hogy a verseny adott állapota mennyire áll közel az elképzelt ideális állapothoz.

Ezzel szemben viszont annyit átvesz a fenti szemléletből, hogy a piacok önkorekciós tulajdonságát hangsúlyozza, vagyis azt, hogy jóllehet a piac nincs mindig egyensúlyban – sőt a körülmények állandó változása folytán szinte soha sincs tökéletes egyensúlyban –, azt a piaci mechanizmusok folyamatosan az egyensúly irányába viszik. Ez ugyanakkor azt is magában foglalhatná, hogy a verseny folyamata során produkált eredmények a versenyhatóságok rendelkezésére álló eszközökkel nem, vagy csak igen tökéletlenül, illetve aránytalan költségek mellett utánozhatók.

A Tpvt. preambuluma azonban nem jut el odáig, hogy ezt kijelentse, inkább az *Adam Smith*-féle klasszikus felfogást⁸ tükrözi. E koncepció ugyan annyiban szembe-

6 A verseny szabadságával kapcsolatos, a GVH által követett alapelvek, Gazdasági Versenyhivatal, 2007. május 8.

7 Robert Heron Bork, *The Antitrust Paradox. A Policy at War with Itself*, The Free Press, New York, 1993. (Első kiadás: 1978.) 479. o.

8 Az Adam Smith-féle klasszikus elmélet a verseny jelenléte és hiánya esetén kialakuló árak közti eltérésre koncentrált. Álláspontja szerint a két oldalon saját érdeküket követő szereplők (a kereslet és a kínálat oldalán álló gazdasági szereplők) magatartása akaratlanul is a közösség egészét szolgálja, mintha egy láthatatlan kéz irányítaná őket, és az árakat a költségeket éppen fedező szintre csökkenti. Ez a független piaci magatartás érték, a piacot szabályozó versenynek szabad folyást kell engedni. Ez a szabad folyás azonban (az esetleges összejátszások és visszaélések miatt) jogszabályi biztosítékok igényel.

helyezkedett a merkantilista nézetekkel, hogy nem az állam koordinációban betöltött elsődleges szerepét hangsúlyozta, ez azonban nem jelenti feltétlenül azt, hogy az állam teljesen magára hagyná a gazdaságot, megteremti ugyanis a verseny törvényi kereteit, amelyet be is tartat.

Tulajdonképpen a GVH-alapelvek is ezt a szemléletet követik, amikor a versenypolitikai beavatkozásokkal kapcsolatban kimondják, hogy „(...) a GVH munkája során mindamellett a piacok működésébe történő legkisebb mértékű beavatkozásra törekszik, (...) támaszkodni kíván a piaci mechanizmusokra, nem pedig helyettesíteni vagy vezérelni azokat, és óvakodik a piacok működésének felesleges megzavarásától.”⁹ Tulajdonképpen ezt ismétli meg az 1.4. pont is, amikor kimondja, hogy a GVH feladata a rendelkezésére álló eszközökkel támogatni a versenyt, illetve hogy – ahol verseny jelenleg nem lehetséges – elősegítse a versenyt megteremteni vagy pótolni hivatott állami szabályozás kialakítását.

A GVH tevékenysége ugyanakkor nem vonatkozhat a verseny bármely, hanem csupán annak indokolatlan korlátozástól történő védelmére.¹⁰ Ha tehát egy piaci struktúra átalakulása a fentebb részletezett hatékonyságon alapul, és éppen a verseny folyamatán keresztül megy végbe, akkor nincs értelme a verseny korlátozásáról beszélni, így a GVH közbeavatkozása sem indokolt.¹¹

3. Az állam mint a túlzott verseny káros hatásainak visszaszorításáért felelős szereplő a japán versenykultúrában

Az európai versenypolitikai alapelvekkel szemben a japán versenypolitika akkor tekinthető megfelelőnek a piac működését, ha ott nemcsak közgazdasági értelemben vett egyensúly, hanem harmónia is uralkodik. A harmónia akkor borul fel, ha egyes piaci szereplők veszteségesé válnak, ami pedig negatív társadalmi összjóléti hatással járhat. Ezen elmélet szerint ugyanakkor a verseny is a harmónia gyakori – ámbár többnyire csekély – megbomlásával jár, ezért az állam érdeke is a verseny folyamatos korlátozása.¹²

A japán *Komiya Ryutaro*¹³ használja először a túlzott verseny¹⁴ (*excessive competition*) fogalmát, amely azt a piaci helyzetet feltételezi, amikor túl sok alacsony pi-

9 9. o., 1.19. pont.

10 18. o., 2.15. pont.

11 20. o., 2.21. pont.

12 Török Ádám, *Piacgazdasági érettség többféleképpen? Néhány alapfogalom értelmezése és alkalmazása a világ gazdaság három nagy régiójában*, Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 2001. szeptember, 707–725. o., 711–712. o.

13 Komiya Ryutaro, *The Japanese Economy: Trade, Industry and Government*, University of Tokyo Press, 1990., XIII. kötet

14 A destruktív vagy romboló verseny akkor áll elő, amikor egyes kínálati forrásokat a versenytársak agresszív verseny révén a piacról kiszorítanak. A romboló verseny ugyanakkor termelési technikai okokra is visszavezethető olyan ágazatokban, ahol az állandó költségek aránya magas és felesleges kapacitások vannak. Az árverseny ösztönző hatása itt azáltal keletkezik, hogy a kihasználatlan kapacitások volumenéig erőforrások vannak lekötve, amelyeket máshol előnyösebben lehetne kihasználni. Ezen túl periodikusan romboló versenyre kerülhet sor olyan területeken is, ahol a szerződés alá-

aci részesedéssel rendelkező piaci szereplő van egy adott piacon, melynek következtében olyan – összjóléti hatásait tekintve – hatékonytalan egyensúly alakulhat ki, amely nem ösztönzi innovációra a vállalatokat. Álláspontja szerint ez a helyzet ugyan jelenthet rövid távú előnyt a végfogyasztók számára a versenyző termékek árának csökkenése révén, azonban hosszú távon, valamint az össztársadalmi érdekeket figyelembe véve mindenképpen káros.¹⁵

Ryutaro megközelítésében a kulcselem a *genkyoku*, ami az adott iparág jó és zavartalan működéséért felelős kormányzati egységet (minisztériumot, főosztályt, osztályt) jelenti.¹⁶ A *genkyoku* számára egy iparág állapota akkor megfelelő, ha kevés piaci szereplőből áll, melyek piaci részesedése stabil, és létszámuk, forgalmuk vagy nyereségük sem változik. Ekkor természetesen a verseny intenzitása is gyenge.

Ennek az alapmegközelítésnek is köszönhető, hogy a japánoknál számos olyan, részben oligopolisztikus, részben államilag szabályozott iparág (mint például a távközlési, illetve a vasúti személy- és teherszállítási piac) van, ahol a verseny visszaszorítását vagy gyengítését társadalmi érdekekre hivatkozva követelik.

Az egyes piacok különleges, kiemelt helyen történő kezelése tetten érhető a japán magánmonopóliumok tilalmáról és a tisztességes kereskedelem fenntartásáról szóló törvény¹⁷ (a továbbiakban: AMA) kivételekre vonatkozó VI. fejezet 23. cikk (5) bekezdésében is, mely – többek között – a mezőgazdasági, a halászati és az erdészeti iparágakat veszi ki az AMA rendelkezéseinek tárgyi hatálya alól.

Ami az állam szerepét illeti, itt tehát tulajdonképpen a XVI. században virágzó merkantillista felfogás – melynek fő elvei és intézkedései között szerepelt a késztermékek kivitelének állami kedvezményekkel történő ösztönzése mellett az elmaradott iparágak állami eszközökkel való támogatása is – újraéledésének lehetünk tanúi. Azáltal, hogy az állam – akár a fogyasztói jólétet is feláldozva – a *genkyokuk* révén a versenyben részt vevő vállalatok, illetve egyes iparágak hatékonyságára helyezi a hangsúlyt, egyértelműen koordinációs szerepet tölt be a versenyfolyamatokban is, meghatározva ezzel azok országon belüli mértékét és irányát. A kérdés ezek után az, hogy még ha a japán kormány ezáltal meg is tudja határozni a nemzeti verseny kereteit, mennyire torzítják állami intézkedéseinek hatását egyik-másik állam versenyhatóságának intézkedései, illetve a nemzeti határokon túlterjeszkedő transznacionális vállalatok versenyt sértő magatartásai.

írása és teljesítése között viszonylag hosszú idő telik el (pl. biztosítási üzletág). Feltehető, hogy egy kevésbé teljesítőképese vállalat egy versenytársát alacsonyabb árak révén kiszoríthatja a piacról, mielőtt saját teljesítőképességét bizonyítani tudná. Az ilyen viselkedésnek kedvez a kínálati forrás és a vásárló közötti aszimmetrikus információelosztás a szolgáltatások és az áruk minőségéről. Ezáltal kevésbé kvalifikált vagy rossz vállalatok tartani tudják magukat a piacon, illetve ki tudják szorítani a jókat.

15 297–298. o.

16 298–299. o.

17 Act No. 54 of 14 April 1947 on Prohibition of Private Monopolization and Maintenance of Fair Trade, http://www.jftc.go.jp/e-page/legislation/ama/amended_ama.pdf (2008. július 25.)

II. Eltérések a versenyjogi jogalkalmazásban az állami vállalatok magatartásának megítélését illetően

1. Az EK-n belül követett irányvonal

1.1. A közzvállalkozások fogalma

Az EB kialakult joggyakorlata szerint a vállalkozás fogalma kiterjed minden olyan szereplőre, amely gazdasági tevékenységet folytat, függetlenül annak jogi helyzetétől és finanszírozási módjától.¹⁸

Ami a „közzvállalkozások” fogalmát illeti, a Bizottság 80/723/EGK irányelvének¹⁹ 2. cikke szerint azok olyan vállalkozások, amelyekre a hatóságok közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhatnak azok tulajdonosaként, a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül, vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által. Ez az eset áll elő akkor, ha az állami szervek közvetve vagy közvetlenül a vállalat jegyzett tőkéje több mint felének tulajdonosai,²⁰ a szavazatok többségével rendelkeznek, vagy az igazgatási testület, a menedzsment vagy felügyelő testület tagjai több mint felének kinevezési jogával rendelkeznek.

Az EKSz. 86. cikk (1) bekezdésének második része ugyanakkor e fogalom körébe sorolja a vállalatok azon csoportját is, amelyek különleges és kizárólagos jogokkal rendelkeznek azért, hogy az állam ilyen jellegű jogokat biztosított nekik. Ilyen jogokkal felruházott vállalkozásokra példa lehet az olyan állami vállalat, amelyet már privatizáltak, de egy adott tevékenység tekintetében még mindig védett monopóliumhelyzetben van, vagy meghatározott kedvezményekkel rendelkezik. A gyakorlatban azzal is találkozhatunk, hogy egy állami vállalat rendelkezik különleges vagy kizárólagos jogokkal.²¹

A fenti – elsősre is igen tágnak tűnő – kettős fogalomrendszer néhány közösségi jogeset tovább tágította. Így például az EB állami (vagy velük azonos elbírálás alá eső, tehát tulajdonképpen versenyjogi mentességet élvező) vállalatnak tekintett olyan

18 A C-41/90. sz. Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-1979. o.) 21. pontja; a C-159/91. sz. és C-160/91. sz. Christian Poucet kontra Assurances Générales de France és Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon egyesített ügyekben 1993. február 17-én hozott ítélet, (EBHT 1993., I-637. o.) 17. pontja; a C-244/94. sz. Fédération Française des Sociétés d'Assurance, Société Paternelle-Vie, Union des Assurances de Paris-Vie és Caisse d'Assurance et de Prévoyance Mutuelle des Agriculteurs kontra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ügyben 1995. november 16-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4013. o.) 14. pontja; a C-55/96. sz. Job Centre ügyben 1997. december 11-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-7119. o.) 21. pontja; és a C-67/96. sz. Albany International BV kontra Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5751. o.) 77. pontja.

19 A Bizottság 1980. június 25-i 80/723/EGK irányelve a tagállamok és a közzvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról (HL L 195., 35., 20–22. o.).

20 Lásd ezzel kapcsolatban a 10/71. sz., Ministère public luxembourgeois kontra Madeleine Muller, J.P. Hein özvegye és társai ügyben 1971. július 14-én hozott ítéletet (EBHT 1971., 723. o.), ahol az államnak joga volt az állami vállalatnak tekintett Madeleine Muller, Veuve J.P. menedzsmentjébe, illetve felügyelőbizottságába a tagok felét delegálni.

21 Lásd ezzel kapcsolatban a 155/73. sz. Giuseppe Sacchi ügyben 1974. április 30-án hozott ítéletet (EBHT 1974., 409. o.), amelyben a RAI olasz televízió társaság állami vállalatként a sugárzás törvényes monopóliumával is rendelkezett.

vállalatokat is, amelyek a gazdasági haszonszerzés érdekében folytatott üzleti tevékenység mellett szabályozó tevékenységet láttak el²², vagy olyan tipikusan közhatalmi jogokat gyakoroltak, amelyek nem a gazdasági karakterüket erősítették²³.

1.2. Az állami vállalatok és a közösségi versenyjog viszonya

Ami az állami vállalatokra vonatkozó rendelkezéseket illeti, az EKSz. 86. cikk (1) bekezdése szerint az állami vállalatokra és különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott vállalatokra vonatkozóan a tagállamok nem hoznak, vagy nem tartanak hatályban olyan intézkedéseket, amelyek az EK versenyszabályaival, vagyis az EKSz. 81–89. cikkeivel ellentétesek.

Előjáróban fontos leszögezni, hogy az állami vállalatok létrehozása, különleges, kizárólagos jogok létesítése, hatályban tartása önmagában nem versenykorlátozó. Ha az állam a szabályozással nem sérti meg az EKSz. 81–82. cikkeit, és a különleges, kizárólagos jogokkal rendelkező vállalkozások sem gyakorolják úgy jogaikat, hogy azzal megsértenék a fenti cikkeket, akkor az állami szabályozás teljesen jogszerűnek tekinthető.

Az EB a korábban állami tulajdonban lévő, nyilvános *telefonszolgáltató* (inkumbens) telefontársaság által a versenytársak számára meghatározott, telefonkészülékekre vonatkozó előírásaival kapcsolatos GB-Inno-BM ügyben²⁴, a Német Munkaügyi Hivatal munkaerő-közvetítési feladatainak megítélésével kapcsolatos Höfner és Elser ügyben²⁵, valamint a szarvasmarha-megtermékenyítő központok számára jogszabály által biztosított kizárólagos jogokkal kapcsolatos Crespelle-ügyben²⁶ hozott ítéleteiben egyaránt leszögezte, hogy a kizárólagos, különleges jog létesítése önmagában a közösségi joggal összeegyeztethető, az EKSz. 86. cikkéből csak az következik, hogy a monopólium megszervezése és gyakorlása ütközhet az EKSz. rendelkezéseibe.

Az egyes konkrét ügyek kapcsán azonban az EB mégis eljutott addig a következtetésig, hogy amennyiben a vállalkozást jogsértésbe kényszeríti a kizárólagos, különleges jog által biztosított pozíciója, akkor már önmagában a jog garantálása, a vállalkozás által elkövetett versenyjogsértés hiányában is a 86. cikk tilalmába ütközik. Erre példa a fentebb említett Höfner és Elser ügy, ahol az EB kimondta, hogy a tagállam által elfogadott minden intézkedés, amely hatályban tart egy olyan törvényi rendelkezést, amely olyan helyzetet hoz létre, amelyben a vállalkozás nem tudja elkerülni a 82. cikk megsértését, a közösségi joggal összeegyeztethetetlen.²⁷

22 Lásd ezzel kapcsolatban a 41/83. sz. Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügyben 1985. március 20-án hozott ítéletet (EBHT 1985., 873. o.).

23 Lásd ezzel kapcsolatban a C-364/92. sz. SAT Fluggesellschaft mbH kontra Eurocontrol ügyben 1994. január 19-én hozott ítéletet (EBHT 1994., I-43. o.).

24 A C-18/88. sz. Régie des télégraphes et des téléphones kontra GB-Inno-BM SA ügyben 1991. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-5941. o.).

25 A C-41/90. sz. Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ügyben 1991. február 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-1979. o.).

26 A C-323/93. sz. Société Civile Agricole du Centre d'Insémination de la Crespelle kontra Coopérative d'Elevage et d'Insémination Artificielle du Département de la Mayenne ügyben 1994. október 5-én hozott ítéletet (EBHT 1994., I-5077. o.).

27 Az ítélet 27. pontja.

A vizsgálat másik része az EK Sz. 86. cikk (2) bekezdésének és 82. cikkének kapcsolatára vonatkozik. A 86. cikk (2) bekezdés – mely egy főszabály alóli kivételt fogalmaz meg – alapján az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.

A fenti rendelkezés alapján a versenyszabályokat annyiban nem lehet alkalmazni a vállalkozásokra, amennyiben az a rájuk ruházott különleges feladatok teljesítését akadályozza. A tagállamnak kell ugyanakkor ennek során bizonyítania azt, hogy a különleges feladatát a versenyszabályok alkalmazása által nem tudná teljesíteni a vállalkozás.

Az EB ezzel kapcsolatban még megnevezett néhány tényezőt, amelyeket figyelembe kell venni ezen vállalkozások magatartásának versenyjogi megítélésénél. Ezek a következők:

- Ahogy az Ahmed Saeed ügyben hozott ítéletéből²⁸ is kiderül, tisztán láthatónak kell lennie az erőfölényes piaci helyzet fenntartása okának, ugyanakkor annak piaci árakra gyakorolt hatásának is.
- Az EB emellett a Corbeau-ügyben²⁹ – mely a belga állam által a belga posta számára biztosított azon kizárólagos jogok versenyjogi megítélésével volt kapcsolatos, hogy az az állam területén begyűjtse, továbbítsa és kikézbessze a postát – kimondta, hogy a különleges vagy kizárólagos jogok okaként megjelölt sajátos feladatok köre nem terjeszthető ki.
- Végül pedig a Merci Convenzionali Porto di Genova³⁰, valamint a fentebb említett Corbeau-ügyben az EB hozzátette, hogy az erőfölényes helyzetben lévő közvállalkozások által végzett tevékenységeknek a gazdasági szereplők igényeit kell tükrözniük.

1.3. A vállalkozások és az állami vállalatok fogalmának elkülönítése az általuk végzett tevékenység jellege révén

A Poucet-³¹, valamint az Albany-ügyben³² ismertetett főtanácsnoki indítványok, valamint az Eurocontrol-ügyben³³ hozott EB-ítélet is rávilágított, hogy bármely tevékenység, amely áruk és szolgáltatások nyújtására irányul, gazdasági tevékenységnek

28 A 66/86. sz. Ahmed Saeed Flugreisen és Silver Line Reisebüro GmbH kontra Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. ügyben 1989. április 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 803. o.).

29 A C-320/91. sz. Paul Corbeau elleni büntetőeljárások ügyben 1993. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-2533. o.).

30 A C-179/90. sz. Merci convenzionali porto di Genova SpA kontra Siderurgica Gabrielli SpA ügyben 1991. december 10-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5889. o.).

31 Tesaro főtanácsnok 1992. szeptember 29-én, a C-159/91. sz. és C-160/91. sz. Poucet és Pistre kontra Assurances Generales de France egyesített ügyekre vonatkozóan ismertetett indítványának (EBHT 1993., I-637. o.) 8. pontja.

32 Jacobs főtanácsnok 1999. január 28-án, a C-67/96. sz. Albany International BV kontra Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie ügyre vonatkozóan ismertetett indítványának (EBHT 1999., I-5751. o.) 311. pontja.

33 A fenti 23. lágjegyzetben hivatkozott Eurocontrol-ítélet 18., 19. és 30. pontja.

minősül, tehát elméletileg lehetséges annak folytatása profitszerzési céllal a magántulajdonú vállalkozás számára. Nem változtat ezen a minősítésen az a tény sem, hogy a nyújtott szolgáltatás bonyolult, specializált és szellemi jellegű, valamint az sem, ha gyakorlása szabályozás alá esik.³⁴ Amennyiben tehát a szolgáltatás nyújtója viseli a szolgáltatáshoz kapcsolódó pénzügyi kockázatot (vagyis a veszteségeket neki kell fedeznie, ha a kiadások meghaladják a bevételeket), akkor versenyjogi értelemben vett vállalkozásról beszélhetünk, amelyre kiterjed a közösségi versenyjog személyi hatálya.

Ezek alapján joggal tehetjük fel a kérdést: az európai joggyakorlat milyen szempontrendszerrel dolgozott ki az állami és a vállalkozói döntés elhatárolásához, illetve mely tevékenységeket zárt ki az EKSz. 81. és 82. cikkének alkalmazása alól?

Erre ad választ az EB Wouters-ügyben³⁵ hozott ítéletének 57. pontja, mely szerint a közösségi versenyjog nem alkalmazható olyan tevékenységre, amely természeténél, céljánál és a rá vonatkozó szabályok folytán nem tartozik a gazdasági tevékenység körébe. Ilyen tevékenységnek tekinthető a szolidaritás elvére épülő társadalombiztosítási szolgáltatás, ami kizárólag szociális feladatok teljesítését jelenti. A Wouters-ügyben kifejtettek szerint a versenyjog nem alkalmazható olyan tevékenységre sem, amely közhatalmi szervek jogköreinek gyakorlásához kapcsolódik. Ebben az esetben ugyanis a magatartás tisztán közhatalmi jelleggel rendelkező állami döntés, vagyis nincsen gazdasági tevékenység, következésképpen vállalkozásról sem beszélhetünk, így hiányzik a 81. cikk egyik eleme, nem alkalmazhatók a versenyjogi rendelkezések.

Az EB több elemet vizsgál annak eldöntéséhez, hogy vajon állami döntésnek minősül-e egy magatartás. Ezek az elemek: a döntésben részt vevő személyek köre, a döntésben szerepet játszó értékelési szempontok, illetve az állam ellenőrzése, befolyása a döntés végső változatára. Emellett a Reiff-³⁶ és Delta-ügyben³⁷ az EB az alábbi szempontokkal bővítette az állami és a vállalkozói döntés elhatárolásának kritériumait:

- Szempont lehet, hogy a döntésben részt vevőket ki delegálja, választja az adott testületbe³⁸, és annak tagjai mennyire tekinthetők függetlennek az esetlegesen őket delegáló vagy jelölő magán szereplőktől³⁹. Az EB például nem tar-

34 Lásd ezzel kapcsolatban a C-35/96. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-3851. o.) 38. pontját; a C-180-184/98. sz. Pavel Pavlov és társai kontra Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten ügyben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6451. o.) 77. pontját; valamint a C-309/99. sz. J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh és Price Waterhouse Belastingadviseurs BV kontra Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten ügyben 2002. február 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-1577. o.) 49. pontját.

35 A fent hivatkozott Wouters-ítélet.

36 A C-185/91. sz. Bundesanstalt für den Güterfernverkehr kontra Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG ügyben 1993. november 17-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-5801. o.).

37 C-153/93. sz. Bundesrepublik Deutschland kontra Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft mbH ügyben 1994. június 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-2517. o.).

38 A C-185/91. sz. ügyben hozott ítélet 17. és 19. pontja; valamint a C-153/93. sz. ügyben hozott ítélet 16. pontja.

39 Ibidem.

totta az EKSz. 85. (jelenlegi 81.) cikkét alkalmazhatónak, ha a jogszabály alapján a fuvardíj mértékének megállapítására jogosult bizottság államilag kinevezett tagokból állt, még akkor sem, ha a bizottság tagjait a piaci szereplők jelölték, ugyanis tőlük független szerepet játszottak, és utasítást nem fogadhattak el tőlük. Erre tekintettel az EB nem tekintette őket a jelölő szervek képviselőinek.

- Erősíti az állami döntés jellegét, ha a közérdekre kell tekintettel lenni a döntés meghozatalánál. A közérdek tekintetbe vételének minősült a Reiff- és a Delta-ügyben⁴⁰ az, hogy a döntéshozatal során a szereplőknek nem csak saját ágazatuk érdekeit kellett figyelembe venniük, hanem más ágazatok, vagy a szolgáltatás igénybevevőinek érdekét is. A Reiff-ügyben például a fuvardíjak megállapításánál a fuvarozói érdekek mellett figyelemmel kellett lenni a mezőgazdasági ágazat, a kis- és középvállalkozások, valamint a gazdaságilag gyengébb területek érdekeire is.
- Végül pedig az állami ellenőrzés akkor érvényesül, ha az állam képviselője maga is részt vehet a folyamatban, befolyásolhatja a döntéshozók személyét, de leginkább akkor, ha saját döntésével helyettesítheti a felek döntését, amennyiben az nem felel meg az általa meghatározott közérdeknek.⁴¹

Ezt az esetjogi irányt követte az EB a CNSD-ügyben⁴², ahol az olasz vámügynökök kamarai jellegű szakmai szervezete kapcsán alkalmazta a fenti feltételeket. Az EB az alábbi körülményekre figyelemmel tekintette vállalkozások társulásának a CNSD-t:

- tagsága kizárólag a szakma képviselőiből állt össze, a felügyeletet ellátó miniszter mint az állam képviselője nem volt hatással sem az elnök, sem a tagság kinevezésére, összetételére;
- a jogszabályokban nem volt olyan rendelkezés, amely megakadályozta volna, hogy a tagok döntésüknél kizárólagosan saját érdekeiket vegyék figyelembe. Semmi sem írta elő, és nem bátorította a tagságot, hogy a közérdeket figyelembe vegye döntéseinél;
- az állami ellenőrzés sem érvényesült, hiszen az olasz állam egyértelműen lemondott arról, hogy bármilyen hatást gyakoroljon a döntésre.

A CNSD mint szakmai szervezet döntése tehát a fentiek miatt nem minősült államinak, sokkal inkább vállalkozások társulása döntésének.

A fentebb említett Wouters-ügyben a Holland Ügyvédi Kamara esetében is alkalmazta az EB a fentebb részletezett feltételeket, annak ugyanis valamennyi vezető szerve kizárólag a tagok által választott személyekből tevődött össze, és döntései meghozatalakor nem volt köteles a közérdek figyelembevételére.⁴³ Bár az állami döntés kérdésével nem foglalkozott kifejezetten az ítélet, általánosságban tett egy igen fontos kijelentést, miszerint amennyiben egy tagállam szabályozói jogkört ad

40 A C-185/91. sz. ügyben hozott ítélet 17. pontja; valamint a C-153/93. sz. ügyben hozott ítélet 18. pontja.

41 A C-185/91. sz. ügyben hozott ítélet 22. pontja; valamint a C-153/93. sz. ügyben hozott ítélet 21. pontja.

42 A 34. lábjegyzetben hivatkozott C-35/96. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet.

43 A Wouters-ítélet 62. pontja.

egy szakmai szervezetnek, pontosan meghatározza, hogy melyek a közérdek kritériumai és fenntartja magának a végső döntés eszközét, akkor a szervezet döntései állami intézkedésnek minősülnek, és kikerülnek a vállalati versenyjog hatálya alól.⁴⁴

A fentiekén túl az EB az Ahmed Saeed ügyben⁴⁵ például olyan légi társaságot minősített állami szervnek, amelyet az állami szervek köteleztek arra, hogy olyan légi útvonalakon üzemeltessen járatokat, amelyek gazdaságtalanok voltak, de amelyeket a közérdekből szükséges volt fenntartani.

1.4. A keresztámogatások rendszerének versenyjogi megítélése

A vállalatok tevékenysége alapján történő kategorizálás tehát viszonylag letisztult képet mutat. Továbbra is van azonban egy olyan alterület, amelynek versenyjogi megítélése nem tisztázott. Ez a közvállalkozások 233/02/EGK iránymutatásának⁴⁶ 102–103. bekezdéseiben definiált keresztámogatás-rendszere, ami azt jelenti, hogy egy vállalkozás az egyik termék vagy földrajzi piac területén folytatott tevékenységének költségeit teljes egészében vagy részben egy másik termék vagy földrajzi piac területén folytatott tevékenységre hárítja át. Keresztámogatás előfordulhat monopóliumszerű ellátás és berendezésgyártás, valamint értékesítés között is. Keresztámogatás nyújtható az alábbi módokon:

- a szóban forgó tevékenységek folytatásának jelentősen a piaci árfolyam alatt ellentételezett tőkével történő finanszírozásával;
- valamint a szóban forgó tevékenységekhez olyan helyiségek, berendezések, szakértők és/vagy szolgáltatások biztosításával, amelyek díjazása számottevően alacsonyabb a piaci áraknál.

A keresztámogatás – jellegeből adódóan – bizonyos körülmények között nagymértékben torzíthatja a versenyt az EKSz. 82. cikkének megsértésével, azaz más versenytársakat olyan árajánlatokkal győz le, amelyek nem a tisztességes versenyből adódó hatékonyság vagy teljesítmény alapján, hanem olyan mesterséges eszközökkel válnak lehetővé, mint a keresztámogatás. Ez kimerítheti a visszaélés fogalmát egy olyan vállalkozás részéről, amely az EK-n belül erőfölénnyel rendelkezik. Sőt a monopólium keretében végzett tevékenységek felhasználóinak olyan költségeket kell viselniük, amelyek nem kapcsolódnak ezen tevékenységek ellátásához. Fontos itt azonban azt is megjegyezni, hogy a keresztámogatás nem korlátozza a versenyt akkor, ha olyan fenntartott tevékenységek költségeiről van szó, amelyek támogatása egyéb fenntartott tevékenységekből eredő bevételekből történik, mivel e tevékenységekre vonatkozóan nem áll fenn verseny.

Az EB annak megállapítása során, hogy az állami monopóliumok által biztosított szolgáltatások mely köre mentesülhet a keresztámogatások tilalma alól, arra a következtetésre jutott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatást végző vállala-

⁴⁴ A Wouters-ítélet 68. pontja.

⁴⁵ Az Ahmed Saeed ítélet 55. pontja.

⁴⁶ Iránymutatás az EGK-versenyszabályok távközlési ágazaton belüli alkalmazásáról (91/C 233/02, HL 08., 1., 43-67. o.).

tok esetében néhány versenykorlátozás szükséges lehet a feladataik teljesítéséhez, mivel ezen korlátozások nélkül versenytársaik az adott tevékenység jövedelmező ágait lefölnék, és a veszteséges tevékenységi ágakat nem látnák el, mivel erre nem köteleznék őket senki sem. Az EB Corbeau-ítéletében kifejtett álláspontja⁴⁷ szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatást végző vállalatok versenytársai csak akkor elégíthetik ki megfelelően a keresletet, ha olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek speciálisak és elválaszthatók az általános gazdasági igényeket kielégítő szolgáltatásoktól. E különleges szolgáltatások körét a versenytársak csak addig a pontig nyújthatják, amíg nem veszélyeztetik az általános gazdasági érdekű szolgáltatást végző vállalatok által biztosított általános szolgáltatások gazdaságosságát.

Az viszont továbbra is kérdéses, hogy a Corbeau-ügy alapján mennyiben szükséges a verseny korlátozása vagy kizárása abból a célból, hogy a jogosult a közérdekű szolgáltatást kifejtse, és hogy abból előnye származzon gazdaságilag elfogadható feltételek mellett.

Az EB a Tetra Pack II. ügyben⁴⁸ egy szigorúbb megközelítést alkalmazott a magánszektorra vonatkozóan, az ugyanakkor továbbra sem világos, hogy ugyanazok a feltételek vonatkoznak az állami vállalatokra is.

Jelenleg tehát az állami vállalatok által egyes gazdaságtalanul üzemeltethető területeknek nyújtott keresztámogatással kapcsolatban csak egy dolog biztos: a tagállamnak kell azt bizonyítania, hogy a vállalat a rá ruházott különleges feladatait nem tudná ellátni a versenyszabályok alkalmazása folytán. Ez a bizonyítási kötelezettség azonban nem terjed odáig, hogy a tagállamnak részletesen kellene bizonyítania, hogy más elképzelhető intézkedések által a feladatokat el lehetett volna látni ugyanolyan feltételek mellett.⁴⁹

2. A magyar joggyakorlat

2.1. A vállalkozás fogalma és a Tpv. hatálya

Ami a vállalkozások fogalmát illeti, a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa (a továbbiakban: VT) a Magyar Gyógyszerész Kamara ellen indított Vj-60/2006/37. számú eljárásban hozott határozata 71. bekezdésében kimondta, hogy a Tpv. 1. § (1) bekezdésének „vállalkozás” fogalma olyan gyűjtőfogalom (definíció), amely a társadalom minden tagját, szervezetét potenciálisan a Tpv. alanyi hatálya alá vonja.

A VT Magyar Ügyvédi Kamara (Budapest) ellen indított Vj-180/2004/32. számú határozatának 20.1.1. bekezdésében ugyanakkor kimondta, hogy ha a tevékenység közhatalmi szervek jogköreinek gyakorlásához kapcsolódik, vagy a magatartás közhatalmi jelleggel rendelkező állami döntésnek minősül, akkor az nem gazdasági tevékenység, így az azt tanúsító nem tekinthető vállalkozásnak sem.

47 16–19. pont.

48 A T-83/91. sz. Tetra Pak International SA kontra Bizottság ügyben 1994. október 6-án hozott ítélet (EBHT 1994., II-755. o.).

49 C-157/94. sz. Bizottság kontra Hollandia ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5699. o.).

A VT a Vj-136/2006.-os ügyben hozott határozatának jogi értékelésre vonatkozó III. részében (6–8. bekezdés) hozzátette, hogy a Tpv. 1. § (1) bekezdése „vállalkozás” fogalmának nincs gazdasági tartalma, valamint annak a körülménynek, hogy az önálló jogi személynek minősülő vállalat feladatköre egy állami szerv döntéseinek végrehajtására korlátozódik (és így az gazdasági értelemben nem minősülhet vállalkozásnak) az alanyi hatály szempontjából nincs meghatározó jelentősége. Sőt, a VT itt azt is megjegyezte, hogy a Tpv. alkalmazhatósága szempontjából az alanyi hatálynak nincs is korlátozó tartalma, véleménye szerint ugyanis a Tpv. alkalmazhatósága szempontjából a tárgyi hatály („piaci magatartás”) bír meghatározó jelentőséggel. Álláspontja szerint ugyanakkor a tárgyi hatály hiánya egyben azt is jelenti, hogy a magatartás nem is ütközhet a Tpv. rendelkezéseibe (elvileg sem sértheti annak rendelkezéseit).

Ebből következően tehát az, hogy a fenti jogi személyekre a Tpv. tárgyi hatálya kiterjed-e vagy sem, attól függ, hogy hatósági (közigazgatási) jogkörükben hozták-e meg döntésüket. Ha igen, akkor nincs szó olyan piaci magatartásról, amelyre a Tpv. tárgyi hatálya kiterjedne.

Ezzel kapcsolatban a VT elvi állásfoglalások 1.4. pontja (Vj-164/1998. VT határozat) kimondta, hogy a hatósági jogkör gyakorlása piaci hatású lehet ugyan, de ettől még nem minősül piaci magatartásnak, ezért versenyfelügyeleti eljárásban nem szankcionálható. Az ilyen döntés ellen azonban (ha az sérti a verseny szabadságát) a Tpv. 85. §-ában foglaltak szerint bírósághoz fordulhat a GVH.

Igencsak előremutató a VT Vj-60/2006/37. számú határozatának 44. bekezdése, melyben kimondta, hogy a vállalkozás fogalmával kapcsolatos közösségi jogi gyakorlatból az is következik, hogy az egy relatív fogalom abban az értelemben, hogy egy adott szereplő vállalkozásnak minősülhet tevékenysége egy részét tekintve, míg kikerülhet a versenyjog hatálya alól a fennmaradó területeket illetően. Vagyis a kérdés mindig az, hogy adott tevékenység folytatásakor vállalkozásnak minősül-e a vizsgált szereplő.⁵⁰

2.2. Az állami intézkedés meghatározásának kritériumai

2.2.1. A törvényi felhatalmazáson alapuló tevékenység esetjogi megítélése

A Tpv. alkalmazhatóságát illetően a VT a Vj-13/2002. ügyben – mely nem közvetlenül az állami szervek magatartásának, hanem a mezőgazdasági ágazat versenyjogi megítélésével volt kapcsolatos – megállapította, hogy az agrárpiaci rendtartásról szóló 1993. évi VI. törvény⁵¹ (a továbbiakban: Art.) 16. §-a ellentmondásos megfogalmazású jogi rendelkezés volt annyiban, hogy az irányár meghirdetése, kvóta alkalmazása eleve nem ütközhet a Tpv. 11.§-ába, mivel ezek az illetékes miniszter cselekedetei. A VT szerint a fentiek esetében tehát olyan állami aktusról van szó,

⁵⁰ Jacobs főtanácsnok 2001. május 17-én a C-475/99. sz. Ambulanz Glöckner kontra Landeskreis Südpfalz ügyben ismertetett indítványának (EBHT 2001., I-8089. o.) 72. pontja.

⁵¹ Hatályon kívül helyezte a 2003. évi XVI. törvény 31. § (2) a) pontja. Hatálytalan 2003. április 4-től.

amelyre nem terjed ki a Tpvt. tárgyi hatálya. A jogalkotó vélhető szándékát figyelembe véve, a VT ügy értelmezte az Art. 16. §-át, hogy a miniszteri rendelet meghozatala előtt sorra kerülő terméktanácsi tanácskozás során tett javaslat, döntés, illetve az ehhez kötődő vállalkozók közötti megállapodás vagy összehangolt magatartás is mentesül a Tpvt. tilalma alól.

Tulajdonképpen a Vj-13/2002. ügyben alkalmazott megközelítést vitte tovább a VT a Vj-47/2003. ügyszámon a Vágóállat- és Hús TermékTanács ellen indított eljárásban is, ahol a Tpvt. alkalmazhatóságát illetően kimondta, hogy a Tpvt. hatálya kiterjed a TermékTanácsok (így értelemszerűen a Vágóállat- és Hús TermékTanács) mindazon piaci magatartására, amelyek nem az Art.-ben kapott felhatalmazáson alapulnak.

A VT elvi állásfoglalásai⁵² 7. pontjában (Vj-100/2002. VT határozat 60. bekezdése) ugyanakkor kimondta azt is, hogy amennyiben egy adott vállalat nem saját, autonóm érdekei, üzleti tervei szerint cselekszik, hanem az állami intézkedés végrehajtójaként, akkor ilyen esetben a vállalat magatartása nem nevezhető autonóm piaci magatartásnak.

2.2.2. Az ellátott feladatok közhatalmi, szociális jellege mint a vállalkozás közvállalkozói jellegére utaló tényező

A fentebb részletezett gondolatmenet folytatásának tekinthető a Magyar Könyvvizsgálói Kamara ellen indított eljárásban hozott Vj-16/2005/25. számú határozat 49.1. bekezdése. Itt ugyanis a VT ügy érvelt, hogy az etikai szabályok megalkotása és közzététele a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységről szóló 1997. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kktv.) 3. § k) és l) pontjai szerint a kamara olyan közfeladatának minősül, amelyet az mint köztisztület köteles ellátni. Hozzátette ugyanakkor, hogy a kamara esetében az etikai szabályzat elfogadása nem tekinthető szociális feladatok ellátásának, az semmilyen módon nem kapcsolódik a társadalombiztosítási szolgáltatások intézményéhez. A fentebb említett Wouters-ügy alapján tehát nem látta akadályát annak, hogy a vizsgált tevékenységet gazdasági tevékenységnek tekintse, és arra – a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének megléte miatt – az EK versenyjogát alkalmazza.

2.2.3. A törvényességi felügyelet mint a közvetett állami akarat megjelenése

A fenti Vj-16/2005/25. számú határozat 49–50. bekezdéseiben a VT az egészségügyi miniszter törvényességi felügyeleti jogát nem tekintette olyan körülménynek, amely kizárná az EKSz. alkalmazhatóságát. Álláspontja szerint ugyanis ilyen helyzet csak akkor állhatna elő, ha az államot képviselő miniszter kezében lenne a végső döntés joga, vagyis jóformán kikényszeríthetné a döntés megváltoztatását azáltal, hogy jóváhagyása nélkül az nem válna hatályossá. A VT álláspontja szerint végső ál-

⁵² A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának elvi állásfoglalásai, 2008., <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/43337065BC6D3C96.pdf> (2008. július 25.)

lami döntésről akkor lehet szó, ha valamely állami szervnek korlátozás nélküli joga van a kamara által hozott döntés visszavonására, megváltoztatására, illetve más döntéssel való helyettesítésre, vagyis az állam a döntéshozatali folyamat végeredményét oly módon ellenőrzi, hogy amennyiben az nem felel meg elvárásának, akkor annak helyébe az állami akaratnak megfelelő tartalmú döntés lépne.

A határozat 49.2. bekezdés c) pontjában a VT megjegyezte, hogyha a törvényességi felügyelet és a végső döntéshozatali jog között egyenlőség lenne, akkor az élet minden területét „versenyjogon kívülnek” kellene minősíteni. Az a tény tehát, hogy az arra feljogosított állami szervek törvényességi felügyeleti jogkörükben esetleg megállapítják egy etikai norma jogszabályba ütközését és semmisségét, nem jelenti azt, hogy az állam fenntartotta volna magának a végső döntés – a normaszöveg megalkotásának – jogát.

3. A japán esetjog

3.1. A japán versenyjog alkalmazhatósága az állami vállalatok magatartásának megítélésére

A japán joggyakorlat korántsem annyira egyértelmű – mint akár a közösségi, akár a magyar esetjog – arra vonatkozóan, hogy nemzeti versenytörvényük, az AMA rendelkezései mennyire alkalmazhatók az állami vállalatokra.

Az AMA 2. cikkének (1) bekezdése a „vállalkozás” fogalma alatt azokat a (természetes és jogi) személyeket érti, amelyek kereskedelmi, gazdasági, pénzügyi és egyéb tevékenységet folytatnak. Az, hogy vajon ez a meghatározás magában foglalja-e az állami vállalatok körét is, egyelőre nem tisztázott.

A fenti meghatározás szerint ugyanis a japán Tisztességes Kereskedelem Bizottsága (Fair Trade Commission, a továbbiakban: JFTC) bármikor alkalmazhatná a versenytörvényt abban az esetben, ha az állami vállalatok a gazdasági haszonszerzés érdekében a fenti meghatározásnak megfelelően vállalkozásként viselkednének a piacon. Egyesek ugyanakkor azzal érvelnek, hogy mivel a fenti vállalatok működése nem a gazdasági hatékonyság elvére, hanem a szociális értékek megőrzésére épül, az AMA – mely értelemszerűen az előbbin alapul – egyáltalán nem alkalmazható.

A fentiek ellenére, a törvény 1. és 3. cikke, illetve az arra épülő esetjog alapján egyértelmű, hogy az állami vállalatok által megvalósított „monopolizáció”⁵³ nem tiltott, viszont azok továbbra sem korlátozhatják indokolatlanul a versenyt. Ez utóbbi magatartás az AMA 2. cikkének (6) bekezdése szerint azon üzleti tevékenységeket foglalja magában, amelyek révén egy vállalkozás más vállalatokkal összhangban olyan üzleti tevékenységet folytat, amely révén előre meghatározzák, fenntartják

⁵³ Az AMA 2. cikkének (5) bekezdése szerint a monopolizáció olyan üzleti tevékenységeket foglal magában, amely által bármely vállalat egymaga vagy más vállalatokkal való összehangolt, egyeztetett magatartása révén kizárja vagy korlátozza más vállalatok üzleti tevékenységét, és ezáltal – a közérdekkel ellentétesen – a kereskedelem egy meghatározott szegmensében jelentősen korlátozza a versenyt.

vagy növelik az eladási árakat, korlátozzák a termelés mennyiségét, a technológiai fejlődés mértékét, a piacon lévő versenyző termékek körét vagy a meglévő eszköz-kínálatot.

Az esetjog azt mutatja, hogy az AMA 3. cikkének mindkét része, vagyis az ún. „magán monopolizációra”, illetve a „kereskedelem indokolatlan korlátozására” vonatkozó bekezdései egyaránt alkalmazhatók az állami vállalatokra.

Az állati oltóanyagokra vonatkozó ügyben⁵⁴ például a JFTC úgy találta, hogy az állati oltóanyagokat előállító tíz gyártó – beleértve a Chemio-Serology Institute-t, amelyet a kumamotoi helyi önkormányzat működtetett – mindegyike megsértette az AMA 3. cikkének (2) bekezdését, amikor előre meghatározták az oltóanyagok árait. A JFTC ugyanakkor – jölehet a törvény alkalmazhatóságának kérdésében az ügyben külön nem vizsgálta – határozatában megtiltotta a törvény rendelkezéseibe ütköző indokolatlan versenykorlátozás további folytatását.

Ezt követően a Tokiói Városi Vágóhíd⁵⁵, valamint a tombolanyereménnyel egybekötött újévi postai üdvözlőkártyákkal kapcsolatos Otoshidama-ügyben⁵⁶ mind a városi önkormányzatot, mind az államot eljárás alá vonták az AMA alapján beszerzési ár alatti értékesítés miatt.

A Tokiói Városi Vágóhíd ügyben a japán Legfelsőbb Bíróság azon a véleményen volt, hogy a törvény 2. cikkében hivatkozott „kereskedelmi, gazdasági, pénzügyi és egyéb tevékenységek” olyan gazdasági tevékenységet jelentenek, amelyeket a vállalatok feladatlagosan végeznek a piaci keresletnek megfelelően, és az AMA alkalmazhatósága nem függ az ezen tevékenységeket elkövető vállalatok jogi helyzetétől.

Az Otoshidama-ügyben az Oszakai Kerületi Bíróság úgy vélte, hogy a postára nem vonatkozik az AMA hatálya egészen addig a pontig, amíg a törvény által meghatározott „normál” postai lapok értékesítéséről van szó. A tombolakártyák értékesítése ugyanakkor – a bíróság álláspontja szerint – nem tartozott a posta törvényben meghatározott feladatkörébe, így ezen tevékenysége kifejtése során a „magánvállalkozások” versenytársaként viselkedett. Magatartásának erre a szegmensére tehát vonatkoztak a japán versenytörvény rendelkezései.

Ami a fenti ügyek megítélését illeti, a bíróságok rendre visszautasították, hogy az állami vállalatokat versenyjogi felelősség terhelné, mivel véleményük szerint azok üzleti tevékenységének oka és célja törvény által meghatározott, így ebből következően nem irányulhat a versenytársak piacról történő kiszorítására, illetve a tisztességes verseny korlátozására vagy megszüntetésére.

A tombolakártyákat illetően például a Kerületi Bíróság úgy tartotta, hogy az abban megszabott prémium összegét törvény határozta meg azzal az elsődleges céllal, hogy tovább népszerűsítse a posta tevékenységét a felhasználók körében. Emellett a

54 A Tisztességes Kereskedelem Bizottságának 1975. október 27-én hozott határozata.

55 A Tokiói Kerületi Bíróság 1984. szeptember 17-i ítélete (S56(wa)14211), a Tokiói Fellebbviteli Bíróság 1986. február 24-i ítélete (S59(ne)2513), valamint a japán Legfelsőbb Bíróság 1988. december 14-i ítélete (S61(o)655).

56 Az Oszakai Kerületi Bíróság 1992. augusztus 31-i ítélete (H1(wa)3987), az Oszakai Fellebbviteli Bíróság 1994. október 14-i ítélete (H4(ne)2131), valamint a japán Legfelsőbb Bíróság 1998. december 18-i ítélete (H7(o)423).

bíróság szerint a tombolakártyák kiadására, forgalmazására és értékesítésére költött összeg megfelelt egy állami vállalat által elérendő gazdasági egyensúly követelményeinek, így a tombolák eladási árát nem lehetett a JFTC tisztességtelen üzleti magatartásra vonatkozó 15. számú iránymutatásának⁵⁷ 6. bekezdése szerint „indokolatlanul alacsonynak” tekinteni. Eszerint ugyanis a vállalatok indokolatlanul, folytatólagosan úgy látják el termékeikkel és szolgáltatásaikkal a piacot, hogy jócskán azon költséjük alatt maradnak, amely a fenti termék előállításához feltétlen szükséges.

3.2. A törvényi előíráson alapuló magatartások versenyjogi mentesülése a japán joggyakorlatban

Az AMA kivételekre vonatkozó VI. fejezetének 21. cikke szerint a versenytörvény rendelkezései nem vonatkoznak azokra a tevékenységekre, amelyek „felismerhetően” a japán szerzői, szabadalmi jogi, használati mintákról szóló, formatervezési és védjegy törvények rendelkezéseiből fakadnak.

Az AMA 23. cikkének (5) bekezdése ezen felsorolást kiegészíti azzal, hogy a nemzeti és helyi köztisztviselőkről, a mezőgazdasági társulásokról, a nemzeti és helyi köztisztviselők kölcsönös segítségnyújtási társulásairól, a fogyasztói és halászati együttműködésről, a speciális jogállású, független adminisztratív szervek és állami vállalatok munkajogi szabályairól, a szakszervezetekről, a kis- és középvállalkozások együttműködéséről, illetve az erdészeti társulásokról szóló törvények alapján létrehozott szervezetekre sem vonatkoznak az AMA rendelkezései akkor, ha azok a vonatkozó törvény rendelkezéseinek megfelelően járnak el, és az általuk nyújtott – az AMA 23. cikk (1) és (2) bekezdésében szabályozott – árukat és szolgáltatásokat kizárólag és közvetlenül a tagjaik rendelkezésére bocsátják.

Ami a vonatkozó jogeseteket illeti, az első és egyik legjelentősebb az Osaka Bus Companies Association ügy⁵⁸, melyben az Oszakai Buszvállalatok Szövetsége azt írta elő 59 tagjának – akik a törvényi minimumár alatt határozták meg áraikat –, hogy a rendeleti előírásoknak megfelelően emeljék áraikat. A fenti intézkedés előtt a japán közlekedési miniszter a közúti közlekedésre vonatkozó törvény⁵⁹ (a továbbiakban: RTA) 9. cikkének (1) bekezdése alapján kijelölte azt az árzónát, amelyen belül az áraikat meg kell határozniuk az egyes szervezett utakra történő buszok bérbeadásával foglalkozó vállalatoknak.

Az oszakai buszszövetség azzal védekezett, hogy az AMA eleve nem alkalmazható a magatartására, mivel az árakat nem ő, hanem a japán Közlekedési Minisztérium határozta meg, így még ha az jogellenes is lenne, azt nem lehet a versenytörvény rendelkezései alapján megítélni. Hozzátette ugyanakkor, hogy a fenti áremelés célja az volt, hogy a busztársaságok ne halmozzanak fel további hiteleket, illetve ne

⁵⁷ A Tisztességes Kereskedelem Bizottságának tisztességtelen üzleti magatartásra vonatkozó 15. számú iránymutatása, 1982. június 18. <http://www.jftc.go.jp/e-page/legislation/ama/unfairtradepractices.pdf> (2008. június 19.).

⁵⁸ A Tisztességes Kereskedelem Bizottságának 1995. július 10-én hozott határozata.

⁵⁹ Road Transport Act No.183, 1951.

menjenek csődbe, amely egyébiránt az RTA rendelkezéseibe ütközne. Végül pedig megjegyezte, hogy az RTA bírság kivetését írja elő abban az esetben, ha az állam által meghatározott árakat a vállalatok nem követik, így az ügyben érintett 59 busztársaság csak ezen büntetéseket igyekezett megelőzni azáltal, hogy a szövetség előírásainak megfelelően emelte árait.

A JFTC az árszabályozást elemezve arra a következtésre jutott, hogy azt meghatározó miniszteri intézkedés nem tekinthető normának, mivel csak azok a közigazgatási aktusok tekinthetők annak, amelyekben a meghatározott kötelezettségek általános jellegűek. Álláspontja szerint a Közlekedési Minisztérium ármeghatározása olyan „járulékos szabályozás volt, amely csak kiegészítette a szerződéses kapcsolatok jogi hatását, így nem volt olyan közigazgatási aktus jellege, amely versenyt érintő normát határozhatna meg”.

A JFTC így az AMA-t alkalmazhatónak találta a magatartás megítélésére, és végül arra a következtetésre jutott, hogy az oszakai buszszövetség megsértette annak kereskedelmi szövetségekre vonatkozó III. fejezetén belül a 8. cikk (1) bekezdés i) és iv) pontjait, amelyek a verseny egyes kereskedelmi területen történő, illetve az egyes kereskedelmi szövetségi tagsággal rendelkező vállalatok magatartásának indokolatlan korlátozására vonatkoznak.

A fenti döntést követően a JFTC számos olyan, vállalati szakmai szövetségekkel kapcsolatos határozatot⁶⁰ hozott, amelyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben az árakra vonatkozó szabályozás elég részletes, és így kevés mozgásteret hagy az azt végrehajtók részére, akkor az AMA alapján az ezen árakra vonatkozó megállapodások nem tekinthetők törvényellenesnek.

A Japan Medical Foods Association ügyben⁶¹ a japán egészségügyért és közjóléért felelős miniszter 1978. február 22-én hozott rendeletében olyan kizárólagos vizsgálati jogosítvánnyal ruházta fel a Gyógyhatású Élelmiszerek Termékszövetségét, amely szerint csak az végezhet a kórházi használatra, illetve a társadalombiztosítás alatt álló gyógyászati kezeléshez használt gyógyhatású élelmiszerek vizsgálati elemzését és kiértékelését.

A JFTC végül az AMA 3. cikkének (1) bekezdése alapján magatartásának azonnali abbahagyására kötelezte a termékszövetséget és egy gyógyhatású termékeket előállító vállalatot, álláspontja szerint ugyanis azok jelentősen korlátozták az ügyben érintett termékekre vonatkozó eladásait, meghatározták azok viszonteladási árait, és egyben a forgalmazók értékesítési területeit is. A JFTC ugyanakkor figyelmeztette az Egészségügyi és Közjóléti Minisztériumot, hogy egy kizárólagos ellátó kijelölése, és ezáltal annak monopolhelyzet biztosítása, a piaci verseny esetleges torzulása miatt nem ajánlatos, amire tekintettel a miniszter hatályon kívül helyezte az erre vonatkozó rendeletét.

60 Lásd az alábbi időpontban és eljárás alá vontak ellen, a Tisztességes Kereskedelem Bizottsága által hozott határozatokat: 1979. december – Gunma Limousine Association; 1990. február 2. – Mie Prefecture Bus Companies Association; 1995. december – Nippon Refrigerator-Warehouse Association; 1996. február – Fukushima Truck Companies Association; 1997. február – Federation of Machine Insurance Companies

61 A Tisztességes Kereskedelem Bizottságának 1996. április 9-én hozott határozata.

A Mie Prefectoral Bus Companies Association ügy⁶² – a fentebb említett Osaka Bus Companies Association ügghöz hasonlóan – az RTA szabályozásának versenyjogi megítélésével volt kapcsolatos. A szabályozás értelmében ugyanis a bérleti célra szánt buszok számának növeléséhez a Közlekedési Minisztérium engedélye kellett, mely azonban annak kibocsátásához ugyanazokat a kritériumokat alkalmazta, mint a piacra újonnan belépőknél. A Mie tartományi buszszövetség ennek következtében olyan saját belső szabályokat alkotott, amelyek a buszok számának növekedését volt hivatott szabályozni minden egyes társaságra vonatkozóan, kétéves időperiódusban. A JFTC arra az álláspontra helyezkedett, hogy a buszszövetség ezzel a magatartásával megsértette az AMA 8. cikk (1) bekezdés i) és iv) pontjait.

A japán bíróságok is foglalkoztak ugyanakkor a Közlekedési Minisztérium aktusainak versenyjogi megítélésével. Erre példa az Iyo Okudogo⁶³ és az MK Taxi ügy⁶⁴.

Az Iyo Okudogo ügyben az Iyo Railway – amely eredetileg az Okudogo Hotspring Sightseeing Bus Inc. terve ellen volt – végül politikai nyomásra beleegyezett, hogy az Okudogo korlátozott engedéllyel (mely csak azt tette lehetővé, hogy a társaság a kiindulási ponton vegyen fel utasokat) bár, de igénybe vegye a kizárólag általa használt szolgáltatási területet.

Az Okudogo 1966-ban és 1971-ben azonban ismételtlen korlátlan engedélyért folyamodott, melynek következtében az Iyo pert indított az Okudogo ellen a korábban kötött megállapodásuk megsértése miatt. Az Okudogo viszont azzal érvelt, hogy az ügyben érintett megállapodás sértette az AMA erőfölénnyel való visszaélés, illetve a kereskedelmi korlátozás tilalmára vonatkozó 3. cikkének (1) bekezdését. Erre válaszul az Iyo az AMA kivételekre vonatkozó, korábban a természetes monopóliumokat érintő 21. cikkét⁶⁵ hívta segítségül, és azzal érvelt, hogy a tömegközlekedés mint olyan természetes monopóliumként üzemel, és így az AMA előírásai nem alkalmazhatók arra, így az Okudogoval kötött megállapodására sem. Az Iyo szerint a Közlekedési Minisztérium célja az volt, hogy minden egyes útvonalat csak egy vállalat használhasson korlátlanul, ezért is korlátozta a piacra történő belépést.

A Takamatsu Fellebbviteli Bíróság úgy találta, hogy az Iyo magatartása nem elégítette ki az AMA vonatkozó szakaszaiban említett természetes monopóliumok megfelelően végzett üzleti tevékenységének körét. Vitatta továbbá azt is, hogy a buszüzletág természetes monopólium lenne, mivel annak üzemeltetése nem igényelt nagyméretű infrastrukturális beruházást. A fentiekén túl a bíróság nem talált arra vonatkozó bizonyítékot, hogy a minisztérium olyan politikát alkalmazott volna, ami szertint egy útvonalon valóban csak egy vállalat üzemeltethetne buszjáratokat.

62 A Tisztességes Kereskedelem Bizottságának 1990. február 2-én hozott határozata.

63 Lásd a Matsuyama Kerületi Bíróság 1976. április 19-i ítéletét (S46(wa)156), a Takamatsu Fellebbviteli Bíróság 1986. április 8-án hozott ítéletét (S51(ne)14), valamint a japán Legfelsőbb Bíróság 1989. november 24-én hozott ítéletét (S61(o)1088).

64 Az Oszakai Kerületi Bíróság 1985. január 31-én hozott ítélete (S58(gyou)u)49).

65 Ezt a cikket a 2000. május 12-i módosítás helyezte hatályon kívül. A korábbi szabályozás szerint az AMA előírásai nem voltak alkalmazhatók a vasúti, villamosenergia-, földgáz-, valamint minden egyéb olyan, piaccal kapcsolatos termékek előállítására, forgalmazására és eladására vonatkozó tevékenységre, amelyek jellegükből fakadóan monopóliumot alkotnak.

A Legfelsőbb Bíróság végül helybenhagyta a Fellebbviteli Bíróság ítéletének azon részét, miszerint az Iyo–Okudogo-megállapodással az Iyo megsértette az AMA 3. cikk (1) bekezdését azzal, hogy korlátozta az Okudogo szállítási jogait az adott útvonalon. Véleménye szerint az RTA 6. cikke – amely azon feltételeket tartalmazza, melyek teljesítése esetén az egyes engedélyek kibocsáthatók – nem tartalmazott arra való utalást, hogy egy útvonalon csak egy vállalat üzemeltethetne járatokat.

A fentebb hivatkozott MK Taxi ügyben az MK nevű taxitársaság – melyet Kiotóban alapítottak 1982 márciusában – kérelmet nyújtott be a Közlekedési Minisztériumhoz annak érdekében, hogy az engedélyezze a megállapított viteldíjak alatti árképzését. A minisztérium megtagadta az engedélyt, amire az MK az Oszakai Kerületi Bírósághoz fordult annak érdekében, hogy az nyilvánítsa semmisnek a minisztérium döntését.

A vita tárgya tulajdonképpen az RTA 8. cikk (2) bekezdés i) és iv) pontjainak értelmezése volt, melyek meghatározták azokat a kritériumokat, amelyek szerint a viteldíjak mértékét megállapították. Ezek szerint azonban egy körzetben csak egy tarifa lehetett érvényben, amely útvonaltól függően mindenhol egységes volt. A minisztérium ezt a rendszert egyrészt azzal magyarázta, hogy a sokféle viteldíj összezavarhatja az utasokat, ugyanakkor egy esetleges dömping ár tisztességtelen versenyt eredményezhetne, amely ugyanakkor csökkenthetné a szolgáltatások színvonalát is. Az MK szerint az „egy körzet-egy tarifa” rendszer nem volt összhangban az RTA 8. cikkével, így a minisztérium magatartása is jogellenes.

Az Oszakai Kerületi Bíróság osztotta ezt a nézetet, véleménye szerint ugyanis az egységesítés arra kötelezte a hatékonyabban működő taxitársaságokat is, hogy magasabb viteldíjakkal dolgozzanak, ami szerinte olyan kartellközeli helyzetet eredményezett, amely sértette az AMA 8. cikkét is. Ebből következően a bíróság úgy döntött, hogy csak a különböző viteldíjak rendszere felelhet meg az AMA, illetve az RTA 8. cikk (2) bekezdés i) és iv) pontjainak. Ami ennél is fontosabb, hogy a bíróság az AMA szabályainak megsértése miatt ebben az ügyben kimondta a minisztérium felelősségét.

3.3. A közigazgatási iránymutatások versenyjogi megítélése

Ami a közigazgatási iránymutatásokat illeti, a japán Közigazgatási Eljárási Törvény⁶⁶ 2. cikk (6) bekezdése kimondja, hogy az olyan közigazgatási szervek által adott iránymutatást, ajánlást, tanácsot foglal magában, amely egy adott személytől meghatározott magatartás tanúsítását vagy attól való tartózkodást kíván a meghatározott közigazgatási cél elérése érdekében. A fentiekén túl az a közigazgatási szervek feladat- és hatáskörébe eső magatartásokat is magában foglalja.

Az azonban, hogy a fenti iránymutatásokra vonatkoznak-e a verseny szabályai, nem teljesen tiszta a jogesetek alapján. A Legfelsőbb Bíróság az Oil Cartel ügyben⁶⁷ hozott ítéletében összességében azon a véleményen volt, hogy még ha egy megállapodás sérti is az AMA rendelkezéseit, annak törvénybe ütközését figyelmen kívül kell hagyni abban az esetben, ha az egyébiránt összhangban van a közigazgatási iránymutatás rendelkezéseivel.⁶⁸ Ezen ügyben hozott ítéleten alapult később a JFTC

66 Administrative Procedures Act (Act No. 88), kihirdetve 1993. november 12-én.

közigazgatási iránymutatások és a versenyjog kapcsolatáról szóló iránymutatása⁶⁹, amely azon helyzetekre igyekezett egyértelmű megoldásokat nyújtani, ahol a közigazgatási iránymutatások és a versenyjog rendelkezései között összeütközés lenne.

A JFTC emellett a Noda Soy ügyben⁷⁰ is megerősítette, hogy amennyiben egy szakmai szövetség vagy vállalat magatartása nem az állami szervek iránymutatásán, hanem saját akaratán nyugszik, akkor az sértheti a versenytörvény rendelkezéseit. Mindez ugyanakkor azt is feltételezi, hogy amennyiben viszont az iránymutatásnak megfelelően cselekedne, akkor mentesülne az AMA rendelkezései alól.

Következtetések

A vázoltak alapján némi ellentmondás érezhető az állam közösségi, magyar, illetve japán versenyjogi modellekben betöltött szerepe, és az állam akaratát képviselő állami vállalatok versenyjogi megítélése között az egyes joghatóságokban. Míg ugyanis a versenyfolyamatokba a túlzott verseny elkerülése érdekében erőteljesen beavatkozó japán versenyjogi rendszertől azt várnánk, hogy az bevehetetlen bástyával védi az állami akaratot képviselő állami és nem állami szerveket mindentől – így a versenyjogi szabályoktól is –, a jogesetek azt mutatják, hogy egyáltalán nem ez a helyzet. Némiképp meglepő módon ugyanis a japán joggyakorlatban elvileg semmi akadály nincs annak, hogy az AMA rendelkezéseit állami vállalatok, illetve személyek magatartásának megítélésére használják.

A japán bíróságok meglehetősen merész értelmezésére példa, hogy az MK Taxi ügyben az Oszakai Kerületi Bíróság egyenesen megkérdőjelezte a Közlekedési Minisztérium viteldíjakat szabályozó árpolitikáját, míg az Otoshidama-ügyben az Oszakai Fellebbviteli Bíróság azzal a javaslatlaltal élt, hogy az AMA személyi hatályának körét állami vállalatokra is kiterjesszék, és ezen vállalatok keresztmogatási rendszeren alapuló magatartását jogellenessé nyilvánítsák.

A teljes képhez tartozik az is, hogy a JFTC sokkal óvatosabb pozíciót képviselt az állami vállalatok, illetve személyek magatartásának versenyjogi megítélésével kapcsolatban, ami – figyelembe véve annak közigazgatási rendszerben betöltött helyét – érthető is. Míg ugyanis a bíróságok teljes függetlenséggel rendelkeznek a japán közigazgatási rendszeren belül annak bármely szintjével szemben, addig a JFTC a

67 A Legfelsőbb Bíróság 1984. február 24-én hozott ítélete (S55(a)2153).

68 „(...) a közigazgatási iránymutatás, amely hatással van az árakra és amely nem a közlekedési törvény rendelkezésein alapul, nem tekinthető jogellenesnek abban az esetben, ha azt egyfajta lágyabb beavatkozási formaként a megváltozott körülményekre való reakcióként alkalmazzák annak érdekében, hogy a megváltozott körülményekre választ találjanak, és amennyiben az társadalmilag elfogadható, valamint nem mond ellent az AMA-ban lefektetett általános céloknak, amelyek a gazdaság demokratikus és hatékony fejlődését, valamint a fogyasztók érdekeinek védelmét foglalják magukban”.

69 Interpretation Concerning the Relation between the Anti-monopoly Act and Administrative Guidance (1981. március 16.), melyet később az 1994. június 30-án hozott ún. Guidelines Concerning Administrative Guidance under the Antimonopoly Act váltott fel. <http://www.jftc.go.jp/e-page/legislation/ama/administrative.pdf> (2008. július 24.)

70 A Tiszteességes Kereskedelem Bizottságának 1952. április 4-én hozott határozata.

többi minisztériumhoz hasonlóan egy joganyag végrehajtásáért, betartásáért felelős szerv, így esetleg csak ajánlásokat fogalmazhat meg, konzultációkat kezdeményezhet versenyjogsértés esetén a vele egy szinten lévő illetékes minisztériummal.

Ez annyiban különbözik a GVH lehetőségeitől, hogy a Tptv.-nek a GVH által indítható perekre vonatkozó XIII. fejezete 85. § (1) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi: amennyiben „működése során észleli, hogy valamely közigazgatási döntés a verseny szabadságát sérti, a közigazgatási szervet a határozat módosítására vagy visszavonására felszólíthatja”. A Tptv. 85. § (2) bekezdése ehhez hozzáteszi, hogy „amennyiben a közigazgatási szerv az (1) bekezdésben foglalt felszólításnak harminc napon belül nem tesz eleget, a GVH keresettel a közigazgatási szerv által hozott, a verseny szabadságát sértő döntés bírósági felülvizsgálatát kérheti, kivéve, ha törvény a közigazgatási határozat felülvizsgálatát kizárja”.

A fentebb részletezett japán Otoshidama-ügyből következtetve tehát összességében megállapítható, hogy az AMA annyiban alkalmazható az állami vállalatokra, mint ahogyan az EB az EKSz. 86. cikkének (2) bekezdését alkalmazta a Corbeau-ügyben. Eszerint amennyiben az állami vállalat a törvény által meghatározott feladatkörén túlterjeszkedik vagy a gazdasági egyensúlyának fenntartásához szükséges intézkedéseken túlmegy, akkor vonatkoznak rá a versenyjogi rendelkezések. Ez nagyban hasonlít ahhoz a gondolatmenethez is, amelyet a magyar VT képviselt a Vj-13/2002. és a Vj-47/2003. ügyekben.

Ezek alapján a közösségi versenyjog, a Tptv. és az AMA is nagyon hasonlóan tűnhet, jóllehet Japánban a monopolhelyzetben lévő állami vállalatok magatartása – a közösségi és a magyar joggyakorlattól eltérően – nem erőfölénnyel való visszaélésként kerül megítélésre, hanem azok tisztességtelen üzleti magatartásának (mint például a fentebb említett indokolatlanul alacsony eladási árak) versenytörvénybe ütközését vizsgálják, a vállalatok piaci helyzetétől függetlenül. Mindennek azonban nincsen érdemi hatása a magatartás megítélésére.

A fentiekén túl azon különleges feladatok köre, amelyek ellátása esetén az állami vállalatok mentesülnének a nemzeti versenytörvények vonatkozó rendelkezései alól, mind az EK-n, mind Magyarországon, mind Japánon belül viszonylag letisztultnak tekinthető, így kevés az esélye, hogy arra hivatkozással olyan vállalatok is részesüljenek ebből a kedvezményből, amelyek valójában gazdasági tevékenységet végeznek.

A legmerészebbnek azonban a fentebb elemzett három joghatóság közül mégis az EK bizonyult, az EB ugyanis a Höfner és Elser ügyben kimondta, hogy a tagállam által elfogadott minden intézkedés, amely hatályban tart egy olyan törvényi rendelkezést, amely olyan helyzetet hoz létre, amelyben a vállalkozás nem tudja elkerülni a 82. cikk megsértését, a közösségi joggal összeegyeztethetetlen.⁷¹ Itt tehát már – szemben a magyar és a japán joggyakorlattal – nem jelent abszolút védelmet a magatartás törvényi felhatalmazottsága.

Mégis, ha össze kellene hasonlítani a magyar és a japán versenyjogi joggyakorlatot, akkor kijelenthető, hogy – szemben a GVH-nak a Tptv.-ben biztosított, a közigazgatási szervek által hozott határozatok módosítására vagy visszavonására vonat-

71 Az ítélet 27. pontja.

kozó, viszonylag szélesebb jogköreivel – a japán végrehajtási rendszer annyiban szigorúbb, hogy nem mentesíti minden esetben a törvényi felhatalmazáson alapuló aktusokat. Erre példa az Osaka Bus Companies Association ügy, ahol a JFTC az árszabályozást elemezve végül arra a következtetésre jutott, hogy azt meghatározó miniszteri intézkedés nem tekinthető normának, így alkalmazhatónak találta az AMA-t az azon alapuló magatartás megítélésére.

A magyar joggyakorlat ezen szűk értelmezéssel szemben sokkal tágabban értelmezi a törvényi felhatalmazáson alapuló magatartások körét, a Vj-13/2002. ügyben például kimondta, hogy nemcsak a miniszteri rendeletek, hanem az azok meghozatala előtt sorra kerülő terméktechnikai tanácskozás során tett javaslatok, döntések, illetve az ezekhez kötődő vállalkozók közötti megállapodások vagy összehangolt magatartások is mentesülnek a Tpv. tilalma alól, tekintettel azok törvényi felhatalmazottságára.

A fentiek alapján joggal tehetnénk fel a kérdést, hogy miképp tudja mégis biztosítani a japán rendszer az általa megfelelőnek tartott piaci működést, melyben nemcsak közgazdasági értelemben vett egyensúly, hanem harmónia is uralkodik, és amely egyes iparágakban igenis gyenge intenzitású versennyel számol, kisszámú, stabil piaci részesedéssel rendelkező, állandó forgalmú és nyereségű piaci szereplővel.

A választ erre a japán versenyjogi szabályozásban helyet kapó kivételek körében találhatjuk meg, melyek elsődleges célja az egyes – esetleg nem állami felügyelet alatt álló – iparágak kiemelése, védelemben részesítése. Erre példa az AMA 23. cikk (5) bekezdésében említett mezőgazdasági, halászati, erdészeti társulások nevesítése. Ez ugyanakkor annyiban egyezést mutat a közösségi szabályozással, hogy annak másodlagos joganyaga – a 26. tanácsi rendelet, illetve az azt hatályon kívül helyező 1184/2006/EK rendelet – az EKSz. 3. cikkében lefektetett közös agrárpolitikára⁷² és a torzulásmentes versenyt biztosító rendszerre⁷³ vonatkozó közösségi célkitűzések között fennálló ellentmondás feloldása érdekében (bizonyos feltételek teljesülése esetén) kiveszi azokat a megállapodásokat, döntéseket és összehangolt magatartásokat a kartelltilalom szabályai alól, amelyek az EKSz. I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek termeléséhez vagy kereskedelméhez kapcsolódnak. A mezőgazdasági termékek köre ugyanakkor felöleli mind az erdészeti, mind a halászati termékek körét. Mindez ugyanakkor annyiban árnyalja az elsőre igen versenyközpontúnak tűnő japán képet, hogy mind a JFTC, mind a japán bíróságok csak abban az esetben kapnak valamennyire szabad kezét a versenyjogi szabályok végrehajtásában, ha egy adott iparág nem élvez eleve mentességet az AMA kivételekre vonatkozó szabályai alapján.

Az állam tehát úgy érvényesíti a merkantilista felfogásából adódó koordinációs szerepkörét a versenyfolyamatokban, hogy az ipar azon területeit, ahol nem kívánja meg a verseny meglétét, egyszerűen kiveszi a végrehajtás – meglehetősen sűrűre szőtt, kevés kibúvót kínáló – hálójából.

72 EKSz. 3. cikk (1) bekezdés e) pont.

73 EKSz. 3. cikk (1) bekezdés g) pont.

KLOTZ PÉTER

A soros elnökség logisztikai előkészítése Franciaországban

Franciaország 2008 második félévében tizenkettedik alkalommal tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztét. A korábbi francia gyakorlattól eltérően az elnökség előkészítése új szervezeti keretek között történt. Jelen tanulmány a soros elnökség tagállami koordinációjára vonatkozó általános megállapítások mellett ismerteti a francia rendszert és kitér az új főtitkárság feladataira és hatáskörére. A logisztikai előkészítés néhány kulcsterületének ismertetésén túl a tanulmány végén a szerző arra keresi a választ, hogy az új francia struktúra mely elemei hasznosíthatók a 2011-ben esedékes magyar elnökség előkészítése kapcsán.

1. A soros elnökség tagállami koordinációjáról általában

Az Európai Unió soros elnöki tisztének betöltése rendkívül összetett feladat, amely nagy erőpróba elé állítja az adott ország kormányzati szerveit. Az elnökségnek egyaránt kell szervezési és koordinációs, közvetítő, ösztönző és irányító, valamint reprezentációs funkciókat ellátnia¹ amellet, hogy a tagállamokkal szemben semleges magatartást tanúsít, illetve tevékenysége során az uniós érdekeket tartja szem előtt.

A soros elnökség lebonyolítására a tagállamok többsége a saját közösségi döntés-előkészítő mechanizmusait működteti tovább azzal a nyilvánvaló eltéréssel, hogy a fent említett elnökségi funkciók a hagyományos szervezet „csúcsra járatását” igénylik. Természetesen az elnökség ellátása emellett új feladatokkal is jár, amelyek alapvetően egyrészt politikai-reprezentációs természetűek (az EU képvisellete harmadik országok, szervezetek felé, közvetítés és konszenzuseresés a döntéshozatal során stb.), másrészt logisztikai-technikai jellegűek (ülések megszervezése,² információ/nyilvánosság biztosítása stb.).

A tagállami döntés-előkészítési mechanizmusnak az elnökségi időszak alatti fenntartása teljesen érthető magatartás. Értelmezhetjük intézményi struktúrák vonatkozásában, vagyis a szakértői munkacsoportok, a kormányzati koordináció eddig bevált főbb döntéshozatali fórumainak változatlanul hagyásával összefüggésben, valamint személyi területen egyaránt. Ez utóbbi alatt értjük az uniós döntéshozatali mechanizmusban gyakorlatot szerzett személyi állomány – és a bennük

1 Andreas Maurer: Funktionen der Ratpräsidentschaft, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 35. évf. 2/2007. 139. old.

2 Ide értve az elnökséget adó tagállamban tartandó informális rendezvényeket is, amelyek egy-egy közösségi szakpolitika továbbfejlesztése, vagy elnökségi üzenetek célba juttatása szempontjából meghatározó jelentőségűek lehetnek.

reljő tapasztalatok és kapcsolati tőke – megtartását,³ illetve tapasztalataik továbbadását.

Az elnökségek nagyrészt az uniós döntés-előkészítés különféle fázisaiban lévő ügyeket (dossziékat) veszik át egymástól, azok előzményeit és az előkészítés során létrejött változásait a döntéshozatalban részt vevő munkatársak (szakdiplomaták, témafelelős hazai szakértők) ismerik a legjobban. Ugyancsak ők ismerik az egyes munkacsoportokban dolgozó tagállami delegáltak felkészültségét, a tagállami erőviszonyokat és az egyes tagállamok rövid, illetve hosszú távú érdekeit. A felkészülésben az okozhat nehézséget, hogy az eddigi személyzetet az elnökség során mintegy „meg kell duplázni”,⁴ hiszen az ülések levezetése mellett továbbra is biztosítani kell a tagállami képviseletet. Sajátos feladat, hogy – az elnökség semlegessége miatt – az elnökséget ellátó tagállamnak egyaránt kell „tagállami” és „elnökségi” álláspontot kialakítania. Szerencsés esetben a kettő egybeesik (a tagállam támogatja az elnökséget), azonban az elnökségnek a döntéshozatal érdekében tágabb látókörrel és döntéshozatali jogosítványokkal kell rendelkeznie,⁵ és a kialakított kompromisszumot saját tagállami szerveivel is el kell tudni fogadtatnia.

Az elnökségi koordinációt nehezíti, hogy az elnökséget adó tagállamnak a trió másik két tagállamának sajátos érdekeire is figyelemmel kell lennie.⁶

Az elnökség logisztikai lebonyolítása más képességeket követel az elnökséget adó tagállam közigazgatásától. Az egyes részpolitikák, dossziék ismerete helyett a hangsúly az unió általános működési elveinek, írott és íratlan szabályainak, szokásainak,⁷ továbbá a tagállam társadalmi, gazdasági és politikai ismeretén van. A logisztika az elnökségi funkciók közül leginkább szervezési és reprezentációs képességeket igényel, a zavartalan uniós döntéshozatal hátterét teremti meg. Egyben azonban túl is mutat e célon: feladata nemcsak a technikai feltételek biztosítása, hanem az elnökségi időszakot keretbe fogva mozgósítja a tagállam erőforrásait, és azt is elősegíti, hogy a tagállam a lehető legnagyobb mértékben profitáljon a rá irányuló nemzetközi figyelemből.⁸

3 A tanácsi döntéshozatalban közreműködő magyar szakértők motiválása az Európai Unió soros magyar elnökségében közvetlenül részt vevők kiválasztásáról, képzéséről és anyagi elismeréséről szóló 374/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján már az elnökségi időszak előtt megkezdődik.

4 Ide nem értve az ülések lebonyolításában segédkező munkatársakat.

5 Elnökként ugyanis képtelenség arra hivatkozni, hogy még nincs kialakult tagállami álláspont. Az ad hoc vezetői jóváhagyás egyedi esetekben jó megoldás lehet, de az elnökség feladatkörébe eső konszenzusos szövegtervezetek gyors elkészítésénél, illetve az Európai Parlament és a Bizottság illetékeseinél folytatott egyeztetéseknél nem alkalmazható.

6 A francia–cseh–svéd trió esetében Csehország érdeke a munkaerő szabad áramlása, azonban számukra nem kívánatos, hogy e területen már a francia elnökség alatt meghatározó döntések szülessenek. A közös agrárpolitika felülvizsgálata kapcsán a francia politika inkább a vívmányok megőrzésére törekszik, míg a liberálisabb svédek a támogatási rendszer radikális felülvizsgálatát sürgetik.

7 Jó példa erre tanácsi ülések légköre. Bár a döntéshozatali rendszer működését írásba foglalt szabályok határozzák meg, az eredményes érdekérvényesítés elengedhetetlen feltétele annak ismerete, hogy ki, mikor, hogyan, mennyi ideig és ki után/előtt szólal fel. Egy elhangzott javaslatot követő támogató felszólalás erősíti a javaslat elfogadását, míg az azonnali kritika megkérdőjelezi a javaslat támogatottságát.

8 Ilyen lehet nemzetközi konferenciák, kulturális és turisztikai programok szervezése, az országról kialakult kép alakítása.

A közösségi ügyek előre vitele, valamint az elnökség logisztikai előkészítése a tagállam politikai döntéshozóinál ér össze. Ők azok, akik a legfelsőbb uniós és nemzetközi fórumokon képviselik az uniós érdekeket, ismerik a többi tagállam vezetőinek egyes kérdésekben megfogalmazott álláspontját, jóváhagyják az elnökség logisztikai előkészítése érdekében hozott intézkedéseket, illetve döntenek az elnökségre vonatkozó legfontosabb kérdésekben (pl. új, a megtervezett programban nem szereplő rendezvények lebonyolításáról).⁹

Az uniós elnökségek lebonyolítása kapcsán általánosságban tehát elmondható, hogy az egyes szakterületeket érintő tagállami tárcaközi hatáskörmegosztás változatlan marad, a koordinációt a megerősített (általában a külkapcsolatokért felelős vagy külön e célra megalkotott) szerv látja el. A logisztikai előkészítést meghatározott időre létrehozott, projektszerűen működő, vagy a koordináló, vagy a politikai döntéshozó szerv közvetlen közelében található, kis létszámú szervezet intézi.¹⁰

2. A francia soros elnökség koordinációja

Az elnökség tagállami koordinációjára vonatkozó általános megállapításokat követően a francia példát megvizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a 2008-as francia elnökség előkészítése során követték, és a francia közigazgatás sajátosságaihoz igazították a tagállami koordináció hagyományait.

A francia államszervezetben a köztársasági elnöknek rendkívül tág hatásköre van külpolitikai területen;¹¹ a 27 EU-tagállam közül Franciaország az egyetlen, amelyet csak az államfő képviselhet az Európai Tanács ülésén.¹² A francia alkotmány az államfőt egyben a végrehajtó hatalom fejévé is teszi,¹³ így a soros elnökség lebonyolításában a köztársasági elnök kulcsszerepet játszik. Ő hozza a legfontosabb döntéseket, a miniszterelnök, a külügyminiszter, valamint az európai ügyekért felelős államtitkár segítik munkáját, de politikai egyetértése nélkül önállóan nem cselekedhetnek.

A politikai döntések koncentrációja az uniós elnökség előkészítésében is megmutakozik. Amíg az egyes tárcák a hatáskörükbe tartozó dossziék előkészítéséért felelnek, a minisztériumok közötti koordináció a miniszterelnök alá rendelt szervezet, a Secrétariat général des affaires européennes (Európai Ügyek Főtitkársága, SGAE) feladatköre.¹⁴

⁹ Ilyen volt például a délkelet-ázsiai szókórárral foglalkozó rendezvények megszervezése a 2006-os luxemburgi elnökség első hónapjaiban.

¹⁰ Szőke Péter: Tagállami tapasztalatok I.: Elnökségi koordinációs struktúra In: Európai Tükör 2007. 11. (november) 74. old.

¹¹ Constitution du 4 Octobre 1958 „Art. 52. – Le Président de la République négocie et ratifie les traités.” (<http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution2.htm#titre1>)

¹² Lengyelország alkotmányos berendezkedése lehetővé teszi mind az államfő, mind a miniszterelnök részvételét.

¹³ Constitution du 4 Octobre 1958 Art. 8–9.

¹⁴ Kivéve a közös kül- és biztonságpolitikát, ennek koordinálását a francia külügyminisztérium látja el.

E rendkívül nagy múltú¹⁵ és tekintélyű szervezet a francia külügyminisztériummal együttműködve biztosítja az elnökségi dossziék előkészítését, felel az egyeztetésekért és – a brüsszeli állandó képviselő, valamint a bilaterális tagállami állandó képviselők bevonásával – kapcsolatot tart más tagállamok uniós ügyekért felelős szerveivel.¹⁶

Az SGAE feladata különösen:

- a minisztériumok közötti koordináció európai ügyekben;
- a tanácsadás és szakértői vélemények készítése az Európai Unió jövőjéről;
- a közösségi jog alkalmazása;
- a francia parlament (Assemblée Nationale, Sénat), valamint az Európai Parlament tagjainak tájékoztatása;
- az információk eljuttatása a minisztériumokhoz,
- az európai intézményekben a francia jelenlét nyomon követése.¹⁷

Az SGAE – főtítkárnak szavaival élve – a francia elnökség alatt „minden eddigiénél jobban törekszik a meghatározott tárgyalási álláspontok összhangjának biztosítására, maximálisan figyelembe véve az elnökséggel járó szerepünket”.¹⁸

A koordinációban részt vevő szervek teljes felsorolásához meg kell említenünk a miniszterek, a miniszterelnök és a köztársasági elnök kabinetjében dolgozó tanácsosokat (conseiller), akik a politikai vezetők nemzetközi találkozók előtti közvetlen felkészítéséért felelnek.

A 2008-as francia elnökség logisztikai előkészítéséért a Secrétariat Général de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (az Európai Unió Tanácsa Francia Elnökségéért Felelős Főtítkárság, SGPFUE) felel, amelyet 2007. június 15-i rendeletével a miniszterelnök hozott létre.¹⁹ A főtítkárság vezetését főtítkár (secrétaire général) látja el.²⁰ A rendelet szövege szerint a főtítkár az SGAE-vel és az érintett miniszterekkel együtt koordinálja a francia elnökségi programhoz kapcsolódó események, értekezletek és rendezvények jegyzékének összeállítását, az érintett közigazgatási szervek bevonásával meghatározza ezek várható költségét. Az elnökségi programhoz kapcsolódó események, értekezletek és rendezvények vonatkozásában az érintett közigazgatási szervek bevonásával meghatározza a rendelkezésre bocsátandó támogatás mértékét, koordinálja felhasználásukat és beszámol a feladat végrehajtásáról. (Art. 2.)

15 Jogelődjét, a Secrétariat Général du Comité Interministériel (pour les questions de coopération économique européenne – SGCI) 1948-ban hozták létre.

16 Részletesebben lásd : <http://www.lacomeuropeenne.fr/index.php?2008/02/20/132-eclairage-sur-le-secretariat-general-aux-affaires-europeennes-sgae-le-garant-de-la-coherence-francaise-dans-l-union-europeenne>

17 Uo.

18 Uo.

19 Décret n°2007-1028 du 15 juin 2007 portant création d'un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=B3423973F490C3668ADC7EF57DF96EF7.tpdjo05v_3?cidTexte=JORFTEXT000000466237&dateTexte=20080603)

20 Décret du 21 juin 2007 portant nomination du secrétaire général de la présidence française de l'Union européenne (<http://www.legifrance.gouv.fr/.affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000644930&dateTexte=&fastPos=5&fastReqId=307845005&oldAction=rechTexte>)

A főtitkár – ide nem értve a protokollal kapcsolatos feladatokat – felel a köztársasági elnök, a miniszterelnök, valamint a kül- és európaügyi miniszter részvételével zajló események, értekezletek és rendezvények megszervezéséért. (Art. 3.)

A főtitkár felel különösen az elnökségi programhoz kapcsolódó események, értekezletek és rendezvények

- kommunikációjáért;
- az Európai Kulturális Évaddal (saison culturelle européenne) való összehangolásáért;
- szponzorálásával kapcsolatos ügyekért (mécénat);
- akkreditációjának meghatározásáért, továbbá
- a francia elnökséghez kapcsolódó eseményekhez és tevékenységekhez kapcsolódó civil részvétel megteremtéséért. (Art. 4.)

Az SGPFUE hatáskörét elemezve megállapíthatjuk, hogy a főtitkár széles hatáskörrel rendelkezik költségvetési, valamint kommunikációs területen. Amint azt a későbbiek során látni fogjuk, a hatáskörök megállapítása néhány esetben pontatlan volt, ami a szervezet működésében hatásköri összeütközésekhez vezetett. Kiemelhető itt a kommunikáció kérdésköre,²¹ valamint az Európai Kulturális Évad szervezése körüli bizonytalanság.

A főtitkárság és más francia közigazgatási szervek együttműködésében alapvetően a szubszidiaritás elve érvényesült: a főtitkárság csak azokat a logisztikai funkciókat látja el, amelyek a francia elnökség előkészítésében feltétlenül egységes kezelést, szemléletet és irányítást igényelnek (arculat, akkreditáció, ajándékok stb.), a részletek kimunkálása, egyes konferenciák megszervezése (program, szállás, ellátás stb.) az illetékes minisztérium(ok) feladata marad.²²

3. A logisztikai előkészítésért felelős főtitkárság (SGPFUE) felépítése²³ és működése

Az SGPFUE a francia központi közigazgatás méreteit, valamint a rábízott feladatok mennyiségét figyelembe véve egyaránt rendkívül kis szervezetnek tekinthető: létszáma az ügyviteli munkatársakat is beleértve mintegy húsz fő.

A főtitkárság élére a köztársasági elnök 2007. július 21-i hatállyal a rendkívül tapasztalt²⁴ és határozott francia diplomatát, Claude Blanchemaisont nevezte ki. A főtitkár két helyettese közül az egyik a biztonsági kérdésekért felel (volt prefek-

21 Az elnökség kommunikációja, a több száz, esetenként több ezer újságíró magas szintű kiszolgálása eleve rendkívül nehéz és speciális szakértelmet igénylő feladat, így meghaladja az SGPFUE lehetőségeit.

22 Mivel a minisztériumi kapacitások is szűkösek, az egyes feladatok ellátását (pl. tanácsülés, konferencia megszervezése) általában közbeszerzési eljárás útján a magánszféra szereplőire bízták.

23 A 2008. március 31-i állapot szerint.

24 A kinevezésekor a kormány diplomáciai tanácsosaként tevékenykedő és uniós tapasztalatokkal rendelkező diplomata korábban Vietnámban, Indiában, Spanyolországban és Oroszországban volt nagyköv.

tusként rendkívül jól ismeri a francia dekoncentrált szervek működését), közvetlen alárendeltségébe az ügyviteli feladatokat ellátó titkáron kívül a helyi önkormányzatokkal való kapcsolattartásért felelős munkatárs tartozik.

A másik főtitkárhelyettes hatásköre a költségvetés megtervezésére, összeállítására, valamint a költségvetési források felhasználásának nyomon követésére és ellenőrzésére terjed ki. E konkrét feladatokat közvetlen munkatársai (három fő) végzik, de beosztottjai közé tartozik a közbeszerzések kiírásáért és lebonyolításáért felelős két munkatárs is.

A főtitkár munkáját a kabinetfőnök irányítása alatt álló titkárság segíti. A kabinetfőnök egy személyben a főtitkár legközvetlenebb munkatársa, a titkárság irányítója és az elnökségi naptár összeállításának felelőse. Az egyes speciális feladatokkal megbízott köztisztviselők lényegében a főtitkár közvetlen alárendeltségében, viszonylag nagy önállósággal tevékenykednek. Külön-külön személy felel a protokollügyekért; a kommunikációért, a sajtókapcsolatokért, az elnökségi összekötő munkatársak (agents de liaison) kiválasztásáért, a vállalatokkal és a civil szférával való kapcsolattartásért; az elnökségi arculat kialakításával összefüggő feladatokért (tanácsi épület dekorációja, logó, ajándékok); a kulturális ügyekért, továbbá az elnökség szén-dioxid-kibocsátási mérlegének (Bilan Carbone) összeállításáért. A fenti köztisztviselőkön kívül az SGPFUE állományába tartozik az az egy-két gyakornok is, akik az ENA hallgatóiként 3–4 hónapos gyakorlatukat töltik a főtitkárságon.²⁵

Az SGPFUE intenzív munkakapcsolatban van a minisztériumok elnökségi felkészüléssel megbízott szervezeti egységeivel, a főtitkárság és a tárcák havi rendszerességgel tartott szervezőbizottsági üléseken beszélik át a szervezéssel járó feladatokat és problémákat. Amennyiben valamely kérdésben egy-egy tárca szakismeretere van szükség, az adott terület szakértőjével az SGPFUE a projektet előkészítő munkatársa tartja a kapcsolatot. A tárcák és a közigazgatás más szereplőinek informálását az elnökség előkészítéséről hírlevél, valamint az SGPFUE által szervezett konferencia segíti.

Az SGPFUE sajátossága, hogy az elnökséggel járó többletfeladatok ellátására a főtitkár egyetlen többlet státust sem kapott: a főtitkárság állományát alkotó személyzetet az egyes minisztériumok bocsátották rendelkezésre. Ennek következtében minden munkatárs feladatkörébe tartozik az őket delegáló minisztériummal való kapcsolattartás is.

Ez a szervezési mód viszonylag költséghatékonynak tekinthető, azonban gyakorlati megvalósítása számos nehézséggel járt.

Elsőként említhetjük, hogy az egyes tárcákkal külön-külön kellett megegyezni nemcsak a rendelkezésre bocsátott munkatársak számáról, hanem személyéről is. A minisztériumok nem minden esetben támogatták, hogy speciális ismeretekkel rendelkező szakértőik más szervezetnél dolgozzanak, mivel így saját minisztériumi célkitűzéseik eredményes megvalósítását látták veszélyben. Az SGPFUE állományának

²⁵ A fentiekén kívül az SGPFUE-vel szoros, napi munkakapcsolatban áll a főtitkár kulturális tanácsadója, az akkreditációt biztosító szoftvert szállító cég munkatársa, valamint a francia elnökség művészeti igazgatója, Philippe Starck dizájnere is. (<http://www.france24.com/fr/20080401-philippe-starck-directeur-artistique-presidence-francaise-union-europ%C3%A9enne-design>)

feltöltése így lassan haladt, és bizonyos posztokat (jogi szakértő, mezőgazdasági szakértő) több hónap után sem sikerült betölteni.

A posztok betöltését nehezítette, hogy az SGPFUE munkatársai munkájukért többletdíjazásban, pótlékban nem részesültek, ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a főtitkárság 2009. március 31-én befejezi működését – vállalniuk kell a feladatkoruk megszűnésével járó kockázatokat.

A főtitkárság szervezeti felépítését szemlélve nem számít tagoltnak: vezetőnek mindössze a főtitkár, két helyettese és a kabinetfőnök tekinthető. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy a köztisztviselők átlagos beosztottak lennének: a vezetőkkel együtt valamennyien rendkívül jól képzettek, jelentős részük a francia elitiskolán, az ENA-n szerezte képezését, és általában több évtizedes, rendkívül gazdag, vezető beosztásban eltöltött szakmai múlt áll mögöttük.

A francia közigazgatásban kiemelkedő a vezetők szerepe, és ez a sajátos vezetési modell („suivre le chef”) tapasztalható az SGPFUE-n belül is. A szálak a főtitkár kezében futnak össze, ő tartja a kapcsolatot a külügyminiszterrel, a miniszterelnökkel és a köztársasági elnökkel, de ugyanakkor ő tárgyal az elnökségi előkészítésben szerepet vállaló nagyvállalatok (vasúttársaság, posta stb.), valamint a tudományos és szakmai szervezetek vezetőivel is. Erre a szerepre a politikai és gazdasági életben otthonosan mozgó, energikus főtitkár kiválóan alkalmas; feladatainak ellátásában – az ENA-n szerzett képezése mellett – nagykövetként szerzett kapcsolati hálója is segíti. A domináns egyszemélyi vezetés hátránya ugyanakkor, hogy a vezető csak egy bizonyos mértékig terhelhető, a feladatok egy személyben történő ellátásának tehát fizikai akadályai vannak. Emellett kevesebb energia marad a rendszeres információáramlás biztosítására, így ennek hiányában az előkészítés lelassul(hat), a továbblépéshez szükséges döntések kés(het)nek.

4. A logisztikai előkészítés egyes részfeladatai

Az elnökségi feladatok, valamint a kialakított szervezeti struktúra áttekintése után az elnökség logisztikai előkészítésének néhány jelentősebb területe következik. A vizsgált területek többé-kevésbé önálló projektekként is felfoghatók, ugyanakkor szorosan összetartoznak és kölcsönösen függenek egymástól.²⁶

4.1. Az elnökségi naptár

Egy-egy elnökség gerincét az elnökség alatt megrendezendő hivatalos és kiegészítő programokat tartalmazó elnökségi naptár adja. A Tanács eljárási szabályzatának legutóbbi módosítása²⁷ átvette az alkotmányos szerződés egyes elemeit, és bevezeti a

26 Ha például nem sikerül időben véglegesíteni az elnökségi naptárt, bizonytalanná válik a költségvetés, nem tudni, hogy mennyi ajándékot kell készíttetni és milyen megoszlásban, ez utóbbiak viszont hiába készülnek el időre, ha a logóról még nem született döntés.

27 A Tanács 2006/683/EK, Euratom határozata a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról.

18 hónapos munkaprogram rendszerét: előre meghatározott három, egymást követő elnökséget ellátó tagállam közös, 18 hónapos elnökségi programot terjeszt a Tanács elé. Ezt a tervezetet a Bizottsággal szoros együttműködésben, a megfelelő konzultációkat követően kell az Általános Ügyek és Külügyek Tanácsa elé benyújtani²⁸ az adott időszak kezdete előtt legkésőbb egy hónappal.²⁹ Az első csoportos elnökségi időszak 2007-ben vette kezdetét a német–portugál–szlovén hármassal, a következő csoportos elnökséget Franciaország, Csehország és Svédország adja.³⁰ E közös programon belül természetesen valamennyi tagállam saját elnökségi programot készít a hozzá tartozó elnökségi naptárral.

Az elnökségi naptár előkészítése rendkívül összetett feladat. A francia elnökség 2008 második félévére esik, így az elnökségi program megvalósítására, a rendezvények, ülések és találkozók megszervezésére – az augusztusi és a december végi szabadságolásokat figyelembe véve – mindössze négy és fél hónap marad. Erre az időszakra kell besűríteni azt a mintegy hatszáz rendezvényt, amely a francia elnökség hivatalos vagy kísérő rendezvényét alkotja. Az elnökségi naptár készítésekor figyelembe kellett venni a várható világpolitikai eseményeket (ENSZ-közgyűlés, nemzetközi konferenciák), az egyes tagállamok speciális igényeit (nemzeti ünnepek, választások³¹), valamint az uniós szervek (különösen a Parlament) működési rendjét. Mivel az európai parlamenti képviselők és a biztosok 2009-es választása is közeleget, annak érdekében, hogy a legtöbb stratégiai kérdésben még ebben a ciklusban döntés születhessen, minél több fajsúlyos döntést igyekeznek a francia elnökség programjába belesűríteni.³²

Az elnökségi naptárban szereplő események természetesen eltérő fontosságúak lehetnek egy-egy tagállam számára. Az Európai Tanács formális és informális ülésein kötelező a legmagasabb szintű politikai képviselőt, a harmadik országokkal (pl. EU–Oroszország, EU–Japán) szervezett csúcstalálkozókon értelemszerűen az elnökséget adó állam képviselői az EU-t.³³ Az előkészítés szempontjából fontos szempont, hogy a miniszteri szintű tanácsülések némelyikén több miniszter is képvisel egy-egy országot (pl. Bel- és Igazságügyi Tanács), a meghívottak köre a megtárgyalt témáktól függően országonként változhat. Egyes országok érdekei, prioritásai lényegesen eltérnek egymástól, ez megfigyelhető a tanácsüléseket³⁴ előkészítő munkacsoport-

28 A gyakorlat szerint más tanácsi formációk féléves munkaprogramjait is be szokták nyújtani az adott Tanács elnökségi időszakra eső első ülésén.

29 Ábel Csaba: Az Európai Unió Tanácsa elnökségének feladatai az alapszerződések szerint In: Európai Tükör 2007/9. (szeptember) 80. oldal.

30 A közös program elfogadását 2008. május 28-án jelentették be Prágában. Részletesebben lásd: http://www.french.xinhuanet.com/french/2008-05/28/content_641341.htm

31 Németországban és várhatóan az Egyesült Királyságban is 2009-ben tartanak parlamenti választásokat.

32 A választások ténye sajátos hatással van a parlament működésére: a képviselők igyekeznek minél több napirenden lévő témát eredményesen lezárni, ugyanakkor óvakodnak az új és politikailag kockázatos döntésektől.

33 A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével ezen a téren jelentős változások várhatók, e feladatok számottevő részét a jövőben a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő látja el.

34 Az egyes tanácsi formációk is eltérő politikai súlyúak: az ÁKÜT, az ECOFIN és a Versenyképességi Tanács ülésein elengedhetetlen a miniszteri jelenlét.

tok működésében is: egyes országok a számukra kevésbé fontos üléseken alacsonyabb szinten képviseltetik magukat, amire az elnökséget adó országnak fel kell készülnie.

Az elnökségi naptár formája és tartalmi mélysége alapvetően a felhasználók igényeihez igazodik, így alapvetően két típusról beszélhetünk.

Az első formáját a közösségi gyakorlat alakította ki, ez a legfontosabb döntési és döntés-előkészítő fórumok (formális és informális Európai Tanács, Tanács, Coreper I-II, Európai Parlament) üléseit tartalmazza áttekinthető, havi/napi bontásban. E forma előnye, hogy a mindennapi munka során jól használható, könnyen áttekinthető képet nyújt az elnökségi időszak alatt esedékes ülésekről.

A második típusba a tagállamok saját használatra kialakított naptárai tartoznak. Ezek közös jellemzője, hogy teljességre törekszenek, és valamilyen szempont szerinti csoportosításban tartalmazzák az adott elnökségi program hivatalos és kísérő rendezvényeit.

A francia elnökség előkészítése során a rövid változat mellett kétfajta részletes naptár készült. Az első napi bontásban, fontossági sorrend szerint tartalmazta az elnökségi eseményeket (I. A köztársasági elnök részvételével zajló programok; II. A 27 tagország minisztereinek részvételével zajló programok; III. A francia kormány tagjának részvételével zajló programok; IV. Egyéb, a közigazgatás által szervezett programok; V. Egyéb rendezvények, ezen belül a) civil szervezetek rendezvényei; b) Európai Kulturális Évad rendezvényei; c) egyéb kulturális események.). Bár a felosztás önkényesnek tűnik, két fontos szempontra is rávilágít: az I. kategóriába tartozó programokat a francia külügyminisztérium, illetve az SGPFUE szervezi, míg a többi programért az érintett szakminisztérium, illetőleg más szervező felel. Biztonsági szempontból az I–III. kategóriába tartozó programokat, vagyis azokat, amelyeken legalább a francia kormány egy tagjának részvétele várható, szigorított biztonsági követelmények figyelembevételével, illetve a résztvevők számára kötelező központi akkreditáció alkalmazásával szervezik.³⁵

A francia politikai vezetés nagyon fontos törekvése volt, hogy Európát, ezen belül ez egyes rendezvényeket minél közelebb hozza a francia állampolgárokhoz. Az volt a politikai szándék, hogy minél több francia városban – ide értve a tengeren túli területeket is – rendezzenek elnökséggel kapcsolatos eseményt. Bár ez nagymértékben növelte a rendezvények költségvetését és nehezítette az előkészítést, várhatóan sikerül elejét venni annak, hogy a vidéki francia lakosság csalódottan emlékezzék a francia elnökségre. A rendezvények földrajzi eloszlásának nyomán követésére készült tehát az eseményeket régióként/városonként felsoroló elnökségi naptár.³⁶

³⁵ Megemlíthető, hogy költségvetési okokból minden rendezvényről részletes nyilvántartás is készült a rendezvény költségvetésével, a szervezésért felelős szerv és személy nevével, elérhetőségével, a felhasznált összeg nagyságával, megoszlásával stb. Ezt, a költségvetési támogatás nyomán követésért szolgáló nyilvántartást francia költségvetési szerveknél rendelkezésre álló szoftver tartalmazza.

³⁶ Az elnökségi naptár e formája az elnökség hivatalos honlapján http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/carte_des_evenements_en_France?typeSCE=false elérhető.

4.2. Költségvetés

Egy-egy elnökség költségvetését jelentősen meghatározzák az elnökséget ellátó ország ambíciói (országpromóció, konferenciák száma, reprezentáció, ajándékok stb.), az adott országra jellemző árszínvonal (szolgáltatások, étkezés, szálloda, bérszínvonal stb.), valamint a rendezvények centralizáltságának (egy központban vagy szétszórva, több helyszínen) mértéke. Az elnökség összköltségét befolyásolja még a rendelkezésre álló kapacitások nagysága (egy nagyobb tagállam különösebb nehézségek nélkül át tudja csoportosítani technikai és emberi erőforrásait, és kevesebb külső szakértelemmel képes megoldani a feladatokat), valamint a feladatok végrehajtásához rendelkezésre álló emberállomány felkészültsége (szükséges-e és milyen mértékben speciális felkészítés).

A költségvetés bevételi oldalán jelentkezhetnek még a szponzorációból eredő támogatások. Ennek mértéke az adott országban tevékenykedő gazdasági vállalatok erején kívül attól is függ, hogy a gazdasági szféra mennyire érzi magáénak az elnökséget, vagyis a szervezők mennyire képesek mozgósítani a közös cél érdekében a gazdasági és civil szférát.

A francia elnökség költségvetésének ismertetésekor a magyartól némiképpen eltérő francia költségvetési szabályokból kell kiindulnunk. A LOLF³⁷ hatálybalépése óta Franciaországban a programalapú költségvetési tervezés működik, ennek megfelelően a francia elnökség előkészítése nem a lebonyolításban részt vevő tárcák fejezeteibe tartozik (ilyenek értelemszerűen nincsenek is), hanem a kormányzati cselekvésen belül önálló alfejezetet képez.³⁸ Ennek megfelelően a miniszterelnök nevében eljáró főtitkár mint az operatív költségvetési program (budget opérationnel, BOP) végrehajtásáért felelős vezető megállapodást (convention de délégation de gestion) kötött az egyes rendezvényekért/feladatokért felelős szerv költségvetési vezetőjével. E megállapodásban rendezték a végrehajtandó kormányzati feladat jellegét, a költségvetési támogatás mértékét rendezvényenkénti bontásban, valamint a felhasználással, elszámolással kapcsolatos szabályokat.

A francia elnökséggel járó kiadások megtervezésekor a német elnökség költségvetése volt a minta.³⁹ A francia költségvetés 190 millió euró⁴⁰ költséggel számolt, ezt három fő tevékenységre (action) bontották:

- az elnökséghez kapcsolódó kötelező és hagyományos feladatok (89 millió euró);

37 A „Loi organique relative aux lois de finances”, vagyis tulajdonképpen a költségvetés előkészítéséről szóló törvény 2004. január 1-jétől lépett hatályba, a törvény alapján készült első program alapú költségvetés 2006. január 1-jétől hatályos.

38 Mission „Direction de l'action du gouvernement” pour 2008, programme 306 „Présidence française de l'Union européenne” Az önálló alfejezet kialakításához a törvényi szabályok mellett a 2000-es francia elnökség tapasztalatai szolgáltattak alapot. Részletesebben lásd: <http://www.senat.fr/rap/a07-094-10/a07-094-101.html#toc53>

39 Ez lényegében más területekre is igaz: A „Kérdezzük meg a németeket!”-elv sok esetben segítette a szervezőket.

40 A gyakorlat azt mutatja, hogy a „kis” tagállamoknak körülbelül 80, a „nagy” tagállamoknak mintegy 200 millió euróba kerül az elnökség megszervezése.

- a francia elnökség saját kezdeményezésére létrejött rendezvények (82 millió euró);
- tárcaközi kiadások (19 millió euró – ide tartoznak az SGPFUE működésével együtt járó, lényegében szervezési-logisztikai költségek, valamint a kommunikációs költségek⁴¹).

A francia elnökségre költött összeg a megelőző francia elnökségekkel összehasonlítva radikálisan emelkedett: az 1995-ös 14,1 millió euróról 2000-ben 56,9 millió euróra. A 2008-as elnökség 190 milliós költségvetése 13,5-szerese a 13 évvel ezelőttinek.⁴² Egyesek kritikusan szemlélték a költségek ilyen emelkedését, és azt a köztársasági elnök egyéniségére és „grandiózus” Európa-politikájára vezették vissza.⁴³ Az Assemblée Nationale és a Sénat képviselői azonban meghajoltak a német példára és a jelentősen megnövekedett taglétszámú EU-ra hivatkozó kormányzati érvek előtt, és – a raportörök véleményével összhangban⁴⁴ – különösebb vita nélkül elfogadták az eredetileg tervezett költségvetést.

A fenti összegekkel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy azok korántsem jelentik a soros francia elnökség összköltségvetését. A költségvetési források mellé számolhatjuk még az Európai Uniótól származó költségvetési⁴⁵ és egyéb támogatásokat (technikai segítség, uniós infrastruktúra használata stb.), valamint az elnökségi szponzoroktól származó, pénzben nehezen meghatározható támogatásokat (gépjárműflotta rendelkezésre bocsátása, vasúti kedvezmények, hirdetési felületek stb.).

4.3. Akkreditáció

Akkreditáció alatt az elnökség előkészítésével kapcsolatban azt a folyamatot értjük, amely során az elnökséget adó tagállam erre felhatalmazott szerve megvizsgálja meghatározott személy adott helyszínen (rendezvényen) való részvételének kockázatait, és ennek alapján nyilatkozik a részvétel megengedhetőségéről. Az akkreditáció egyaránt szolgál biztonsági és logisztikai érdekeket: egyrészt meg kell határozni, hogy a helyszínen (pl. magas rangú politikus közelében) ki tartózkodhat, másrészt a szervezőknek pontos információkkal kell rendelkezniük a rendezvényen részt vevők számáról, státusáról (állami vezető, kísérő, biztonsági tiszt stb.) és speciális igényeiről.

Az akkreditáció során a szervezőknek valamennyi, az adott rendezvény vonatkozásában releváns információval rendelkezniük kell a résztvevőkről. Az alapvető személyes információkon kívül (név, állampolgárság, beosztás, elérhetőség stb.) ide tartozhatnak a szállodára, az érkezésre és az elutazásra vonatkozó adatok, az étkezési szokások (vegetáriánus, kóser stb.), és egyes speciális kérések (fakultatív prog-

41 <http://www.touteurope.fr/index.php?&id=63&cmd=FICHE&uid=2505&cHash=3be913840e>

42 <http://www.touteurope.fr/index.php?&id=63&cmd=FICHE&uid=2505&cHash=3be913840e>

43 Vincent Nouzile: Sarkozy, ou la folie de grandeurs européennes (<http://www.bakchich.info/article1857.html>)

44 Részletesebben lásd: http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/07-08/c0708013.asp#P6_47 és <http://www.senat.fr/rap/a07-094-10/a07-094-10.html>

45 Az EU korlátozottan, de támogatja az informális tanácsi ülések megrendezését is.

ram, szállás, találkozó stb.). Ha ezeket az adatokat a mintegy hatszáz elnökségi rendezvény és a több tízezer résztvevő⁴⁶ tükrében vizsgáljuk, akkor nyilvánvaló, hogy a programokat csakis összehangoltan és minél inkább egységesített módon lehet megszervezni. Rendkívüli körülményt, pontosságot és szervezőkészséget igényel, hogy a megfelelő időpontban és helyszínen a szükséges személyek, eszközök rendelkezésre álljanak.

Az elnökségek gyakorlata azt mutatja, hogy az akkreditációs kérelmet az érintettek elektronikus úton, az erre kialakított és az elnökségi honlapról közvetlenül elérhető platformon keresztül tudják a legcélszerűbben a szervezőkhöz eljuttatni. A francia elnökség is ezt a gyakorlatot követte, és azokon a rendezvényeken, ahol a francia kormány legalább egy tagja részt vesz, kötelezővé tette az egységes internetes akkreditációs rendszer használatát.⁴⁷ Az akkreditáció szempontjából a résztvevőket négy csoportba sorolták: delegációk, újságírók, szállítók és állampolgárok.⁴⁸

A delegációk a hivatalos úton megkapott meghívóban linket, valamint a rendszerbe való belépésre jogosító felhasználónevet és jelszót kapnak. A szervezők a delegációkkal a delegációvezető által kijelölt kontaktszemélyen keresztül tartják a kapcsolatot, ő felel a résztvevők adatainak rendszerben való rögzítéséért.

Az újságírók meghívó nélkül, formanyomtatvány kitöltésével kérhetik akkreditációjukat egy-egy rendezvényre, esetükben azonban az akkreditáció folyamata egyben biztonsági ellenőrzéssel is együtt jár.

A szállítók a delegációkhoz hasonlóan elektronikus levélben kapják meg a vállalkozás akkreditációjához szükséges felhasználónevet és jelszót, majd a vezető által kijelölt kapcsolattartó rögzíti a rendezvény területére való belépésre jogosult munkatársak adatait. Fontos kiemelni, hogy nemcsak a hagyományos értelemben vett szállítók (pl. dekoratőrök, technikai munkatársak, pincérek) akkreditációját kell elvégezni, hanem a delegációk szállására belépési jogosultsággal rendelkező alkalmazottakat (pl. takarítók, szobaszervíz) is.

Az elnökséggel kapcsolatos rendezvények egy része nyitott a nagyközönség előtt is. Bizonyos esetekben azonban biztonsági okokból szükséges a résztvevők előzetes szűrése. Az állampolgárok akkreditációs kérelmeiket közvetlenül az internetes kezelőfelületen juttathatják el a szervezőknek, akik – valamennyi akkreditáció esetén – fenntartják maguknak a jogot, hogy az akkreditációt indokolás nélkül megtagadják.

Az akkreditációs kérelmek közvetlenül az adott rendezvény szervezőihez futnak be, akik – a biztonsági ellenőrzés lefolytatása után – a program segítségével intézkednek a szükséges további lépések megtételéről (étkezés, ajándékok beszerzése, fakultatív programon való részvétel stb.). A szervezők által használt program⁴⁹ rendkívül jól kezeli az egyes felhasználói jogosultságokat, minden felhasználó csak a rá vonatkozó programmal kapcsolatos információkat láthatja, a rendezvények egészé-

46 A német elnökség rendezvényein mintegy 70 000 főt akkreditáltak a szervezők.

47 Egyéb rendezvények esetében a szervezők maguk döntenek az akkreditáció során alkalmazott eljárásról.

48 http://www.ue2008.fr/accreditation_fr.html

49 Az IC2M (International Conference and Meeting Manager) a luxemburgi elnökség óta több alkalommal biztosította az akkreditációk zavartalan lebonyolítását.

hez csak az ún. szuperfelhasználók rendelkeznek hozzáférési jogosultságokkal. Az akkreditáció zavartalanságának biztosítása érdekében a szervezők a kiszolgáló szerverparkot megfelelő biztonsági védelemmel látták el, az adatokról pedig rendszeres biztonsági mentés készül.

Az akkreditáció befejeztével valamennyi résztvevő azonosító kártyát (badge)⁵⁰ kap, amelyet a rendezvény helyszínén, személyi okmány felmutatása ellenében vehet át. A kártya színe⁵¹ jelzi a birtokosa státusát (delegáció tag, szállító, újságíró stb.), illetve azt, hogy a kártya birtokosa mely biztonsági zónákba jogosult belépni.

4.4. Biztonság

A biztonság kérdése kiemelkedő a francia elnökség előkészítése során: a főtitkár egyik helyettese kizárólag e terület koordinálásával foglalkozik. A rendezvények helyszínének biztosítása mellett garantálni kell a konvojok zavartalan közlekedését, a szállások biztonságát, valamint fel kell készülni a váratlan helyzetek kezelésére.⁵²

A biztonsággal kapcsolatos kérdések megtárgyalására az SGPFUE főtitkárhelyettesének vezetésével, valamint a DGPN,⁵³ a DDSC,⁵⁴ az SPHP⁵⁵ és a francia belügyminisztérium elnökségi ügyekkel megbízott munkatársainak részvételével munkacsoport alakult, amelynek feladata a biztonsággal kapcsolatos kérdések megtárgyalásán túl a megyei rendezvények biztosításáért felelős prefektusokkal való kapcsolattartás is.

Általánosságban elmondhatjuk, hogy a rendezvény belső biztosításáért a speciális képzettséggel rendelkező rendőrségi munkatársak, illetve a delegációkat kísérő biztonsági személyzet felelnek, míg a külső biztosítás (utak lezárása, kordon felállítása, demonstrációk kezelése stb.) a prefektus hatáskörébe tartozik. A francia elnökség alatt a brüsszeli rendezvények biztonságának garantálása a belga és az uniós biztonsági szervek feladata, amelyek természetesen napi munkakapcsolatban állnak francia kollégáikkal.

4.5. Kommunikáció

Az elnökségi kommunikáció egyik legfőbb célja, hogy a közvélemény számára érzékelhetővé tegye Franciaország visszatérését Európába, továbbá tudatosítsa, hogy ko-

50 A delegációk vezetői azonosító kártya helyett (arany, ezüst, bronz) színű kitűzött viselnek.

51 PI. vörös: delegáció vezetői, kék: delegáció más tagjai.

52 A szervezőket a legnagyobb kihívás elé kétségtelenül a francia nemzeti ünnep idejére, július 13–14-re tervezett EUROMED-csúcstalálkozó állította: a tagállamok állam- és kormányfői mellett a mediterrán térség tucatnyi állam- és kormányfője, valamint több ezer újságíró vett részt a rendezvényen.

53 DGPN (Direction Générale de la Police Nationale) – a rendőrség irányítását ellátó központi szerv, körülbelül a magyar ORFK-nak felel meg.

54 DDSC (Direction de la Défense et de la Sécurité Civile) – a polgári- és katasztrófavédelem irányítását ellátó központi szerv, körülbelül az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnak felel meg.

55 SPHP (Service de Protection des Hautes Personnalités) – egyes francia állami és a Franciaországba látogató külföldi vezetők védelmével megbízott rendőri egység, körülbelül a Köztársasági Őrezrednek felel meg.

runk nagy kihívásaira (energia, környezetvédelem, biztonság és bevándorlás)⁵⁶ egyedül Európa képes hatékony választ adni. Az elnökség egészére általános kommunikációs célkitűzésként el kell érni, hogy a francia elnökség pragmatikus, a „nagy ambíciók Európájából” a „nagy eredmények Európájába” vezető elnökségként jelenjen meg. A francia közvélemény számára szükséges részletesebb, közvetlen tájékoztatást nyújtani az Európai Unió döntéshozatali folyamatairól, kerülve azt az üzenetet, hogy a tagállamok nemzeti érdekeiket érvényesítik a brüsszeli döntéshozatal során.

A kommunikáció elsődleges iránya a média⁵⁷: a franciák alapvetően innen szerzik ismereteiket, és a kommunikációs célok is elsősorban az újságírók közvetítésével juttathatók el az állampolgárok felé. A lehető legszélesebb körű tájékoztatás érdekében a legnagyobb hangsúly az audiovizuális médiára, valamint az országos és regionális írott sajtóra helyeződik, de a szervezők a kevésbé tájékozott társadalmi rétegek informálása érdekében a női és férfimagazinokat, családi lapokat is be kívánják vonni a tájékoztatásba. A sajtó mellett kiemelkedő szerepet kapnak az egyéb társadalmi véleményformálók: képviselők, egyesületek, intézményi partnerek, agytrösztök és a fiatalokra hatást gyakorló bloggerek.

A francia uniós elnökség legfontosabb kommunikációs eszköze – az utóbbi évek gyakorlatának megfelelően – az elnökség honlapja,⁵⁸ amelyen keresztül az elnökséggel kapcsolatos legfontosabb hírek, információk és dokumentumok érhetőek el. A honlap a francia mellett angol, német, spanyol és olasz nyelven olvasható,⁵⁹ ugyanakkor az elnökségre vonatkozó tájékoztató kiadvány valamennyi uniós nyelven hozzáférhető.

A francia elnökség kommunikációs és politikai kulcsszereplője Nicolas Sarkozy, egyben az ő kabinetjében futnak össze a kommunikáció és a politika irányításának szálai is. Az elnökség sikere szempontjából elsődleges, hogy irányításával a francia kormány, valamint a tagállami és uniós vezetők azonos üzeneteket közvetítsenek az európai közvélemény felé.

A tagállamok működésének sajátossága, hogy állam- és kormányfőik nemegyszer át nem gondolt és hazai, valamint uniós szinten nem egyeztetett kijelentésekre ragadtatják magukat. Ebben az esetben az „improvizáció” komoly kihívás elé állítja a tagállami szakembereket: a károk minimalizálásának érdekében összehangolt cselekvésre van szükség a kommunikáció hitelességének helyreállításáért és a politikai presztízsvesztéssel járó kudarc elkerüléséért.⁶⁰

56 Ezek egyben a francia elnökség legfőbb prioritásai is.

57 A július 13–14-i EUROMED-csúcstalálkozón több ezer újságíró vett részt, az elnökség alatt összesen mintegy 20 000 újságíró közreműködése várható.

58 <http://www.eu2008.fr/> vagy <http://www.ue2008.fr/>

59 Az elnökség honlapjának öt nyelven való elérhetővé tétele eltér az eddigi elnökségi gyakorlattól, és rendkívül megterhelő feladatot ró a honlap szerkesztőire.

60 A francia köztársasági elnök – az emelkedő olajárak miatt tüntető halászok belpolitikai nyomásának engedve – sürgette az üzemanyagárak általános forgalmi adójának csökkentését, holott pénzügyminisztere tudhatta volna: az európai pénzügyminiszterek 2005-ben Manchesterben megállapodtak arról, hogy az emelkedő olajárból fakadó esetleges többletbevételeket nem fordítják a piaci alkalmazkodási folyamatot torzító kompenzációra.

Az elnökségi kommunikáció alakításánál figyelembe kell venni a hazai és a nemzetközi közvélemény eltérő igényeit. Uniós szinten figyelemmel kell lenni az éppen soros elnökségre, a saját üzenetek közvetítésével nem lehet „beárnyékolni” a hivatalban lévő elnökség munkáját.⁶¹ Intenzív kommunikációra csak az elnökség alatt, illetve az azt megelőző néhány hétben van lehetőség. A hazai közvéleményt ugyanakkor nemcsak az elnökségi periódus alatt, hanem előtte és utána is tájékoztatni kell az elnökséggel járó kihívásokról. Ésszerű felosztás lehet, ha az elnökség előtti időszakot a „ráhangolódásra”, az európai ügyek hazai megismertetésére, az elnökség hat hónapját a konkrét ügyek, események és eredmények bemutatására, míg az elnökség utáni időszakot az elnökség értékelésére szánja a kommunikációs stratégia.

4.6. Elnökségi arculat

Valamennyi uniós elnökség a tartalmi kérdéseken kívül igyekszik saját arculattal, egyedi értékekkel is megjelenni. A cél, hogy az elnökséghez kapcsolódó események, tárgyak, helyszínek jól azonosíthatók legyenek,⁶² és az érintettek számára világos és egyértelmű üzenetet hordozzanak.⁶³ Az elnökségi arculat felépítését felfoghatjuk sajátos márkaépítésnek is – az eladandó termék ebben az esetben az Európai Unió soros elnöksége.

Az elnökség egyik legkifejezőbb szimbóluma a logó. Szerepel minden hivatalos kiadványon, ajándékon, tulajdonképpen ez az a jelzés, amely az elnökségi rendezvényeket hitelesíti, a külvilág számára azonosíthatóvá teszi. A francia elnökség 2008. június 2-án mutatta be logóját, amelyen az uniós és a francia zászló szerepel egymás mellett⁶⁴ az elnökségre utaló UE 2008.fr felirat társaságában. A logó, amelyet az elnökség művészeti igazgatója, Philippe Starck⁶⁵ tervezett, „a Franciaországot és az Európai Uniót összekötő erős kapcsolatot” szimbolizálja.⁶⁶

61 A túl korán elkezdett elnökségi kommunikációt 2008. január 16-án az Európai Parlamentben a szlovén miniszterelnök részéről komoly kritika érte: „*We will not compete for the spotlight. That is not important to us.*” A franciák értették a célzást, és minden, elnökségre vonatkozó külső kommunikációt 2008. június elejéig leállítottak. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20080116+ITEM-002+DOC+XML+VO//EN>)

62 Egyben hitelesítésük is az adott rendezvényt, tárgyat, amely az elnökségre jellemző vizuális megjelenéssel bír.

63 Az elnökségi arculat összekapcsolása az országimázs-építéssel szintén jellemző az elnökségekre: egyedülálló lehetőség arra, hogy a tagállam megismertesse magát a széles értelemben vett európai közvéleménnyel, bizonyítsa alkalmasságát a nagy európai projektek megvalósításában, továbbá közvetlen vagy közvetett gazdasági haszonra váltsa a rá irányuló figyelmet.

64 Érdekes, hogy az EU-zászló a francia trikolornál nagyobb méretű...

65 A tervező szerint a logó „*nagyon egyszerű, nagyon egyértelmű*” (<http://www.euractiv.fr/presidence-francaise-ue/article/presidence-francaise-ue-logo-tres-simple-000863>)

66 A logó egyben nagyon hasonlít a köztársasági elnökről készült hivatalos fényképen látható zászlókhoz. Nicolas Sarkozy az első francia köztársasági elnök, akinek hivatalos felvételén a trikolor mellett az uniós zászló is látható. (<http://www.lefigaro.fr/politique/2008/06/02/01002-20080602ARTFIG00696-la-presidence-francaise-de-l-union-se-devoile.php>)



A logót csak az SGPFUE engedélyével, szigorú formai követelmények betartásával lehet felhasználni. A logóból a könnyebb felhasználhatóság érdekében készül horizontális, valamint a fénymásolásnál jól használható monokróm változat, a pontos technikai részleteket és az alkalmazási követelményeket CD-melléklettel kiegészített útmutató tartalmazza. Rendkívül praktikus megoldás, hogy a rendezvények szervezéséért felelős szervek önállóan, a logó felhasználásával készíthetik el a rendezvényhez szükséges jegyzetöböket, meghívókat, molinókat stb.

Az elnökség vizuális arculatának megtervezésekor kiemelt helyet kap a Brüsszelben található tanácsi épület, a Justus Lipsius díszítése. A feladat a hatalmas méretű hall, a bejárat, a liftek, a VIP-terem, valamint a sajtótájékoztatóknak otthont adó terem (Auditorium) díszítése. Az SGPFUE közbeszerzési eljárást írt ki a feladat elvégzésére, az érdeklődő vállalkozásoknak biztosította a helyszín megtekintését. Valamennyi pályázónak a szükséges referenciák igazolásán túl részletes vizuális tervvel, művészi koncepcióval, kivitelezési tervvel, valamint költségvetéssel kellett benyújtania pályázatát, amelyet az SGPFUE vezetésével szakértő zsűri bírált el. A pályázatot különösen nehezítette, hogy a pályázati kiírás időpontjában (2007 decembere) még sem az elnökség logója, sem a kommunikáció fő irányai nem voltak ismertek a pályázók előtt. Az eredményes pályázó kiválasztása után, a szlovén elnökség végén, csak a francia elnökség hivatalos kezdete előtt néhány nappal indulhatott meg a francia dekoráció elhelyezése.

Régi hagyomány, hogy a soros elnökséget ellátó tagállam ajándékot ad a többi tagállam közreműködő munkatársainak, valamint a sajtó képviselőinek. Az ajándékok helyes kiválasztása különösen fontos, mivel a résztvevők számára elsősorban ezek testesítik meg az elnökséget. Az ajándéknak egyaránt kell hasznosnak és az elnökségre jellemzőnek lennie, azonban a soros elnökségek ritkán tudtak kitörni a toll–nyakkendő–esernyő-háromszögből.⁶⁷ Franciaország az ajándékok kiválasztásánál arra törekedett, hogy azok a mai (modern) Franciaország és a francia elnökség képét egyaránt közvetítsék: a francia kreációt, a technológiai újítást és a környezet védelmét.⁶⁸ Az ajándékok kiválasztásánál a biológiailag nem lebomló termékeket a lehetőségekhez képest kerülni kell, és a természetes anyagokat kell előnyben részesíteni. Fontos kitétel továbbá, hogy a termék francia gyártású legyen.⁶⁹ Ezzel a felfogással a franciák a németekkel ellentétes álláspontot képviseltek: a németek el-

67 Akad pozitív példa is: A német elnökség alatt a statisztika munkacsoport ülésén a résztvevők egy kis műanyag szellemfigurát kaptak. Az általános értetlenkedést látva az elnök megjegyezte, hogy ez a „kompromisszum szelleme”, amit a hatékony munka érdekében mindig tartsanak maguknál...

68 Mivel a rendezvények túlnyomó többségét vidéken tartják, a résztvevők számíthatnak a régióra jellemző ajándéktárgyakra (bor, kézműves termékek stb.) is.

69 Ezt különösen a műszaki cikkek vonatkozásában nehéz teljesíteni.

nökségük alatt a kisebb költségű, praktikus és német márkájú termékeket favorizálták még akkor is, ha azokat Kínában gyártották. A pályázati felhívást európai szinten hirdették meg, viszont feltétel volt, hogy az ajándékot német dizájnert tervezze, vagy tipikus német termékről legyen szó.

A franciák végül is huszáros vágással oldották meg a világhírű francia márkák közötti már-már lehetetlennek tűnő választást: Philippe Starckot, a nemzetközileg elismert dizájnert, egyben az elnökség művészeti vezetőjét bízták meg az ajándékok megtervezésével és a gyártással. A szervezők az újságírók részére 20 000, a delegáció tagjai részére 150 000, a nemzeti parlamentek tagjai és a miniszteri szintű vendégek részére 3000-3000 ajándék beszerzését tervezik, a kisebb ajándékok (toll, jegyzettömb, esernyő) több százezer példányban készülnek. Az ajándékok között a francia elnökség alatt is megtalálhatók a hagyományosnak számító termékek (toll, nyakkendő, esernyő), de újdonságnak számítanak az egyedi tervezésű azonosító-kártya-tartók, a párizsi pénzverde ötezer példányban készül és az elnökségi logóval ellátott kéteuros pénzerméi, a különböző méretű táskák, valamint a magasabb rangú vendégeknek szánt és Franciaországról szóló filmet tartalmazó DVD-lejátszó.⁷⁰ A francia elnökség logójával is ellátott ajándékok egyediek, azonos stílusúak és az eddigi visszajelzések szerint sikert arattak a megajándékozottak körében.

4.7. Kísérőprogramok

Az elnökségi időszak alatt az elnökségi prioritások kapcsán egy-egy téma, politika aktuálissá válik. A döntés-előkészítést és a döntés megalapozását szolgáló párbeszédre kiváló lehetőséget nyújtanak a szakértők, az üzleti szféra képviselő, a lobbisták, valamint az uniós tisztségviselők részvételével megrendezett szakmai konzultatív fórumok.⁷¹ Egy-egy cél előmozdítása érdekében szerencsés megoldás lehet független szakértők, egyetemi tanárok részvételével tartott nemzetközi tudományos konferencia összehívása. Az elnökség (és a Bizottság) profitálhat a független szakértők által lefektetett elvekből és figyelembe veendő szempontokból, ugyanakkor a szabályozás kimunkálásában megmarad döntési önállósága. Az elnökség által kiemelten kezel kulcsüzenetek célba jutását, stratégiai döntések megalapozását kiválóan szolgálják ezek a szakmai programok.

A soros elnökségek rendezvénysorozata azonban nem korlátozódik kizárólag a politikai-szakupolitikai kérdések megtárgyalására: a szervezők igyekeznek közelebb hozni az adott tagállam lakosságához az unió aktuális kérdéseit, és színvonalas kulturális programok megrendezésével szeretnék kihasználni az ország felé irányuló európai érdeklődést. Egy-egy aktuális témáról szakmai szervezetek, agytrösztök rendeznek konferenciákat, elemezve vagy befolyásolva a döntés-előkészítést. A tagállamoknak fontos döntést kell hozniuk a tekintetben, hogy milyen viszonyt alakíta-

⁷⁰ A magas rangú külföldi vendégeknek szánt egyedi ajándékok, összesen mintegy 200 db beszerzését nem az SGPFUE, hanem az elnöki protokoll intézi.

⁷¹ E szakmai fórumok szervezésében, működtetésében nagy szerepet kapnak az uniós kérdésekkel foglalkozó agytrösztök.

nak ki a hivatalos és kapcsolódó rendezvények között, illetve milyen mértékben támogatják az elnökségi programhoz közvetlenül nem kapcsolódó eseményeket.⁷²

Franciaországban a kísérő rendezvényeket két csoportba sorolták: az Európai Kulturális Évad⁷³ eseményei lehetőséget adnak arra, hogy a francia kultúra értékeit más tagállamokban is megismerhessék, ugyanakkor más tagállamok franciaországi kulturális bemutatkozására is lehetőséget nyújt.⁷⁴ A mintegy ötven fő eseményből és több száz kapcsolódó rendezvényből álló évad nem titkolt célja, hogy rámutasson a különböző európai országok kultúrája közötti különbségekre és hasonlóságokra, és ezen erős kulturális hagyományok segítségével is erősítse – mindenekelőtt Franciaországban – az európai együvé tartozás érzését. A rendkívül színes programkínálatban Franciaország és a 26 tagállam művészi és tudományos életének képviselői (írók, filmművészek, képzőművészek) mutatkoznak be az elnökség hat hónapja alatt.⁷⁵ A szervezők elsősorban a fiatal korosztályt szeretnék megcélózni, a sikeres szervezés és a minél aktívabb részvétel érdekében az oktatási miniszter körlevélben hívta fel a közoktatási intézmények figyelmét a programsorozatra.⁷⁶

Az Európai Kulturális Évadot nem az SGPFUE szervezi, azért a CultesFrance és Laurent Burin des Roziers főszervező felel. Az elnökségi programok és a kulturális kísérőrendezvények ilyen módon történő szétválasztásának alapvetően belpolitikai okai voltak. E szervezeti megoldás azonban többletkoordinációt és rendkívüli odafigyelést igényel mindkét fél részéről, amelyet tovább nehezít, hogy a hatáskörök pontos szétválasztása nem történt meg, és a két vezető (főtitkár-főszervező) közötti hierarchikus kapcsolat sem tisztázott.

Az Európai Kulturális Évad közel hatmillió eurós összköltségvetése rendkívül sok forrásból ered: a francia kulturális és kommunikációs minisztérium, az SGPFUE, a régiók, a városok és a szponzorok támogatása mellett számítanak más országok kulturális intézeteinek hozzájárulására is.

A rendezvények másik csoportját az ún. „elnökségi logóval ellátott rendezvények” (manifestations labellisées) alkotják. Ezek esetében a program összeállításáért felelős SGPFUE az általában a civil szférához tartozó rendező kérésére úgy döntött, hogy a program szakmai tartalma, a meghívottak száma vagy jelentősége, illetve a francia elnökség célkitűzéseivel való szoros összhangja alapján a rendezvényt felveszi az elnökség programjába. Ezzel a szervezők számára nyilvánosságot, szakmai és hivatalos elismerést, valamint – esetlegesen – anyagi támogatást biztosít. Az elnök-

72 Nyilvánvaló, hogy az elnökséggel semmilyen összefüggésben nem lévő rendezvények kísérőprogramként sem lehetnek részesei a programsorozatnak. Ugyanakkor valamennyi rendezvény szervezője az állami támogatás reményében igyekszik úgy alakítani a programot, hogy az még illeszkedjen a szervezők által szabott keretek közé.

73 http://www.culturesfrance.com/evenement/ev509_UHImZWFjdXRIO3NlbnRhdGlvbGv==.html

74 Franciaország hagyományteremtő céllal indítja útjára a programsorozatot, azonban az egyeztetések során hamar világossá vált, hogy az elnökségi trió másik két tagja, Csehország és Svédország más hangszíjjal és más dimenzióban képzelel el a kulturális kísérőprogramok lebonyolítását.

75 Néhány példa a programból: „Európai filmesek körútja Franciaországban” (27 európai rendező mutatja be filmjeit), „Találkozás a történelemmel” (27 történész tart előadást európai történelmi témákról Blois-ban). A részletes program: <http://www.education.gouv.fr/bo/2008/17/MENE0800320C.htm>

76 <http://www.education.gouv.fr/bo/2008/17/MENE0800320C.htm>

ségi logóval ellátott rendezvények azonban az elnökség számára is hasznosak: színesítik és változatossá teszik az elnökségi programot, biztosítják a szűkebb szakmai és szélesebb társadalmi nyilvánosságot az elnökséggel szorosan összefüggő kérdések megtárgyalásához, ugyanakkor minimális ráfordítás árán mentesítik az elnökség szervezőit a szervezési feladatok alól.

5. Következtetések a magyar elnökség logisztikai előkészítésére vonatkozóan

A francia soros elnökség logisztikai előkészítéséről szóló összefoglaló⁷⁷ során betekintést kaptunk az elnökség logisztikai előkészítésével járó legfontosabb feladatokba. Joggal vetődik fel a kérdés: mely elemek lehetnek hasznosak, követendők a magyar soros elnökségre való felkészülésben és mely megoldásokat kell lehetőleg elkerülni?

Mielőtt elmélyednénk a kérdés megtárgyalásában, néhány alapvető megállapítást kell tennünk:

- A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén az uniós intézményi struktúra és döntéshozatali rend alapvetően megváltozik, és évekbe telik, amíg az új rendszer „bejáratódik” és rögzül az új szervezeti kultúra. A magyar elnökség előkészítése során várhatóan már az új helyzethez kell alkalmazkodni.
- Az elnökség előkészítése és lebonyolításának feladata szervesen kell hogy illeszkedjen az adott ország közigazgatási és kulturális keretei közé: az elnökség megszervezésével kapcsolatban vannak követendő példák, de minden országnak magának kell megtalálnia a számára legjobb alkalmazható módszereket.
- Az elnökség megszervezése alapvetően a tagállam kormányára és közigazgatására hárul. Az elnökség megszervezésének feladata nemzetközi erőpróba elé állítja a közigazgatást, felfogható egyfajta nemzetközi teljesítményértékelésnek is. Az elnökséggel járó kihívások minden tagállam előtt idejében ismeretek, a felkészülést ennek, valamint a jelenlegi képességek ismeretében kell megtervezni.

A francia elnökség logisztikai előkészítése az alábbi következtetések levonására ad lehetőséget:

Bár a francia kormánypártok és az ellenzék között nem felhőtlen a viszony, a francia ellenzék kritikája kimerül a köztársasági elnök munkamódszerének, illetve a Lisszaboni Szerződés elfogadásával kapcsolatos elmaradt népszavazás felemlítésében. Az elnökség költségvetésének megszavazásakor és *a felkészülés során politikai konszenzus uralkodott*. A politikai egyetértést szolgálja, hogy az elnökség leveleznylésére sikerült olyan vezetőket találni (Bernard Kouchner, Jean-Michel Jouyet,

⁷⁷ Az összefoglaló, bár a szerző által legfontosabbnak ítélt logisztikai részterületekre kitér, terjedelmi okok miatt kényszerűen rövidre szabott. További elemzések tárgyai lehetnek még az elnökségre való felkészülést segítő képzési programok, az elnökség során ellátandó tolmácsolási és fordítási feladatok, az elnökségi összekötő munkatársak (liaison officers, agents de liaison) kiválasztása és feladataik meghatározása, az elnökség alatti kapcsolattartás és a csere-köztisztviselők szerepe stb.

Claude Blanchemaison), akik politikai-szakmai hozzáértése minden politikai párt részéről megkérdőjelezhetetlen. A magyar elnökségre való felkészülés szempontjából alapvető fontosságú, hogy *valamennyi parlamenti párt érdekelt az eredményes soros elnökségben*, és a mindennapi politikai csatározásoktól függetlenül el kérdésben konszenzusra törekszik.⁷⁸

A francia elnökség előkészítése kapcsán szervezeti szempontból szerencsés megoldás, hogy a tagállami döntés-előkészítő mechanizmusok érintetlenül hagyásával *központosították a logisztikai előkészítést*. További nagy előny, hogy egyszemélyi felelőse („Monsieur Présidence”) van mind a logisztikai előkészítésnek, mind a költségvetés felhasználásának.⁷⁹ A főtitkárt karizmája, diplomáciai tapasztalata alkalmassá teszi arra, hogy *az elnökség előkészítésének politikai és szakmai vezetője legyen*. Rendkívüli mértékű leterheltsége azonban szükségessé tette volna, hogy egyik helyettese kizárólag az SGPFUE-n belüli belső koordinációval, a feladatok kiosztásával, számonkérésével és a határidők betartatásával foglalkozzék.⁸⁰

Az előkészítés vonatkozásában nehézséget jelent, hogy egyes részterületeken (Európai Kulturális Évad, kommunikáció) a *hatáskörök és a felelősségi rend* nem teljesen tisztázottak, így az előkészítés kevésbé gördülékenyen haladt előre.

Az SGPFUE létszáma a feladatok végrehajtására egyértelműen alacsony. A *munkatársak kiválasztásakor* a minisztériumok nem voltak abban érdekeltek, hogy legjobb szakembereiket átengedjék a főtitkárságnak, egyes státusok hosszú ideig betöltetlenek maradtak, ami tovább terhelte a rendelkezésre álló munkatársakat. A posztok betöltések nem működött *megfelelő motivációs rendszer*: a tapasztaltabb kollégáknak „nem érte meg” pusztán a dicsőségért több felelősséggel több munkát végezni, így gyakran személyes okokra hivatkozva utasították el az áthelyezésre vonatkozó megkereséseket.

A főtitkár a köztisztviselők vonatkozásában – mivel azok a minisztérium, és nem az SGPFUE állományába tartoztak – nem rendelkezett elégséges *vezetői jogosítványokkal*: nem utasíthatta munkatársait a más minisztériumból érkező kollégák ideiglenes kiegészítésére a munkateher csökkentése érdekében. Az SGPFUE feladatainak és személyi állományának meghatározásakor nem vették teljesen figyelembe az *előkészítő munka szakaszos jellegét*,⁸¹ ami biztosította volna az erőforrások koncentráltabb felhasználását. Ennek következtében egyes munkatársak a végletekig voltak terhelve, míg másokra lényegesen kevesebb munkateher hárult.

A francia elnökségi felkészülésben viszonylag kisebb hangsúlyt kapott az elnökséggel foglalkozó *munkatársak felkészítése*, ami a hatalmas elnökségi rutin miatt

78 Ódor Bálint–Szalóki Katalin: Az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportja Európai Tükör 2008/5. (május) 65. old.

79 A LOLF a programalapú költségvetési tervezési rendszerrel tovább erősíti ezt az elvet.

80 A feladatok végrehajtásának határideje sokszor nem volt előre megállapítva, számos esetben ad hoc módon kellett a váratlanul felmerült problémákkal szembesülni.

81 Az elnökséggel kapcsolatban bizonyos feladatok (pl. a költségvetés összeállítás, ajándékok megtervezése, közbeszerzések lebonyolítása) az előkészítés kezdetén, egyesek az elnökség előkészítése alatt folyamatosan (biztonság, koordináció, akkreditáció), mások viszont csak a végén (pl. elszámolás) jelentkeznek.

érthető.⁸² A francia elnökség számára rendelkezésre áll olyan, *hazai szakmai köz-igazgatási háttérintézmény*, amely a képzés feladatát magára vállalhatja⁸³, míg a kisebb tagállamok gyakran európai, nemegyszer éppen francia tanintézetekhez fordulnak.

A francia elnökség szervezése során egyértelműen jó megoldásnak bizonyult az elnökség vizuális megjelenítéséért felelős, a szervezeti struktúrától többé-kevésbé független *művészeti igazgató megbízása*. A nemzetközi dizájnban járatos, elismert művész nevével erősítette az elnökség arculatát, és alkotásaiban jól jeleníti meg a francia divat és iparművészet modern értékeit.⁸⁴

Az interneten alapuló és az eddigi elnökségi gyakorlatban már bevált *akkreditációs rendszer alkalmazásával* a franciák lényegesen egyszerűsítették a rendezvények előkészítését, csökkentették az esetleges hibák kockázatát. A rendszer használatában rejülő előnyöket talán más, az elnökséghez kapcsolódó kísérőprogramok szervezésére is ki lehetett volna terjeszteni. Ez a megoldás összességében nem került volna lényegesen többre, ugyanakkor segítette volna a kísérőprogramok szervezőit és az elnökségi arculat egységesítését.



82 Ennek oka, hogy viszonylag rövid idő alatt, 1995 és 2000 után Franciaország harmadszorra tölti be a soros elnöki tisztséget. Bár a korábbi tapasztalatok, ismeretek részben már elavultak, de mégis jó alapot szolgáltatnak a 2008-as elnökséggel kapcsolatos ismeretekhez. A franciák az uniós felkészítésben nagyobb hangsúlyt helyeztek a rövidebb, egy-két napos gyakorlati tréningekre, amelyek szervezésében az ENA részeként működő Centre des études européennes de Strasbourg (CEES) játszott vezető szerepet. Részletesebben lásd: <http://www.cees-europe.fr/fr/formations/agenda.php>

83 Siklósi Dorottya: Tagállami tapasztalatok II.: Képzési programok Európai Tükör 2007/12. (december) 59. old.

84 A megbízásra azonban a nyilvánosság előtt előre nem tisztázott szempontok szerint, pályázatás nélkül került sor.

A lisszaboni folyamat jogi és intézményi keretei

A lisszaboni stratégiában megfogalmazott célok az Európai Unió alapvető, hosszú távú törekvéseit képviselik. Úgy tűnik, a közösség a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai közös alakításában, javításában látja a kitörés, fejlődés lehetőségét. A közös célok sikere azonban főként azon múlik, hogy az – inkább saját belső ügyeikkel elfoglalt – tagállamok milyen mértékben tekintik egyenként is magukénak azokat. Valódi paradoxon ugyanis, hogy az unió olyan célokat fogalmaz meg, melyek megvalósításának eszközrendszerre jórészt tagállami hatáskörbe tartozik; úgy is mondhatnánk: cél és eszköze nincsenek egy kézben. Ez az írás ezúttal nem a stratégia, vagy egyes beavatkozásainak helyességét vizsgálja, hanem azt, hogy milyen jogi és intézményi garanciája, kötelező vagy motiváló eszközrendszere van a lisszaboni folyamatnak annak szereplőire nézve.

Jogszabályi alapok

Az Európai Közösség politikái közé a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai fokozatosan, az egyre szorosabbá váló integrációs folyamat során, két lépcsőben került be. Előbb a gazdaságpolitika lett közös politika: 1992-ben, az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés emelte be a Gazdaság- és monetáris politikáról szóló, (jelenleg) VII. címet az Európai Közösséget létrehozó alapító szerződésbe (EK-szerződés, melynek első fejezete szól a gazdaságpolitikáról). Ezt követte a foglalkoztatáspolitikai: az 1997-es Amszterdami Szerződés elfogadásakor az EK-szerződésbe bekerült a (jelenlegi) VIII. cím, a foglalkoztatásról.

Ezek a fejezetek írják le a közösségi gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai koordinációs mechanizmust és intézményi keretet, melynek lényegét a közösségi iránymutatások elfogadására és a végrehajtásuk felügyeletére hivatott eljárások adják. A gazdaságpolitikát illetően az eljárást az EK-szerződés 99. cikke tartalmazza:

„(1) A tagállamok közös érdekű ügyek tekintik és összehangolják gazdaságpolitikájukat a Tanácsban a 98. cikk rendelkezéseinek megfelelően.

(2) A Tanács a Bizottság ajánlása alapján, minősített többséggel tervezetet készít a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról, és erről jelentést tesz az Európai Tanácsnak.

Az Európai Tanács a Tanács jelentése alapján a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról kialakítja következtetését.

E következtetés alapján a Tanács minősített többséggel ajánlást fogad el, amelyben meghatározza ezeket az átfogó iránymutatásokat. A Tanács ajánlásáról tájékoztatja az Európai Parlamentet.

(3) A tagállamok gazdaságpolitikájának szorosabb összehangolása és gazdasági teljesítményének tartós egymáshoz közelítése érdekében a Tanács a Bizottság által

benyújtott jelentések alapján figyelemmel kíséri az egyes tagállamok és a Közösség gazdasági fejlődését, valamint a gazdaságpolitikák összeegyeztetőségét a (2) bekezdésben említett átfogó iránymutatásokkal, és erről rendszeresen átfogó értékelést készít.

E többoldalú felügyelet céljából a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot a gazdaságpolitikájuk terén hozott fontos intézkedéseikről, valamint az általuk szükségesnek tartott egyéb adatokról.

(4) Ha a (3) bekezdésben említett eljárásban megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg a (2) bekezdésben említett átfogó iránymutatásoknak, vagy veszélyeztetheti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, a Tanács a Bizottság ajánlása alapján, minősített többséggel, megteheti a szükséges ajánlásokat az érintett tagállamnak. A Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel, úgy határozhat, hogy ajánlásait nyilvánosságra hozza.

A Tanács elnöke és a Bizottság jelentést tesz az Európai Parlamentnek a többoldalú felügyelet eredményeiről. Amennyiben a Tanács ajánlásait nyilvánosságra hozta, a Tanács elnökét fel lehet kérni arra, hogy jelenjen meg az Európai Parlament hatáskörrel rendelkező bizottsága előtt.”

Az eljárás a foglalkoztatás területén hasonló (128. cikk):

„(1) A Tanács és a Bizottság által készített együttes éves jelentés alapján az Európai Tanács évente megvizsgálja a foglalkoztatottság helyzetét a Közösségben, és következtetéseket fogad el arra vonatkozóan.

(2) Az Európai Tanács következtetéseiből kiindulva a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, a Régiók Bizottságával és a 130. cikkben említett Foglalkoztatási Bizottsággal folytatott konzultációt követően minősített többséggel évente iránymutatásokat dolgoz ki, amelyeket a tagállamok foglalkoztatáspolitikájukban figyelembe vesznek. Ezeknek az iránymutatásoknak összhangban kell állniuk a 99. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott átfogó iránymutatásokkal.

(3) Minden tagállam éves jelentést nyújt be a Tanácsnak és a Bizottságnak azokról a főbb intézkedésekről, amelyeket a (2) bekezdésben említett foglalkoztatási iránymutatások fényében a foglalkoztatáspolitikája végrehajtása céljából hozott.

(4) A Tanács a (3) bekezdésben említett jelentések alapján és a Foglalkoztatási Bizottság véleményének kézhezvételét követően a foglalkoztatási iránymutatások fényében évente megvizsgálja a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának végrehajtását. A Tanács a Bizottság ajánlása alapján, minősített többséggel ajánlásokat tehet a tagállamok számára, amennyiben ezt a vizsgálat nyomán célszerűnek tartja.

(5) A vizsgálat eredményei alapján a Tanács és a Bizottság együttes éves jelentést készít az Európai Tanács számára a Közösség foglalkoztatási helyzetéről és a foglalkoztatási iránymutatások végrehajtásáról.”

A folyamat középpontjában az iránymutatások (*guidelines*) állnak, amelyeket a Tanács a tagállamok számára bocsát ki.¹ Ezek elkészítése során az első lépést az Európai Tanács teszi meg, amelynek (elnökségi) következtetései alkotják a kiinduló do-

1 Zeitlin, 437. o.

kumentumot, mely leírja az adott stratégia végrehajtására szolgáló (a fenti kereteken belül kialakított) konkrét eljárási mechanizmust. Javaslatteletti joga a Bizottságnak van: összefoglaló jellegű „stratégiai jelentése” képezi az első munkaanyagot, a további egyeztetések alapját, hiszen a konkrét iránymutatások elkészítésében, kidolgozásában – a közösségi jog egyik alapelve szerint – kizárólagos kezdeményezési joga van. Ezt követően a Tanács (megfelelő összetételű miniszteri tanács formájában) már a Bizottságtól érkező „hozott anyagból” dolgozik. A Tanács feladata az iránymutatások elfogadása. Ezekre az iránymutatásokra alapozva a tagállamok, saját szükségleteikhez, helyzetükhöz igazodva nemzeti reformprogramot (NRP) alkotnak, illetve fogadnak el, s végrehajtásáról évente jelentésben számolnak be. A Bizottság közösségi lisszaboni programot, valamint éves értékelő riportokat készít a tagállamok éves előrehaladásáról. A Bizottság emellett éves jelentést nyújt be a Tanács részére a tavaszi ülészakra. A tapasztalatok alapján, szükség esetén sor kerülhet kiigazításra: minden ciklus harmadik évében felülvizsgálják az integrált iránymutatásokat, a nemzeti reformprogramokat és a közösségi lisszaboni programot.²

A két különböző közösségi politikát érintő, ezért más egyeztetési kötelezettséget és jogalkotási eljárást előíró, eltérő célcsoportot (tagállamok/közösség) felölelő szabályozás miatt a gazdaságpolitikát, illetve a foglalkoztatást érintő mechanizmus különbözik egymástól. Az alapvető eltérés abból adódik, hogy míg a foglalkoztatáspolitikát teljes egészében tagállami hatáskörben marad, az arra vonatkozó iránymutatások csak a tagállamoknak szólnak, addig a gazdaságpolitikaiak a tagállamok és a közösség vonatkozásában egyaránt érvényesülnek, hiszen a közös gazdaságpolitika létrejöttével a közösség a tagállamok által rá ruházott hatáskörök tekintetében önálló mozgástérrel is rendelkezik.

További különbség, hogy a szociális területen (foglalkoztatás) több egyeztetési kötelezettség áll fenn, hiszen a közösségi jogalkotók szándéka szerint ebben a szférában a társadalmi partnerek véleményének nagyobb súllyal kell megjelennie. Ennek megfelelően az iránymutatások (az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, a Régiók Bizottságával, valamint a Foglalkoztatási Bizottsággal folytatott) szabályos konzultáció során, tanácsi határozatban (*decision*) öltének testet, amely a saját maga által megnevezett címzettjei – a tagállamok – számára kötelező érvényű. Az így megalkotott, a tagállamok foglalkoztatáspolitikájához kapcsolódó, a 2005 és 2008 közötti időszakra vonatkozó iránymutatásokról szóló, 2005/600/EK³ számú tanácsi határozat rövid, mindössze három szakaszt tartalmaz, melynek a tulajdonképpeni iránymutatások a mellékletét képezik. A második szakasz azt a kötelezettséget írja elő a tagállamok számára, hogy vegyék figyelembe az iránymutatásokat foglalkoztatáspolitikájuk során, és erről a nemzeti reformprogramokban számoljanak be. A kötelezettség tehát eljárási jellegű: az iránymutatások *figyelembevételére*, és az NRP *elkészítésére* vonatkozik. Szankciót, valamint benchmarkoknak való megfelelési kötelezettséget, azaz számszerűsíthető, mérhető kötelezettséget nem találunk. A tagállamok láthatóan vonakodnak kiadni a kezükből a szociálpolitika irá-

2 A folyamatot Tóth Tibor mutatja be, cikkét ld. az irodalomjegyzékben.

3 A magyar változatot lásd: <http://www.epa.oszk.hu/00800/00878/00413/pdf/hu00210027.pdf>

nyítását, és döntő beleszólást engedni a közösségi intézményeknek. Sokszor a társadalmi szervezetek által áttételesen, de a Tanácson keresztül egyértelműen, a tagállamok hangsúlyozzák, hogy közös szociális célkitűzéseiknek hangsúlyosabban meg kell jelenniük a lisszaboni stratégiában.⁴

A gazdaságpolitikát illetően az iránymutatások tanácsi ajánlás (*recommendation*) formájában jelennek meg. A 2005/601/EK⁵ ajánlásban foglalt, a tagállamok és a közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatások „minden tagállam, és a közösség által alkalmazhatók, és segíteniük *kell* (*should foster*) a tagállamok NRP-iben foglalt reformintézkedéseket”.

A két dokumentum együtt alkotja az aktuális „integrált iránymutatásokat”, azaz a gazdaságpolitikai és a foglalkoztatási célokat egymással összhangban, egymásra tekintettel kell kijelölni.

Ezzel áttekintettük a két szakpolitika területén azt a közösségi jogi keretet, amelyet stratégiai célokkal, (szak)politikai célrendszerrel a lisszaboni stratégia töltött ki. Látható, hogy az eljárások egyik fő jellemzője éppen a közösségi jogon kívüliség⁶: a közösségi jogalkotás eszköztára nem kerül bevetésre, az intézmények nem vehetik igénybe a közösségi vagy uniós jog fegyvertárát (szankcióit, az Európai Bíróság ellenőrző szerepét stb.). Az iránymutatások kötelező erővel nem bíró ajánlás formájában jelennek meg. Kilatásba helyezett jogi szankció helyett, kvázi-politikai „szankcióként” az iránymutatásban foglaltakat nem teljesítő tagállam számára ajánlást fogalmazhatnak meg. Külön, minősített többséggel meghozott tanácsi döntés alapján ezek nyilvánosságra is hozhatók, ami további, de még mindig nem jogi felelősségi alapúnak tekinthető szankciót jelent.

Az iránymutatások tehát pusztán támpontot, tervezési segédletet adnak az NRP elkészítéséhez. A tagállamok ugyanis vonakodtak (és továbbra is vonakodnak) a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai kérdésekben további hatásköröket ruházni a közösség intézményeire. Különösen igaz ez a szociális szférában, ahol jelentős, féltve őrzött nemzeti vívmányok alapján kialakult különbségek vannak az egyes tagállamok között, pedig az egyre több területre behatoló, egyre mélyülő integráció mára a jóléti állam szintjét is elérte, amiről addig közösségi szintű diskurzus nem folyt. Ha ugyanezt a „határsúrolást” (vagy -sértést) a másik oldalról nézzük, elmondható, hogy a tagállamok olyan ügyekben is szükségesnek tartják egyeztetni politikájukat, amelyek saját hatáskörükben vannak. A lisszaboni stratégia által érintett területek közül több esetében (pl. foglalkoztatáspolitikai, információs társadalom, K+F) ugyanis a közösségi jog hagyományos, belső határokat lebontó, vagy éppen redisztribúciós szabályozási megközelítése, a politikára érzéketlen, jogi jellegű hozzáállása miatt nem lehet eredményes.⁷

A lisszaboni folyamatot így nem tekinthetjük a közösségi vagy uniós jog tárgyának. De jogi környezete nem sorolható be az ún. *soft law* (a közösségi jogban fon-

4 Ezt a folyamatot jelzik a 2007-es tanácsi következtetések, valamint a 2007 februárjában elfogadott, 'Un Nouvel Élan pour l'Europe Sociale' című deklaráció. Ld. Zeitlin, 441. o.

5 A magyar változatot lásd: <http://www.epa.oszk.hu/00800/00878/00413/pdf/hu00280037.pdf>

6 Várnay, 72. o.

7 Várnay, 74. o.

tos szerepet betöltő, de nem kötelező ajánlások, vélemények, közlemények stb.) kategóriájába sem, mivel elsősorban nem a szupranacionális (kvázi-) jogalkotás, hanem a kormányközi megközelítés jellemzi. Nem a közösségi szervek nem (illetve csak saját maguk számára) kötelező aktusairól van szó, hanem (magas szintű) politikai jellegű koordinációról. Ha be kíván avatkozni, a Bizottság legfeljebb a jogon kívüli ösztönzőkben bízhat, olyanokban, mint a vállalt kötelezettség önkéntes teljesítése, a nyilvánosság ereje, újabb ajánlások megfogalmazása stb. Szankcióként szóba jöhet a jelentések, következtetések nyilvánosságra hozatala. A visszacsatolás intézményes mechanizmusa gyenge.

A nyílt koordinációs módszer

Mivel tehát a lisszaboni stratégia olyan politikákat érint, amelyek döntően tagállami hatáskörben vannak, az egységesítés útja csak a jogszabályi keretek változatlansága melletti együttműködés-bővítés lehet. A stratégia megvalósítása tagállami szinten marad, a végrehajtás közös értékelésébe az unió szervei is bekapcsolódnak. A folyamat leginkább egy koordinációs mechanizmusként írható le, mely egyre több uniós politikában teret nyer. Ez az ún. *Open Method of Coordination* (OMC), azaz nyílt koordinációs módszer, amely benchmarkok felállításával, közös célok kitűzésével és a kölcsönös tanulás beépítésével, de jogi kényszerítő erő nélkül, a benne részt vevők jóhiszemű eljárását, elkötelezettségét feltételezve fejti ki hatását.⁸ A szereplők politikai nyomást gyakorolhatnak a gyengén teljesítőkre, a kölcsönös elszámoltatás hangsúlyt kap. A közösségi jogalkotás „elkerülésének” egyik útja lehet az OMC, amely egyfelől nélkülöz mindenfajta jogi-intézményi kötőerőt, szankciót. Másfelől viszont a szubszidiaritás elvének erőzójához vezet, mivel egyfajta trójai falóként olyan területekre hatol be, amelyeket a tagállamok saját maguknak tartottak fenn.

Az OMC folyamatának e területre alkalmazott változatát a lisszaboni csúcson mu-tatták be. Ezt Várnay Ernő az alábbiakban foglalja össze:

- a Tanács közös iránymutatásokat, célokat/célértékeket állapít meg;
- a tagállamok rendszeresen intézkedési tervet készítenek;
- ezeket a terveket szakmai felvigyázási eljárásban (*peer review*) kollektíven nyomon követik, értékelik (monitoring);
- az iránymutatásokat felülvizsgálják, szükség esetén módosítják, és az eredményeket összességében értékelik.

Az érdemi intézkedések tehát a nemzeti reformprogramokban kapnak helyet (melyek tagállami, és nem közösségi jogforrásnak minősülnek), az OMC keretében a résztvevők csupán véleményezik, bírálják, figyelemmel kísérik egymás tevékenységét.

Mivel a lisszaboni rendszerben meghatározó szerepe a Tanácsnak, ezáltal a tagállamok kormányainak van, a stratégia eredményessége, megvalósulása döntően a tagállamok (belső) politikai akaratképzésétől, valamint az Európai Unió tagállami

⁸ Zeitlin, 436. o.

megítélésétől, a belé vetett bizalom fokától függ. A „klasszikus” közösségi intézmények érdemi kérdésekbe alig szólhatnak bele, a Bizottságnak inkább kezdeményező, valamint módszertani támogató, semmint döntési hatásköre van, az Európai Parlament alig jut szerephez. Ha tehát a tagállami kormány (valamint a mögötte álló közvélemény) nem érzi súlyosnak az európai közösség (kizárólag nyilatkozati szintű) elmarasztalását, véleményalkotását, ha a miniszterek a Tanácsban nem számon kérik, hanem kölcsönösen kimentik egymást, akkor a közösség intézményei, magukra maradva nem biztosíthatják a stratégia sikerét. A tapasztalat azt mutatja, hogy a lisszaboni célokhoz kötődő médiafigyelem és érdeklődés a tagállamok többségében igen alacsony. Ilyen környezetben pedig az ajánlás nyilvánosságra hozatala („*naming, shaming and faming*”) sem lehet hatásos következmény.⁹ Tóth Tibor szerint a nyílt egyeztetési módszer gyenge eszköz a harmonikus előrehaladás biztosítására: a hosszú távú közösségi eszme és tagállami érdek gyengébb, mint az aktuális tagállami érdek.¹⁰

Fontos kiemelni, hogy az OMC nem egyedüli eszköze a lisszaboni célok megvalósításának. A Bizottság a strukturális alapok felhasználásának irányításával, valamint az egyes ágazatokban irányelvek kezdeményezésével is e célok elérésén munkálkodik.¹¹ A tagállamok hatáskörében maradó beavatkozások területén azonban főként az OMC-re támaszkodhat.

A lisszaboni stratégia megújításához kapcsolódó változások

A lisszaboni stratégia újraindítása 2005-ben hozott néhány változást, melyek célja a program eredményességének növelése volt. Általános változtatási elv volt a fókuszálás, a célrendszer egyszerűsítése, a követelmények egységesítése. A korábbi különálló foglalkoztatási és gazdasági iránymutatásokat ekkor integrálták egy egységes, 24 iránymutatást tartalmazó dokumentumba.

Korábban kritikaként fogalmazódott meg, hogy nincsenek a tagállamokra specifikus ajánlások, nincs közösségi intézmények által jóváhagyott nemzeti akcióprogram, így a nemzeti akcióterv inkább beszámoló jelentés az uniónak, mint operatív tervdokumentum. Ennek megfelelően 2005-től a szakpolitikánkenti akcióterveket

⁹ Ennek is köszönhető, hogy bár a Wim Kok által vezetett, a lisszaboni stratégia félidei értékelését végző, magas szintű bizottság ajánlásában javaslatként szerepelt a „*naming, shaming and faming*” elv, a Bizottság a felülvizsgált stratégiáról szóló kommunikációjában ez nem szerepel. Bővebben Zeitlin, 436. o.

¹⁰ Ld. Tóth Tibor cikkét.

¹¹ A későbbiekben az OMC-t érintő kritika mellett elmondható, hogy sokan a többi eszköz hatásosságát is megkérdőjelezzik: a strukturális alapok hozzájárulása a lisszaboni célokhoz több tagállamban kevésbé mutatható ki; az irányelvekkel kapcsolatban pedig Tóth Tibor rámutat arra, hogy a lisszaboni stratégia konkretizálását jelentő uniós szabályozások tagállami implementálása nem biztosíték a stratégia céljainak elérésére. A 2005. június 1-jéig implementálandó, a lisszaboni stratégiához kapcsolódó direktívákat (összesen mintegy 60 db), eltérő mértékben, 60–97%-ban implementálta a 25 tagállam. Az implementálás mértéke és a Világ gazdasági Fórum által rögzített versenyképességi mutató (1-től 7 pontig terjedő skála) között nem mutatható ki ok-okozati összefüggés.

felváltották az egységes nemzeti reformprogramok, érzékeltetve a tervezett beavatkozások rendszerjellegét, teret engedve a tagállami sajátosságok jobb figyelembevételének. Ezáltal elmozdulás történt a sokat bírált, és a közösségre általában jellemző uniformizáló jellegtől a specifikáló, tagállami sajátosságokat figyelembe vevő megközelítés felé. Ettől kezdve a tagállamok jobban figyelembe vehetik saját adottságaikat az NRP elkészítésekor. Ez a nagyobb szabadságfok a reformprioritások kijelölésében azonban csökkentette az átláthatóságot, és az európai szintű monitoring lehetőségét.¹² A tagállami szabadság növekedése az egységes fókusz gyengüléséhez vezetett. Sok tagállam nem is az iránymutatásokban foglaltak szerint strukturálta a reformprogramot; az akkori 25-ből csupán hat tagállam használt közös európai foglalkoztatási indikátorokat.¹³ Pedig a más szektorális politikákból származó indikátorok éppen az orientáció segítésére, támpontként kerültek a lisszaboni stratégiába.

Az OMC alapvető jellemzője a multilaterális (kormányközi) policy-koordináció, szemben a bilaterális (szupranacionális), intézményesült, a tagállam és az unió közti konzultációval. Az első esetben egyenlő felek tapasztalatcseréjéről, a másodikban inkább betérjesztő-jóváhagyó viszonyról beszélhetünk. Bár a tagállamok számára az előbbi kedvezőbb, az utóbbi a hatékonyabb, nagyobb beavatkozási felületet biztosító eljárás. 2005-ben a Bizottság hangsúlyozta, hogy az egyedi policy-témák multilaterális koordinációjától a bilaterális, azaz a Bizottság és a tagállamok közötti, elkötelezettségen alapuló nemzeti akcióprogramról folytatott, érdemi („*in depth*”) párbeszéd felé kíván elmozdulni.¹⁴

Az újrainduló programban a Bizottság nagyobb szerepet szánt a társadalmi partnereknek is, aktívabb fellépésre ösztönözve őket az OMC keretében, igyekezve megnyerni őket az unió ügyének. Ezek az erőfeszítések azonban nem voltak egyértelműen sikeresek. Ennek egyik oka, hogy a stratégiaalkotásban fő felelős gazdasági és pénzügyminisztériumokkal a szociális partnereknek, NGO-knak hagyományosan kevesebb kapcsolata van. A Bizottság igyekezett az ún. lisszaboni koordinátorok szerepét is megerősíteni a lisszaboni program tagállami szintű koordinációjában, ez azonban szintén nem valósult meg maradéktalanul.

A mindezen változások eredményeképpen létrejövő új szervezeti rendszer azonban összességében átláthatóbbá és tervezhetőbbé teszi a tagállami intézkedéseket, benne a jogalkotási, gazdaság- és fejlesztéspolitikai terveket, lényegesen serkenti a közösségi szintű tapasztalatcserét. Ugyanakkor egyelőre nem tisztázott számos részlet, pl. a határ az átláthatóság és az ütköző versenyképességi elképzelések, tervezett állami intézkedések túlzottan korai nyilvánosságra hozatala között¹⁵, valamint továbbra is kérdéses, hogy a nyílt koordinációs mechanizmus mennyire lehet sikeres a tagállami szándékok, intézkedések, beavatkozások befolyásolása területén. Úgy tűnik, még várat magára az idő, amikor a tagállamok teljes egészében sajátjuknak

12 Zeitlin, 438. o.

13 Ld. Tóth Tibor cikkét.

14 Commission, 2005, 31. o.

15 Ld. Tóth Tibor cikkét

tekintik a közösség által indított kezdeményezéseket, ezáltal magát a közösséget. Legalábbis a lisszaboni folyamattal érintett, többnyire érzékeny belpolitikai vetülettel rendelkező területeken a tagállami, belső érdek dominanciája töretlennek látszik.

Irodalom

- Tóth Tibor: A lisszaboni stratégia újraindítása <http://www.pointernet.pds.hu/ujsagok/evilag/2005ev/07/20070223115450170000000690.html>
- Várnay Ernő: A lisszaboni program néhány intézményi-jogi jellegzetessége (In: Társadalom és Gazdaság, 27. 2005. 1–2. szám, 69–78. o.)
- Jonathan Zeitlin: The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy (In: Journal of Common Market Studies Vol. 46 Issue 2 Page 436–450 March 2008)
- Brüsszeli Európai Tanács – 2005. március 22–23. – Elnökségi következtetések http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsroom/LoadDocument.asp?directory=HU/ec/&filename=84345.pdf
- Commission Communication 'Working together for Growth and Jobs etc' http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf
- INTEGRATED GUIDELINES FOR GROWTH AND JOBS (2005–08) http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf.

Microsoft-dilemmák

Gondolatok az Elsőfokú Bíróság Microsoft-ítéletéhez II.

A kétrészes tanulmány az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának (a továbbiakban: EFB) a Microsoft-ügyben 2007 szeptemberében hozott ítéletét¹ elemzi, mégpedig két aspektusból: az előző számban megjelent első rész a hozzáférés kérdését vizsgálta, a második rész pedig az árukapcsolás témájával foglalkozik. Mindkét területet a korábbi esetjog tanulságain keresztül mutatják be a szerzők, majd ezt követően kommentálják a Microsoft-ítélet releváns részeit, megállapítva, hogy a komoly várakozások után megszületett ítélet meglehetősen kevés „hozzáadott értékkel” bír, mivel követi a korábbi ítélkezési gyakorlatot, ez azonban jelentős veszélyeket hozozhat egy olyan gyorsan fejlődő szektorban, mint a számítástechnika.

4. Árukapcsolás

4.1. Az árukapcsolás versenyelméleti háttere

Árukapcsolásról (*tying*) akkor beszélünk, ha a vásárló csak akkor tud megvásárolni egy árut, amennyiben egyidejűleg egy másikat is megvásárol. Árukapcsolással számos okból élhetnek a piacon a vállalkozások. A klasszikus példa az árukapcsolás módjának szemléltetésére egy napilap. Minden olvasó más-más értéket tulajdonít az egyes rovatoknak (belföldi hírek, külföldi hírek, gazdasági hírek, vélemény rovatok, sport, autó, tv-műsor stb.). Ugyanakkor összességében egy újság vásárlója hajlandó megfizetni az újság árát a kapcsolt rovatokért. Sokáig a versenypolitika nem ismerte fel, hogy az árukapcsolás előnyökkel és hátrányokkal is járhat. Idővel azonban ez változott: egyesek szerint gyakorlatilag mindenki, aki árul valamit, egyben árukapcsolást is folytat, hiszen szinte minden termék vagy forrás kisebb egységekre bontható.² Fontos azonban kiemelni, hogy *versenyjogi szempontból kifogásolható* árukapcsolást kizárólag erőfölényben lévő vállalkozások folytathatnak.³

A chicagói közgazdasági iskola megjelenéséig az árukapcsolást bizalmatlanság övezte, és sokáig az Amerikai Egyesült Államokban *per se*⁴ tiltott volt. Ennek oka

A cikkben írottak nem tekinthetők a GVH álláspontjának.

- 1 Az Elsőfokú Bíróság T-201/04. sz. Microsoft kontra Bizottság ügyben 2007. szeptember 17-én hozott ítélete (az EBHT-ban még nem tették közzé).
- 2 Robert H. Bork: *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, Basic Books. New York, 1978. 378–379. o.
- 3 Manfred Neumann, *Competition Policy – History, Theory and Practice*. Edward Elgar, 2003. 134. o.
- 4 *Per se* jogsértések azok, amelyek minden esetben jogellenesek, így nincs különösebben tág tere a mérlegelésnek a jogsértés fennálltának eldöntésekor. Lásd bővebben pl. Herbert Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice*. Thomson West, 2005. 253–268. oldalakat, vagy Tóth Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Complex, Budapest, 2007. 124–126. oldalakat.

a „terjeszkedési elmélet” (*leverage theory*) volt, amely szerint a monopolhelyzet kiterjesztése a monopolizált piacról egy másik piacra két holtteher-vesztéséghez és dupla monopolprofithoz vezet. A *chicagói iskola* azonban változást hozott ebben a felfogásban. Rámutatott, hogy az árukapcsolás hogyan növeli az elégedettséget, csökkenti a tranzakciós költségeket, javíthatja a hatékonyságot, jót tesz a minőségmegőrzésnek, továbbá a vállalkozások számos esetben nem tudják a monopolizált piacról másik piacra kiterjeszteni a monopolhelyzetet extra profit elérése érdekében.⁵ Az iskola képviselői szerint az árukapcsolás nagy valószínűséggel hatékony, de legalábbis ártalmatlan. A post-chicagói közgazdászok számos alkalommal bizonyították – egyesek⁶ talán túlzó megfogalmazása szerint hiteltelenítették a chicagói iskolát azáltal –, hogy bizonyos feltételek mellett, vagy éppen ha egyes feltételek nem állnak fenn, akkor az árukapcsolás hatékonyan használható a piacról való kizorításra. Összességében megállapítható, hogy az elmúlt évtizedekben felállított közgazdasági modellek nagyon érzékenyek a feltevésekre, és amennyiben azok közül egyesek nem teljesülnek, akkor nagyon eltérő eredményekre vezethetnek. Különösen a *post-chicagói modellek* esetén a megkövetelt feltételeknek köszönhetően a versenykorlátozó magatartásokat megvalósító esetek viszonylag ritkák lesznek.⁷

Az árukapcsolást a vállalkozások használhatják *árdiszkriminációra* (amely egyébként önmagában nem feltétlenül csökkenti a társadalmi jólétet), az árszabályozás megkerülésére, továbbá hatékony eszköz lehet kartellek során a „csalásra”, ugyanis titkos kedvezmények adhatók általa a vásárlóknak.

Az árukapcsolás megítélése továbbra is egyértelmű a közgazdászok és versenypolitikával foglalkozók körében. Az újabb fejlemények bemutatásához megkerülhetetlen a bevezetőben hivatkozott brüsszeli vitaanyag megemlítése.⁸ A vitaanyag a *chicagói iskola* eredményeit felhasználva elismeri, hogy az árukapcsolás igen gyakran pozitív hatásokkal jár. Akkor jelenthet problémát, ha piaclezáró vagy árdiszkriminációs hatása van, illetve ha magasabb árakhoz vezet. A dokumentum csak a piaclezáró árukapcsolással foglalkozik: a probléma itt abban áll, hogy a kapcsoló áru piacát lezárja az erőfölényben lévő vállalkozás azáltal, hogy a kapcsoló áru piacát lezárja.⁹ Az ilyen – versenytársak kizorulásához vezető – stratégiát sikeresebbé és valószínűbbé teszi, ha a kapcsoló termékpiacot méretgazdaságossági szempontok, hálózati hatások vagy magas belépési korlátok jellemzik. Az utóbbi termékpiac lezárása egyben azt is lehetővé teszi, hogy magasabb profitot érjen el azon az erőfölényes vállalkozás, például a fogyasztók nagyobb hányadának kiszolgálásával. Ezen túlmenően így a kapcsoló termékpiacot is védheti a vállalkozás. Az árukapcsolást az

5 Lásd bővebben Christian Ahlborn–David S. Evans–A. Jorge Padilla: The Antitrust Economics of Tying: A Farewell to Per Se Illegality. Antitrust Bulletin, Spring, 2004.

6 Patrick A. McNutt: Law, Economics and Antitrust - Towards a New Perspective. Edward Elgar, 2005.

7 Roger J. Van Den Bergh and Peter D. Camesasca: European Competition Law and Economics: A Comparative Perspective. Sweet and Maxwell, London, 2006.265. old.

8 Lásd a tanulmány első részének 12. lábjegyzetét.

9 Árukapcsolás esetén kapcsoló áru az, amelyet az eladó nem ad el egy másik, különböző termék, a kapcsoló áru nélkül.

EK 82. cikk d) pontja kifejezetten említi, és ennek megfelelően a Bizottság is önálló, *sui generis* jogsértésnek tekinti.

Jogi szempontból, mint látni fogjuk, egyszerűbb helyzetben vagyunk az esetek megítélése során, ugyanis a *chicagói iskola* által képviselt *per se* legalitás és a közgazdászok jelentős hányada által képviselt *teljes rule of reason* értékelés¹⁰ helyett általában a *per se* tiltott, vagy a *rule of reason* valamely differenciált formája¹¹ a bíróságok által felállított mérce. Ennek megfelelően *Ahlborn, Bailey és Crossley* az Európai Bizottság Microsoft-határozatának megfelelő, strukturált *rule of reason* szabályt tartják követendőnek, annak hiányosságai ellenére, az általuk javasolt szempontok figyelembevételével.¹²

Az EK 82. cikk d) pontja szerint a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés egyik esetének minősül, amikor a szerződések megkötését függővé teszik olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához. Megjegyzendő, hogy a 82. cikkben szereplő felsorolás nem taxatív, azaz itt nem nevesített magatartások is visszaélésnek minősíthetők.¹³

A joggyakorlat a következő értékelési szempontokat dolgozta ki az egyébként nem túlzottan nagyszámú ügyekben:¹⁴ (i) két különálló érintett piacnak kell léteznie, és (ii) a vállalkozás erőfölényes helyzetet élvez azon termék piacán, amelyhez kapcsolja a másik árut, és (iii) a vásárló nem szerezheti meg e terméket a kapcsolt termék nélkül, és végül (iv) a magatartásnak piaclezáró, -korlátozó hatása van, illetve lehet.

Az árukapcsolás témájában alapvető hivatkozási pontnak a *Hilti-ügy* tekinthető.¹⁵ Az építőiparban használatos szögbelövő gépek piacát domináló vállalkozás a nyolcvanas években többféle eszközzel is próbálta piaci helyzetét megerősíteni, „kisugározni” azt a gépekhez közvetlenül kapcsolódó szomszédos piacokra. Ami az erőfölény kérdéskörét illeti, a Bizottság álláspontja szerint a legtöbb szögbelövő pisztoly

10 Lásd pl. Jean Tirole: *The Analysis of Tying Cases: A Primer.* in: *Competition Policy International* 1, no. 1 2005.

11 A *rule of reason* elemzés differenciált formái alatt olyan elemzések értendők, amelyek során bizonyos – bíróságok vagy jogi normák által felállított – szempontokat értékelnek. E szempontok általában elősegítik, hogy ne kelljen teljes piacelemzést végezniük a bíróságoknak, ugyanakkor lehetőség maradjon a kifogásolt magatartások mögött meghúzódó indokok figyelembevételére.

12 A Microsoft-határozatban a Bizottság által alkalmazott strukturált *rule of reason* lényege, hogy bizonyos feltételek megléte elengedhetetlen a jogsértés megállapításához (erőfölény és eltérő termékek követelménye), és ha egy ügyben teljesülnek ezek a feltételek, akkor teljes *rule of reason* elemzést alkalmaz. Lásd bővebben: Ch. Ahlborn, D. Bailey, and H. Crossley: *An Antitrust Analysis of Tying: Position Paper* Elérhető: <http://www.coleurope.eu/content/gclcd/documents/GCLC%20Research%20Papers%20on%20Article%2082%20EC.pdf> (2008. augusztus 5.), 166–216. o.

13 Erre rámutat az EFB is a Microsoft-ügyben azzal, hogy jelen esetben teljesülni látta a d) pont feltételeit is.

14 Lásd a fentebb hivatkozott vitaanyagot. Elérhető: ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/art82/discpaper2005.pdf (2008. augusztus 5.).

15 Lásd az EFB T-30/89. sz. *Hilti AG* kontra Bizottság ügyben 1991. december 12-én hozott ítéletét (EBHT 1991., II-1439. o.); illetve a fellebbezés elbírálásáról lásd az Európai Bíróság C-53/92 P. sz. *Hilti AG* kontra Bizottság ügyben 1994. március 2-án hozott ítéletét (EBHT 1994., I-667. o.).

márkához a hozzá illő szögeket és a patrontárákat kell használni a megfelelő működés érdekében, ezért a releváns termékpiacok a Hilti-kompatibilis szögek és a Hilti-kompatibilis patrontárák piaca. A Hilti szögbelövő pisztolyaihoz használt patronokat szinte mind a Hilti adja el. A szögek piacán is nagy a részesedése, de nem akkora, mint a patrontárák esetében. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Hilti a szögbelövő pisztolyok és annak tartozékai piacán erőfölényben van, ami elsősorban jelentős piaci részesedéséből (55 százalék) és a patrontárákra vonatkozó szabadalmi védelemből ered. Az árpolitikája is azt tükrözi, hogy képes meghatározni, vagy legalábbis érezhetően befolyásolni azokat a feltételeket, amelyek keretében a verseny zajlik. A Bizottság határozata szerint¹⁶ a Hilti visszaélt erőfölényes helyzetével azáltal, hogy megpróbálta megakadályozni vagy korlátozni független gyártók belépését a Hilti-kompatibilis tartozékok piacára. A vásárlóknak a Hilti márkájú szögbelövő pisztolyaikhoz a tartozékokat is a Hiltitől kellett megvenniük. Az is visszaélésnek minősült, hogy a Hilti megtagadta a garanciális javítást, ha más szögeket használtak a géphez. A Bizottság szerint csak akkor lenne indokolt a garancia kizárása, ha hibás vagy nem szabványos szögek használata miatt rosszul működik, elromlik a szögbelövő pisztoly. Ebben az esetben azonban nem erről volt szó. A piac-, illetve profitvédelem versenyjogi szempontból nem megfelelő indok.

A Bizottság határozatát mindkét bírói szint jóváhagyta. Az EFB megállapította, hogy „erőfölényes helyzettel való visszaélés egy vállalkozás részéről, ha visszautasítja bizonyos termékek külön-külön történő szállítását, ha nyomást gyakorol a független forgalmazókra, hogy azok átvegyék az ő diszkriminatív gyakorlatát, és ha visszautasítja az általa eladott termékekhez kapcsolódó garancia biztosítását, amikor azokat más termelők gyártotta tartozékokkal használják.”

Az egy kicsivel későbbi, azóta szintén klasszikussá vált *Tetra Pak II.* ügyben¹⁷ a folyékony élelmiszerek csomagolásának rejtelseiben mélyedt el a Bizottság. Megalapítható volt a Tetra Pak erőfölénye az aszeptikus csomagológépek és az azokhoz használt kartonok piacain. A kevésbé tartós csomagolásra alkalmas gépek és kartonok piacán azonban a Bizottság meglegedett a jelentős jelenlét bizonyításával, jóllehet a visszaélésre ez utóbbi, önmagában nézve nem dominált piacon került sor. Ami az erőfölény fennálltát illeti, a bizottsági marasztaló határozatot felülvizsgáló Bíróság elfogadhatónak tartotta, hogy a két piacon elfoglalt helyzete alapján a Tetra Pak olyan helyzetet élvez, mintha a két piac együttesen is erőfölényben volna (azaz nem csak a dominált piacon realizálódhat a visszaélés). Ami az árukapcsolás jogsértő jellegét illeti, a marasztalt vállalkozás hiába hivatkozott arra, hogy a csomagoló gépek és a kartonok között a kereskedelmi gyakorlatban természetes kapcsolat áll fenn. Már az első fokú felülvizsgálatot végző EFB is elutasította ezt az érvet, hivatkozva arra is, hogy más-más vállalkozások gyártanak gépet, illetve kartont. Az íté-

16 A Bizottság 88/138/EKG határozata (HL L 65, 1988.03.11., 19–44. o.).

17 Lásd az EFB-nek a T-83/91. sz. Tetra Pak International SA kontra Bizottság ügyben 1994. október 6-án hozott ítéletét (EBHT 1994., II-755. o.); illetve a fellebbezés elbírálásáról lásd az Európai Bíróságnak a C-333/94. P. sz. Tetra Pak International SA kontra Bizottság ügyben 1996. november 14-én hozott ítéletét (EBHT 1996., I-5951. o.). Az ügyben Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok indítványában értékes áttekintést ad a vonatkozó esetjogról.

let 83. pontja elvi élel leszögezi, hogy a közösségi versenyjog alapján bárki gyárt hat egy tartós árucikkhez szükséges tartozékot, kivéve, ha azzal annak ipari tulajdonát sértené meg. A Bíróság azt is hozzátette, hogy a 82. cikk nem tartalmaz kimerítő felsorolást a szóba jövő visszaélésekről, így nem csak az az árukapcsolás lehet objektív indok hiányában visszaélésszerű, ahol természetes kapcsolat áll fenn a két áru között.¹⁸

4.2. A Microsoft-ítélet

A Microsoft-ítéletben az árukapcsolás kérdése esetén a Windows Media Player (a továbbiakban: WMP) Windows operációs rendszerbe integrálása körül zajlott a csata. A WMP alapjában véve különböző digitális médiumok lejátszására alkalmas szoftver. A Microsoft érvei négy pilléren nyugodtak: a) a Bizottság új, spekulatív, jogalappal nem rendelkező érvrendszerrel állt elő a kizáró hatás megalapozása érdekében; b) nem vette figyelembe az operációs rendszer szerkezeti koncepciójának előnyeit; c) nem tudta bizonyítani a jogsértést; és d) nem vette figyelembe a TRIPS-egyezményből fakadó kötelezettségeket.

A Microsoft többek között kifogásolta, hogy a Bizottság nem az EK 82. cikk d) bekezdésében foglalt feltételnek való megfelelést követelte meg, hanem azt, hogy az erőfölényes vállalkozás nem tette lehetővé a kapcsoló áru megvásárlását a kapcsoló áru nélkül. Ezt az érvet azonban az EFB pusztán szemantikai érvként elutasította, mondván, hogy a Bizottság gyakorlatilag a fentebb ismertetett négy konstitutív feltételt tartotta szem előtt.

A Microsoft-ügyben a felperes a múltban elbírált esetekhez képest különbségként kívánt rámutatni arra, hogy korábban lényegében alkatrészekről volt szó, amelyek nélkül nem működik a gépezet, legyen az akár szögbelevő, akár egy tartós élelmiszer csomagoló szerkezet. Továbbá, ezeknél egyértelmű volt, hogy külön kereslet létezett a működéshez szükséges árura. A Microsoft álláspontja az első feltétel kapcsán az volt, hogy a WMP nem önálló termék, hanem az operációs rendszerének régi jellemzője, és a Bizottság gyakorlatilag azért bünteti a vállalkozást, mert új funkcionalitásokat integrál a termékébe. Kifogásolta továbbá, hogy a brüsszeli intézmény nem bizonyította azt sem, hogy a média-lejátszási képesség ne tartozna természeténél fogva vagy a kereskedelmi szokások szerint a PC operációs rendszerekhez.

Az EFB kifejezetten hivatkozott arra, hogy tudatában van annak, hogy az IT-szektor gyorsan fejlődő iparág, amelyben bizonyos, eredetileg különböző termékek később egy terméknek minősülhetnek, ugyanakkor a kérdést a kifogásolt magatartás tanúsításának időpontjában kell megítélni. Azt, hogy két termék különálló-e, a fogyasztók szemszögéből kell megítélni, amelynek alapvető jellemzője az önálló kereslet a *kapcsolt áru* iránt. Kiegészítő termékek esetén pedig igenis elképzelhető, hogy a fogyasztók eltérő forrásból kívánják beszerezni a termékeket. A Bizottság így helyesen járt el, amikor a két terméket a 82. cikk szempontjából eltérő termékpiacként határozta meg. Egy termék másikba integrálása nem jelenti azt, hogy ne

¹⁸ Az ítélet 37. pontja.

lehetne szó árukapcsolásról. Az a tény, hogy a fogyasztó szemében a két termék egyazon számítógépen fut, és operációs rendszer nélkül nem működik a médialejátszó szoftver, nem jelenti azt, hogy természetüknél vagy kereskedelmi szokások folytán összetartoznának. Azok ugyanis gazdasági és kereskedelmi szempontból különválaszthatók. A Bíróság megjegyezte azt is, hogy egy olyan iparágban nehéz kereskedelmi szokásról beszélni, amelyet 95 százalékban a Microsoft ural. Mindenesetre, még ha lehetne is ilyenről beszélni, a közösségi esetjog szerint olyankor is megállapítható lenne a visszaélés, objektív igazolhatóság hiányában.

Ami a harmadik feltételt illeti, a Microsoft előadta, hogy a kifogásolt magatartás során nem lehetett szó kapcsolásról. Egyrészt a fogyasztóknak nem kellett fizetniük a bővebb médiafunkcionalitásért, és semmilyen pénzügyi hátrány nem éri őket. Másrészt a fogyasztóknak nem kell használniuk a Windows e funkcióját, sőt nincsenek akadályoztatva abban sem, hogy mások hasonló szoftvereit használják. Ha a Bíróság elfogadná a Bizottság érvelését, akkor az megszüntetné a 82. cikk kapcsán azt a feltételt, miszerint valamilyen formában kényszerítés szükséges a visszaéléshez.

Az EFB a kényszerítéssel összefüggésben kifejtette: azáltal, hogy az operációs rendszert nem lehet megvásárolni a WMP nélkül, megvalósul a harmadik feltétel. A kényszerítés egyébként is elsősorban nem a fogyasztókkal szemben valósult meg, hanem a számítógépeket gyártó vállalkozásokkal szemben. Emellett az, hogy nem kell fizetni a termékért, nem feltétlen jelenti azt, hogy az ingyen lenne. A WMP ára ugyanis benne foglaltatik az operációs rendszer végső árában. Még ha nem is így lenne, akkor sem következik a 82. cikk d) pontjából és az esetjogból, hogy a fogyasztóknak mindenképpen fizetniük kellene a kapcsolt áruért. Végezetül, az sem feltétel, hogy a fogyasztókat a jogsértés megállapításához kényszeríteni kellene a kapcsolt termék használatára, vagy meg kellene akadályozni a versenytársak termékeinek használatát. A Microsoft-ügyben az EFB megállapította, hogy a vállalkozás magatartása a legtöbb esetben az eredeti számítógépgyártókkal szemben alkalmazott kényszer, amelynek hatása végül a fogyasztókra hárul. Gyakorlatilag az a bizottsági eljárási eljárás érvényesült, mely szerint implicit kényszernek minősül, ha szerződéses vagy technikai okokból a két terméket együtt kell megvásárolni.¹⁹

A Microsoft szerint a negyedik, piaclezáró hatást kivánó feltétel sem teljesült. A Bizottság olyan új elméletre alapozta a döntését, amely többek között közvetett hálózati hatásokon és azon alapul, hogy egy bizonytalan, meg nem határozható jövőbeni időpontban a versenyt kizárja a magatartás, mivel harmadik felek majd a WMP-re kívánnak csak termékeket fejleszteni. Az EFB szerint a védekezés megalapozatlan, ugyanis a Microsoft számos olyan fontos versenyelemet kiiktat, amely a versenytársak számára leküzdendő, így például, a versenytársakkal ellentétben, nem kell versenyeznie azért, hogy előre telepítsék a szoftverét, valamint ez továb-

¹⁹ Vö. Az Európai Bizottság Microsoft-határozatának 832. bekezdése. Az Európai Bizottság itt az EFB ítéletéhez képest másként fogalmaz: „Nincs továbbá semmi a 82. cikk szövegében, amely arra utalna, hogy a *kényszer bizonyításához* a fogyasztókat kellene kényszeríteni a kapcsolt áru használatára” (kiemelés a szerzőktől).

bi költségbe sem kerül neki. A Bíróság szerint a vállalkozás nem tudott előadni olyan érveket, amelyek bizonyítanák, hogy az alternatív médialejátszók terjesztésének módjai ne ún. második legjobb megoldások lennének, hanem hatékonyan és hatásosan versenyeznek a Windowsra előre telepített szoftverrel. Az árukapcsolás jelentős hatással járt a piaci verseny szerkezetére, amelyet a Bizottság kellő mértékben bizonyított, a WMP gyors terjedése nem annak jobb minőségén alapult. Ezen felül az EFB a közvetett hálózati hatás tekintetében is elismerte, hogy az jelen esetben releváns, és az Európai Bizottság helyesen állapította meg, hogy minél több számítógépen található meg a WMP, annál több tartalomszolgáltató és fejlesztő koncentráll arra a technológiára. A 82. cikk azonban az erőfölény nem érdemi verseny útján történő erősítését tiltja, még akkor is, ha nem zár ki minden versenyt a piacról.

A Microsoft a magatartás igazolására előadta, hogy a kifogásolt magatartás előnnyel jár a szoftverfejlesztők, a számítógépgyártók és a fogyasztók számára, továbbá a termékintegráció számos haszonnal jár. A magatartás éppen a piac sajátosságából eredő versenyből fakad, amely utóbbi immár húsz éve az iparág „szolgáltója”. A termékintegráció egyben elengedhetetlen egyéb előnyök eléréséhez is, mint a hatékonyságnövekedés.

Az EFB hangsúlyozta, hogy a kifogásolt magatartás kapcsán nem az az elsődleges ellentetés, hogy a WMP-t integrálja, hanem az, hogy az operációs rendszert nem lehet anélkül kapni.²⁰ Éppen a Microsoft által védekezésként felhozott tény, miszerint a fejlesztők számára előnnyel jár, hogy szinte minden számítógépen megtalálható a WMP, ami kifogásolható és piaclezáró hatása van. A standardizáció által elérhető előnyök, azonban az nem engedhető meg, hogy azt egyoldalúan, egy erőfölényben lévő vállalkozás árukapcsolás útján érje el. Végezetül kiemelendő, hogy a bíróság elutasította azt a védekezést is, miszerint a WMP integrálása a technikai hatékonyság növekedéséhez vezetne. Az, hogy a szoftverfejlesztők a WMP-re támaszkodhatnak, nem tehető egyenlővé azzal, hogy technikai hatékonyságot jelenthet a médiafunkcionalitás rendelkezésre állása.

A fentiek folytán az EFB a Microsoft keresetének árukapcsolásra vonatkozó részét is teljes egészében elutasította.

5. Záró megjegyzések

A bevezetőben már utaltunk arra, hogy az ítéletet komoly várakozások előzték meg, továbbá az ítélet megszületése után ki-ki „vérmérsékletének” és képviselt elméleti megfontolásainak megfelelően kommentálta az ügyet. A tanulmányban bemutatunk,

²⁰ Az Európai Bizottság a határozatának 6. pontjában kötelezte a Microsoftot, hogy a határozat kézhezvételét követő 90 napon belül olyan teljes értékű Windows kliens PC operációs rendszert (Windows Client PC Operating System) is kínáljon, amely nem tartalmazza a WMP-t. A Microsoft ugyanakkor jogosult csomagban árulni a nevezett operációs rendszert és a WMP-t. A vállalkozás eleget is tett ezen követelménynek, azonban tekintettel arra, hogy a két eltérő konfiguráció ugyanazon árértékű volt kapható, gyakorlatilag jelentéktelen mennyiség fogyott a bizottsági határozat által megkövetelt WMP nélküli változatból.

hogy álláspontunk szerint az ítélet nem hozott a várakozásoknak megfelelő újítást a közösségi versenyjogban. Az Elsőfokú Bíróság – talán jogdogmatikai szempontból helyesen – alkalmazta a korábbi esetjogot: az Európai Bíróság kialakított esetjogát. Nem véletlen, hogy az Elsőfokú Bíróság leköszönt elnöke sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy a Microsoft nem fellebbezett az Európai Bírósághoz. Az ítéletre a versenytársak annak kielemezése után szinte azonnal „lecsaptak”, és megtették bejelentéseiket az Európai Bizottsághoz. Az egyik bejelentést az Interoperábilis Rendszerek Európai Bizottsága (angol mozaikszó alapján: ECIS), a másikat pedig egy konkurens böngésző program fejlesztője, az Opera tette. A Bizottság sajtóközleménye²¹ szerint az ECIS bejelentése alapján indult eljárás egy sor terméket érint, és az interoperabilitásra koncentrál²², a második pedig elsősorban az Internet Explorer böngészőprogramot érinti, de más termékek kapcsán is „felhívták a Bizottság figyelmét” lehetséges árukapcsolásokra, így az eljárás azokra is kiterjed²³. Akármennyire is egyedi esetnek szeretnénk tekinteni a Microsoft-ítéletet, a két bejelentés felhívja a figyelmet a következőkre: még ha egy vállalkozás és az érintett piac kapcsán egyedi tényállásról van is szó, amennyiben egy erőfölényes vállalkozás szuperdomináns helyzetben van egy piacon, akkor egy hasonló ítélet állandó támadásoknak teheti ki. Eből eredően a visszaélésekre alkalmazott „teszteket” alaposan meg kell fontolni, hiszen egy tág értelmezés ahhoz vezethet, hogy szinte minden termékfejlesztés tiltott árukapcsolásnak minősül.

A Microsoft-ügyet mindennek ellenére nem lehet hétköznapi esetnek mondani. Ez számos tényezőtől ered, mint például az érintett iparág jellemzői, a vállalkozás szuperdominanciája, a termékek fejlődésének sebessége. Az esetet így többek között annak időbeliségében is szemlélni kell. Az IT-piacok mai helyzetében (szemben a 2000-es évek elejével) kérdéses, hogy hogyan ítélandó meg egy médiafunkcionális ellátott operációs rendszer. Végezetül az is ide kívánczik, hogy a bizottsági bejelentések mögött gyakran versenytársak állnak, akik értelemszerűen nem a fokozott versenyben érdekeltek. Talán jobb példát nem is találhatnánk az ECIS 2008-as bejelentésénél, ugyanis a szervezet mögött többek között az alábbi vállalkozások állnak: Adobe Systems, Corel, a trónjáról éppen a Microsoft által letaszított IBM, Nokia, Opera, Oracle, RealNetworks, Red Hat, Sun Microsystems, azaz a Microsoft legnagyobb versenytársai. Így a döntéshozók számára rendkívül nehéz lehet annak eldöntése, hogy a bejelentések azért születtek-e, mert a Microsoft ténylegesen a versenyre káros magatartást tanúsít, és így a versenytársakat ez károsítja, vagy a Microsoft érdemben versenyez, és ennek nem tetsző, káros hatását „élvezik” a versenytársak.

A Microsoft-ítélet – a fenti terjedelem mellett is csak vázlatos – „továbbgondolási kísérletét” e helyütt abba kell hagynunk. Talán nem túlzás azzal zárni, hogy a bírósági verdikt alapján több kérdés, mint kijelentő mondat marad az olvasóban. Ez

21 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/19&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

22 COMP/39.294

23 COMP/39.530

persze nem baj, hiszen az alapot képező kérdéskör (az erőfölény átvitele egyik piacról a másikra) és annak a konkrét ügyben megjelent vetületei (a hozzáférés szellemi tulajdonhoz és a kvázi ingyenes árukapcsolás) olyan elmélyültséget igénylő témák, amelyek esetében a legfontosabb a helyes kérdések megfogalmazása. Különösen a hozzáférés tematikája nyitotta fel Pandora szelencéjét, hiszen e körben először is a szellemi tulajdon belső és külső korlátjainak²⁴ helyes egymáshoz való viszonyát kellene tisztázni.

Maga a döntés (akár a Bizottság, akár a Bíróság részéről) egészében – távoli felülnézetből és kicsit hunyorítva – megalapozottnak tűnik. A szerkezet hibái csak a közelebbi vizsgálat esetén válhatnak észlelhetővé. A jövő jogalkalmazására és szakirodalmára hárul a feladat, hogy a – részben fentebb is bemutatott – hajszáltrepedéseket kijavítsa (vagy, ha ez nem megy, legalább eltakarja).

²⁴ Lásd ehhez Faludi Gábor: A szerzői jog és az iparjogvédelem belső korlátjai. In: Jogtudományi Közlemény, 2006. július, 280–291. o.

SÁRDI PÉTER

A Magyar Országgyűlés felkészülése a 2011 első félévében esedékes magyar EU-elnökségre

Magyarország első alkalommal 2011. január 1. és június 30. között látja el az Európai Unió soros elnökségét. Hazánk 2010. január 1-jétől Spanyolországgal (2010 első félév) és Belgiummal (2010 második félév) vesz részt a három ország által formált ún. csoportos (trió) elnökségben. Az elnökségi tennivalók elsősorban a kormányra rónak kiemelkedő jelentőségű feladatot, hiszen az elnökség elsődleges feladata a Tanács irányítása, a Tanács számára készített másfél, illetve féléves munkaprogram révén. Ugyanakkor a soros elnökséget ellátó tagállam nemzeti parlamentjére is egyre fontosabb szerep hárul. A nemzeti parlamentek felelőssége a kormányzati felkészülés ellenőrzése és az ország folyamatos és kiegyensúlyozott felkészülésének támogatása (az ezekkel kapcsolatos törvényi háttér megteremtése, a költségvetési források biztosítása) mellett saját felkészülésük megtervezése. Ennek során egyrészt saját kormányukkal, másrészt a trióban részt vevő országok parlamentjeivel szükséges kialakítani az együttműködést. Különösen igaz ez Magyarországon, ahol az elnökséget megelőzően zajlanak le az országgyűlési választások, így az elnökség sikeres lebonyolításához elengedhetetlen a parlamenti pártok és a kormány választási cikluson átívelő együttműködése.

1. Előzmények

Az Országgyűlés frakciói és a kormány közötti együttműködés fórumaként, az EU Konzultációs ülés¹ felhatalmazása alapján, 2008. február 21-én létrejött az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportja, amelynek fő célja közös álláspont kialakítása, illetve előzetes konzultáció folytatása a felkészülést érintő legfontosabb kérdésekben. Az EU-elnökségi munkacsoport alakuló ülésén (2008. március 25-én) döntött arról is, hogy rendszeresen (félévente egyszer) áttekinti az Országgyűlés saját felkészülésének helyzetét².

Az EU-elnökség ugyan egyedülálló feladat mind az Országgyűlés, mind a kormány számára, azonban érdemes megjegyezni, hogy a Magyar Országgyűlés korábban már tartott egy igen fontos főpróbát. Hágában, 2004 júliusában az Európai Parlament és a tagállamok parlamenti elnökei döntést hoztak arról, hogy a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti koordinációt évente más parlament látja el, és az évenként sorra kerülő elnöki konferenciák között is folyamatos párbeszédet folytatnak a parlamentekkel az interparlamentáris kapcsolatok fejlesztése és racionalizálása

1 A parlament és a kormány közötti európai uniós stratégiai együttműködés fóruma, amely a 2004. LIII. törvény 7. §-a alapján működik.

2 Lásd Ódor Bálint és Szalóki Katalin cikkét az EU-elnökségi munkacsoportról az Európai Tükör 2008. májusi számában.

érdekében. A hágai elnöki konferencia azzal a megtisztelő bizalommal fordult a Magyar Országgyűléshez, hogy 2004 és 2005 között egy éven át lássa el ezt a koordinációs elnökségi szerepet, valamint rendezze meg az ezzel összefüggő számos, az uniós tagállamok parlamentjeinek részvételével zajló találkozót. Ez a felkérés nemcsak azért volt figyelemre méltó, mert Magyarország volt az első új tagállam, amelyet ilyen feladattal bíztak meg, hanem azért is, mert elsőként töltöttük be a koordinációs elnöki funkciót, és ezzel lehetőséget kaptunk arra, hogy kialakítsuk ennek kereteit (pl. az elnöki konferenciák nyelvi rezsimjének megoldása). Budapesten 2005 májusában sikerrel zajlott le az uniós parlamenti elnökök konferenciája, és ez az egy év megalapozta a Magyar Országgyűlés azóta is tapasztalt elismerését az uniós nemzeti parlamentek közötti kapcsolatokban.

2. Az Országgyűlés elnökségi feladatai

Az EU-elnökség hazánk számára új feladat, sikeres lebonyolítása nemcsak kormányzati szinten, de a parlament, sőt más intézmények, civil szervezetek, kutatóközpontok esetében is nagy kihívás. Éppen ezért kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy az előkészületek időben megkezdődjenek, és a felkészülés megfelelő ellenőrzéssel és stratégia mellett menjen végbe.

Az Országgyűlés elnökének EU-elnökséggel kapcsolatos fő feladata a parlament által lebonyolított rendezvények, bizottsági találkozók és más, az elnökség ellátásából az Országgyűlésre háruló feladatok végrehajtásának biztosítása és felügyelete.

Az elnökség során az elnökséget adó tagállam parlamentje hat-hét bizottsági találkozót szervez. Az európai ügyek bizottságainak találkozóján (COSAC) és a külügyi bizottságok találkozóján kívül további két-három, minden félévben megrendezett bizottsági találkozóra³, és ezen kívül még két-három, az elnökséget adó tagállam parlamentje által javasolt szakbizottsági találkozóra is sor kerül. A találkozók mind tartalmi, mind szervezési szempontból komoly feladatokat rónak az Országgyűlésre.

Az Európai Parlamenttel a kialakult gyakorlat szerint egy elnökség alatt két együttes parlamenti találkozóra kerül sor, ezek tartalmi és szervezési előkészítése az Európai Parlament és az elnökséget adó ország parlamentjének közös felelőssége. Emellett több kibővített bizottsági ülést is szervez az Európai Parlament Brüsszelben a nemzeti parlamentek meghívásával. Az eddigi gyakorlat szerint a tavaszi ülészak alatt az együttes parlamenti találkozók a lisszaboni stratégia felülvizsgálatáról, illetve pénzügyi-gazdasági kérdésekről szóltak. A két konferencia közül az egyik Magyarország valamely elnökségi prioritását is megvitathatja, amiről majd az EU-elnökségi program ismeretében kell dönteni⁴.

3 Az elmúlt évek tapasztalatai alapján az elnökségek során megrendezték még a költségvetési bizottságok, a bel- és igazságügyekkel foglalkozó bizottságok, valamint a védelmi bizottságok találkozóját.

4 Érdemes megjegyezni, hogy ez esetben az elnökséget ellátó ország saját prioritásainak figyelembevételével is szervezhet ilyen üléseket, ahogy ezt például az szlovén parlament tette, amely – az Európai Parlamenttel közösen – találkozót szervezett a Nyugat-Balkán helyzetéről az Európai Parlamentben.

A jelenleg érvényes gyakorlat szerint a 2011. tavaszi elnöki konferenciát a csoportos elnökségben részt vevő Belgium készíti elő és koordinálja (az uniós parlamenti elnökök éves találkozásának házigazdája az EU soros elnökségét a megelőző naptári év második felében betöltő parlament). Ezért az Országgyűlés elnökére – mint a csoportos elnökségben részt vevő egyik tagállam parlamenti elnökére – fontos szerep hárul a 2011. tavaszi konferencia előkészítésében való részvétellel összefüggésben.

A fentiek figyelembevételével az Országgyűlésnek az EU-elnökséggel kapcsolatos teendőit két szakaszra indokolt bontani. 2008 és 2010 között a felkészülésre, 2011-ben pedig az elnökség keretében elvégzendő feladatok végrehajtására indokolt helyezni a hangsúlyt. Ennek megfelelően dr. Szili Katalin házelnök irányításával a Külügyi Hivatal 2008 első felében megkezdte a felkészülést az Országgyűlésre háruló feladatokra.

3. Együtműködés az uniós parlamentekkel az EU-elnökséggel kapcsolatban

Az Országgyűlés felkészülésének egyik legfontosabb eleme és segítsége a már korábban elnökséget betöltött országok parlamentjeitől kapható információk, tapasztalatok felhasználása. Tekintettel a feladat fontosságára, mindenképp indokolt, hogy a felkészülés ne elszigetelten menjen végbe, hanem használjuk ki a már meglévő kapcsolatainkat, valamint a korábbi elnökségek által kialakított jó gyakorlatokat.

E tekintetben két területet kell kiemelni: az egyik a trió országainak parlamenti közötti együtműködés, a másik az uniós országok parlamenti közötti együtműködés.

3.1. A trióban részt vevő országok parlamenti közötti együtműködése

Az elnökségi trió parlamenti elnökei (a spanyol és a belga parlament alsó- és felsőházi elnökei, valamint dr. Szili Katalin) 2008. június 20-án Lisszabonban, az uniós parlamenti elnökök éves konferenciáján megállapodtak a három ország parlamenti közötti rendszeres együtműködés kereteiről. Ezt az együtműködést egy, a parlamenti elnökök által közösen aláírandó politikai nyilatkozattal szentesítik, amelynek ünnepélyes aláírására várhatóan 2008 októberében, Brüsszelben kerül sor. Az együtműködés az elnöki, bizottsági szintű egyeztetések, illetve az EU-elnökségi munkacsoportnak a belga és a spanyol elnökséggel foglalkozó képviselői közötti egyeztetések mellett kiterjed a hivatalok közötti tapasztalatcserére is.

A belga és a spanyol parlamenttel, valamint az Európai Parlamenttel való együtműködés keretében ki kell alakítani a másfél év elnökségi üléseinek tematikáját. Ennek során egyrészt törekedni kell a 2010-ben lebonyolítandó együttes találkozók tematikájának közös meghatározására, másrészt a tapasztalatok figyelembevételével meg kell határozni (2009–2010), hogy mely parlamenti bizottságok találkozóira kerüljön sor 2011 első félévében, és a kormánnyal egyeztetve meg kell kezdeni ezek előkészítését.

3.2. Az uniós parlamenti közötti együtműködése

A felkészülés időszakának első szakaszában (2008) a cél a tapasztalatszerzés, más országok gyakorlatának a megismerése. Ennek keretében különös hang-

súlyt célszerű helyezni azon közép-európai országok parlamentjeivel való egyeztetésekre, amelyek előttünk látják el az EU elnökségét (Szlovénia és Csehország). A felkészülés második időszakában, 2009-től pedig a már említett trió elnökségi együttműködés kerül előtérbe, operatív döntések közös meghozatalának céljával.

Az uniós parlamentek közötti együttműködés keretében – magyar felvetésre, a tagországok parlamentjeinek egyöntetű támogatásával – dr. Szili Katalin a parlamenti elnökök 2009. február 27–28-i ülésén jelentéstevői szerepet lát majd el, ennek keretében a nemzeti parlamentek EU-elnökséggel kapcsolatos tapasztalatairól, illetve a felkészüléssel összefüggő legjobb gyakorlatokról számol be az európai parlamenti elnököknek. Raportóri feladatának ellátásához kapcsolódóan az Országgyűlés kérdőívet küld a tagállami parlamenteknek, s a kapott válaszok összesítésével az elnököknek bemutatandó jelentés – terveink szerint – egyfajta kézikönyvvül szolgálhat majd a parlamentek számára.

4. Az elnökségi feladatok hivatali koordinációja az Országgyűlésben

A korábban már említett EU-elnökségi munkacsoport által elfogadott, az Országgyűlés felkészüléséről szóló anyag tartalmazza, hogy: „A rendezvények első számú felelőse a Külügyi Hivatal, együttműködve az Országgyűlés egyéb hivatali szervezeteivel (Elnöki Kabinet, Főtitkárság, Gazdasági Főigazgatóság, Sajtóiroda, Könyvtár).”

Amint az ebben a dokumentumban is megfogalmazódik, az átlátható és haté-

kony felkészülés és lebonyolítás érdekében szükség van egy központi felelősre, amely a dokumentum és a Házelnök jóváhagyása szerint a Külügyi Hivatal. Ennek alapján a Külügyi Hivatal a 2008–2011-es időszakban koordinálja az Országgyűlés belső felkészülését, valamint kapcsolatot tart elnökségi kérdésekben az Országgyűlésen kívüli szervekkel (hazai és nemzetközi kapcsolattartás). Ezáltal biztosítható, hogy az elnökséggel kapcsolatos információ ne vesszen el, külső, nemzetközi szereplőknek – uniós intézményeknek, más parlamenteknek stb. – is egyértelmű, hogy mely egység az, amelyhez bármilyen kérdéssel fordulhatnak. Az egyes részfeladatok megoldásában a Külügyi Hivatal együtt dolgozik az Országgyűlés Hivatalának más szerveivel (ld. Koordinációs titkárság).

Az Országgyűlés összes, az elnökségi feladatokban érintett szervezeti egysége közötti rendszeres koordináció és együttműködés kialakítása érdekében jött létre az Országgyűlés EU-elnökségi feladatainak koordinációjáért felelős operatív csoport (Koordinációs titkárság). Ennek fő feladatai közé tartozik az Országgyűlés 2011. évi magyar EU-elnökségre való felkészülésének, valamint az Országgyűlést érintő elnökségi események lebonyolításának összehangolása; továbbá az Országgyűlést érintő elnökségi feladatokkal kapcsolatos utómunkálatok.

A Koordinációs titkárság tevékenységének három fő fázisa van: 2008. október 1. és 2010. december 31. között a felkészülés, 2011. január 1-jétől június 30-ig a lebonyolítás, majd az elnökség végétől 2011. december 31-ig az utómunkálatok. A titkárságban együttműködnek az Országgyűlés Hivatalának kijelölt szervezeti egységei, és a munkarendnek megfelelően – eseti alapon – le-

hetőség van az Országgyűlés további munkatársainak meghívására is a titkárság üléseire. A Koordinációs titkárság munkája az Elnöki Kabinet tájékoztatása mellett zajlik.

A Koordinációs titkárság vezetője rendszeresen (félévente egyszer, illetve szükség szerint gyakrabban) beszámol az EU-elnökségi munkacsoportnak a felkészülésről. A szükséges politikai döntéseket az EU-elnökségi munkacsoport javaslatára a Konzultációs ülés fogadja el.

5. Összegzés

Az Országgyűlés előtt nagy feladat áll az elkövetkező mintegy három év során.

A felkészülésnek zavartalanul és folyamatosan kell végbemennie. Az EU-elnökségre való felkészüléssel párhuzamosan azonban a mindennapos feladatokat (törvényhozási, uniós és nemzetközi kötelezettségek) is maradéktalanul el kell látni, valamint figyelemmel kell lenni a 2009-ben sorra kerülő európai parlamenti választásokra és a 2010-ben esedékes országgyűlési választásokra is.

Az EU-elnökség fontossága indokolja, hogy az előkészítést már idén megkezdte az Országgyűlés, és a már eddig is kialakított kapcsolatait, valamint belső struktúrája joggal adhat okot bizakodásra: a magyar EU-elnökség parlamenti dimenziója is sikeresen zajlik le 2011-ben.

GYARMATI ISTVÁN

Quo vadis, honvédelem?

A Magyar Köztársaság történetének első Nemzeti Katonai Stratégiája – már amennyiben valóban elfogadásra kerül – máris elért valamit: a rendszerváltozás óta először folyik viszonylag komoly vita a Honvédség szerepéről és feladatairól. Ez még akkor is fontos pozitív fejlemény, ha a jelenlegi politikai helyzetben kicsi az esély arra, hogy sikerül megteremteni azt a minimális nemzeti konszenzust a katonai erő feladata és szerepe körül, amelyre minden országnak szüksége van, és amelyet minden normális demokrácia elér. Ennek hiánya nemcsak azt mutatja, hogy Magyarország még sok tekintetben, főleg politikai kultúrájában, messze van a normális demokráciától, de jelentős nehézségeket okoz a haderő fejlesztésében és alkalmazásában is. A helyzet azonban de facto jobb, mint amilyennek látszik. Bár kicsi az esélye annak – persze nem teljesen reménytelen –, hogy a parlamenti pártok formálisan is egyetértésre jussanak egy katonai stratégia jóváhagyásában, azt azért eddig is megfigyelhettük, hogy amikor a katonai erő nemzetközi alkalmazásáról volt szó, eddig még mindig kialakult a szükséges egyetértés – szögezi le a szerző tanulmányában.

A kormány elé kerülő Nemzeti Katonai Stratégia szükségszerűen nem tartalmaz nagy mennyiségű konkrétumot a haderő jövőjéről, hiszen műfajánál fogva a stratégiai irányokat kell kijelölnie. Ez nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség ennél sokkal konkrétabb feladatokat meghatározó dokumentumokra is (bár ízlésem szerint a stratégia maga is tartalmazhatna több konkrétumot). Ezért elengedhetetlennek látszik a stratégia elfogadása után kor-

mányzati feladatterv készítése, amely optimális esetben már a stratégia elfogadását jelentő kormányhatározat része lehetne. E cikk célja, hogy kibontsa azt, ami – a szerző véleménye szerint – a stratégia általánosabb megfogalmazásai mögött rejlik, és hogy javaslatot tegyen ennek a bizonyos feladattervnek a fő pontjaira.

A honvédelemről szóló közbeszédet Magyarországon az a dilemma határozza meg, hogy miként egyeztethető össze a honvédelem klasszikus feladata, a honvédelme, azaz az ország területének, lakosságának, javainak védelme az új feladatokkal, amelyek a határoktól távol jelentkeznek. A szakértők és főleg a politikusok nagy része egyik vagy másik prioritás mellett foglal állást. A klasszikus honvédelem hívei azzal érvelnek, hogy hiába nincs ma olyan jellegű fenyegetés, amely az ország területe, szuverenitása ellen irányul, nem lehet kizárni, hogy hosszabb távon lesz ilyen, és ennek kivédésére nem lehet rövid idő alatt felkészülni. Éppen ezért fenn kell tartani azokat a területvédelmi képességeket, amelyek az ilyen jellegű hadviseléshez szükségesek. Azt állítják, hogy Magyarország ugyan tagja a NATO-nak (és az Európai Uniónak), és ez a tagság jogilag a Szövetség feladatává teszi Magyarország védelmét, de mi lesz, ha ez a segítség nem, vagy nem időben érkezik meg – abban a távoli, esetleges jövőben. Ezt az érvelést gyakran emocionális érvekkel is alátámasztják, mondván: egy ország sosem engedheti meg magának, hogy elveszítse saját maga megvédésének képességét. Sőt, a trianoni rendezést el nem fogadó és annak

valamilyen korrekcióját remélő – különösen színvonalaltalan – felszólamlók még azt is el szokták mondani, hogy a nemzethalál egyik bizonyítéka, hogy a mai Magyar Honvédség létszáma már a Trianonban engedélyezetté is kisebb.

A másik irányzat hívei adottságnak veszik, hogy Magyarországot se most, se a belátható jövőben nem fenyegeti olyan támadás, amely területvédelmi hadműveleteket tenne szükségessé és lehetővé, és különben is: ez a feladat kizárólag a NATO keretein belül képzelhető el, s ebbe a közös védelembe helyezett bizalmunk korlátlan kell legyen. Ezek a politikusok és szakértők gondolni sem hajlandók arra, hogy a nemzetközi helyzet alakulása nyomán akár még egy ilyen helyzet is előállhat. Pedig, ha visszagondolunk arra, hogy húsz évvel ezelőtt mit gondoltunk a mai biztonsági helyzetről, rá kell jönnünk, hogy váratlan szituációk keletkezését ilyen távlatokban sose lehet kizárni.

Ez a vita – mármint ennek „normális” része – az egész fejlett világban, a NATO-ban és az Európai Unióban is folyik. Oka és alapja, hogy a nemzetközi biztonsági helyzet és különösen az európai biztonsági helyzet radikálisan megváltozott. Európában főként a szovjet fenyegetés és az ebből fakadó szembenállás, az európai országok gyakorlatilag mindegyikének demokratikus átalakulása (ebből a szempontból most nem releváns az, hogy ez a demokrácia mennyire fejlett), a NATO és az Európai Unió bővítése nyomán előállt helyzet vezetett oda, hogy a szorosan vett Európában nincs olyan ország, amely fenyegetést jelentene szomszédai és az európai béke számára. Ez várhatóan így is marad, de ez nem jelenti azt, hogy hosszabb távon ne kellene arra gondolni – és készülni –, hogy a helyzetben bizonyos változások bekövetkezhetnek.

Mindenekelőtt nem szabad elfeledkezni arról – és remélhetőleg a grúzai orosz agresszió után ezt lassan mindenki felismeri –, hogy Oroszország ismét visszatért a hagyományos terjeszkedő, szabad legyen azt mondani, imperialista politikájához, amely jelenleg nem fenyegeti közvetlenül Európa biztonságát, de számos olyan kérdést vet fel, amelynek megnyugtató megválaszolásához az európai katonai erő szerepének korlátozott újragondolására is szükség lesz. Nem arról van szó, hogy Oroszország megtámadná bármelyik európai országot, de azt nem lehet kizárni, sőt: egyre valószínűbbnek tekinthető, hogy más módon fenyegetheti biztonságukat. Ennek a veszélynek leginkább a balti államok vannak kitéve, amelyekben jelentős számú orosz kisebbség él, és amelyek „elvesztését” az orosz politikai elit sosem emésztette meg. Ezzel nem arra akarok célozni, hogy attól tartanék, Oroszország hagyományos katonai támadást indítana ellenük, de más jellegű „támadást” nem lehet kizárni. A *cyberwar* jelenségét Észtország már megtapasztalta, s hogy ennek az orosz katonai vezetés milyen nagy jelentőséget tulajdonít, azt a grúzai agresszió idején és előkészítésében végrehajtott orosz cyberműveletek is mutatják. Ennek kezelésére igazán nem vagyunk felkészülve. Nem lehet kizárni azt sem, hogy felszítják az orosz lakosság elégedetlenségét, és az ennek következtében kialakuló helyzetben fokozott orosz beavatkozásra kerülhet sor.

Még inkább ki van téve egy esetleges orosz akció veszélyének Grúzia mellett a Belarusz Köztársaság, Moldova és Ukrajna. Egy ezen országok elleni orosz akció pedig már meglehetősen közvetlenül érinti Európa biztonságát is.

Ennek az elemzésnek nem az a konklúziója, hogy Európának egy Oroszor-

szág elleni háborúra kellene készülnie. Erről azért valószínűleg szó sem lehet. De azt figyelembe kell venni, hogy Oroszország nem vesz komolyan olyan partnert, amelyet védtelennek és kiszolgáltatottnak tekint. A védelem első vonala mindezzel együtt az energiabiztonság megteremtése, mindenekelőtt annak tudatosítása, hogy Európa – s benne Magyarország – sem jobban kiszolgáltatott Oroszországnak, mint amennyire Oroszországnak szüksége van az európai piacokra. Ha ezt megértjük, és ennek megfelelően reagálunk az orosz zsarolási kísérletekre, alapvetően megváltozik a helyzet anélkül, hogy az energiaellátás területén bármi is történt volna. Ez, természetesen, nem helyettesíti a diverzifikáció elengedhetetlenül szükséges, de csak hosszabb távon kivitelezhető megvalósítását. Európa pozícióinak megerősítéséhez emellett az európai egység és katonai képesség kialakítása, valamint a katonai erő felhasználásának hiteles szándéka (nem Oroszország ellen) is hozzátartozik.

A másik, kevésbé reális scenárió, amelyről már ennél is kevésbé szeretünk – merünk – beszélni, az európai projekt sikertelensége esetén jelentkezhethet. Amennyiben az Európai Unió nem képes továbblépni az integráció irányába, és a populista irányzatok további, jelentős teret nyernek egyes európai országokban, elképzelhető, hogy kiéleződnek a közép- és kelet-európai országok közti kapcsolatok. Ennek az lehet a következménye, hogy egyes kormányok ebben a térségben – nem feltétlenül nyíltan – átgondolják katonai erőik felhasználásával kapcsolatos terveiket, és erősíthetik a területvédelmi elemeket, feltételezve, hogy egy másik, szomszédos ország esetleg a támadást sem zárja ki eszközrendszeré-

ből. Erre szomszédai hasonló lépésekkel reagálhatnak, és ez a folyamat – leginkább a szereplők akaratától teljesen függetlenül – elvezethet egy komolyabb politikai szembenállás kialakulásához, amit katonai tervek is alátámaszthatnak. Ez a scenárió rendkívül valószínűtlen, de hosszabb távon, természetesen, nem lehet teljesen kizárni. A honvédelemre nézve azonban ezzel kapcsolatban is az a kérdés, kell-e jelenleg ezzel a lehetőséggel komolyan, a gyakorlati lépések szintjén foglalkozni, vagy megmaradhat az elvi megfontolások szintjén, és nem kell, sőt: nem szükséges gyakorlati lépéseket tenni – legalábbis katonai szinten. Meggyőződésem szerint a mai helyzetben és a tervezhető távlatokat jelentő időszámban erre a lehetőségre nem kell, nem is szabad készülni, hiszen mindenfajta ilyen irányba mutató lépés feszültségeket gerjeszthet térségünkben.

Hasonlóképpen nem szabad abba a hibába sem esnünk, hogy azt gondoljuk, a Honvédség fejlesztésekor kizárólag a háttárainktól távol eső nemzetközi műveletekben való részvételre kell felkészülni. Ez alapvető elvi hiba lenne, hiszen egyetlen állam se teheti meg felelősségteljesen azt, hogy figyelmen kívül hagyja a honvédelem alapvető, Magyarországon is az Alkotmányban rögzített feladatát: a honvédelmét, azaz az ország területi integritásának és szuverenitásának, határainak, lakosságának és javainak védelmét. Magyarország esetében azonban ezen túlmenően szembe kell nézni egy olyan dilemmával is, amellyel viszonylag kevés államnak kell megbirkóznia: az állam és a nemzet olyan nagy mértékben nem esik egybe, hogy a nemzet egy jelentős része kívül esik az állam határain.

Ezt a dilemmát minden demokratikus állam csak egyféleképpen oldhatja fel. Mi-

közben nem teheti meg, hogy ne kínáljon védelmet határain kívül eső kisebbségeinek, addig (Oroszországtól eltérően) azt sem teheti meg, hogy az állam teljes védelmét kiterjeszti rájuk, még akkor sem, ha állampolgárságot ad nekik, hiszen ez súlyos megsértené a másik állam szuverenitását. Azaz, bár számos eszközt köteleessége is igénybe venni a kisebbségek védelme érdekében, a katonai erő alkalmazását kategorikusan ki kell zárnia ebből az eszközrendszerből. Bizonyára sokan ellenetik majd, hogy az állam nem maradhat tétlen olyan végletes esetekben, amikor – mondjuk – a kisebbség ellen népirtást vagy súlyos etnikai tisztogatást hajtanának végre. Ez azonban a mai világban, Európában nem kizárólag az adott állam ügye, hanem az egész NATO-é és Európai Unióé. Ezért az ilyen, remélhetőleg és vélhetőleg be nem következő esetekben az adott országnak nem saját katonai ereje egyoldalú alkalmazásával kell, szabad reagálnia, hanem olyan európai reakció kikövetelésével, amely nemzetközi keretekben, a nemzeti reakciónál talán kissé lassabban, de mindenképpen hatékonyabban képes reagálni a problémákra és orvosolni azokat.

Mindez azonban nem azt jelenti azt, hogy választani kellene a hon védelme és a határainktól távol végrehajtott nemzetközi műveletek között. Olyan katonai koncepciót (*posture*) kell kialakítani, amely mindkét feladatra alkalmas, az adott időszak követelményeinek és körülményeinek megfelelően. Szerencsére a katonai képességek ma lehetővé teszik olyan haderő kialakítását, amely erre alkalmas – természetesen csak korlátozott mértékben.

Kiindulópontként azt kell tudomásul vennünk, hogy a mai világban – talán az Amerikai Egyesült Államokat kivéve –

egyetlen ország sem képes arra, hogy megvédje saját magát mindenféle katonai agresszió ellen. Magyarország számára ez a legkevésbé sem újdonság, hiszen valószínűleg Mátyás király Fekete Serege óta sosem voltunk képesek arra, hogy nemzeti keretekben megvédjük az országot. Mindig – helyesen – szövetségeseket kerestünk (még ha általában nem is a legjobb szövetségest találtuk meg), és szövetség keretein belüli védelemre készültünk. A mai helyzetben ehhez képest az a lényeges különbség, hogy most nem kell alkalmi szövetségeseket keresni, hanem egy állandó szövetségi rendszer tagjaként készülhetünk egy ilyen feladatra. Ehhez persze elengedhetetlen, hogy jól lássuk és megfelelően kezeljük ezt a szövetséget. Azaz, hogy részt vegyünk annak munkájában, megfelelő, a tőlünk elvárható módon és mértékben kivegyük a részünket nemcsak a közös katonai erőfeszítésekből, hanem alkotó módon a Szövetség politikájának és stratégiájának alakításából is. Hogy az a meggyőződés alakuljon ki a Szövetségben, hogy Magyarország nemcsak hozzájárul a közös erőfeszítésekhez, hanem megbízható és hasznos szövetséges is.

Tudnunk kell ehhez (hogy megfelelően használni tudjuk), miként működik a Szövetség. Le kell számolni azzal, hogy elég tagnak lenni a NATO-ban, és akkor majd mindig, minden körülmények között megsegítenek. Ez nincs így. A hidegháború vége óta a NATO kölcsönös segítségnyújtási kötelezettsége visszatért az eredeti értelmezéshez. A Washingtoni Szerződés híres V. cikkelye nem jelenti azt, hogy támadás esetén a Szövetség automatikusan, katonai erő alkalmazásával lép közbe a megtámadott ország védelmében. A Szerződés értelmében a „Felek megegyeznek abban, hogy egyikük vagy

többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek; és ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azaz, hogy egyénileg és a többi Féllel egyetértésben, azonnal megteszi azokat az intézkedéseket – ideértve a fegyveres erő alkalmazását is –, amelyeket a békének és biztonságának az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart”. Ez azt jelenti, hogy a segítségnyújtás, főként katonai erővel, nem automatikus. Ha ez valakinek nem lett volna világos, kiderült 2001. szeptember 12-én, amikor a NATO, történelme folyamán először, kinyilvánította az V. cikkely alkalmazását, de ez után igazán nem tett semmit az Egyesült Államok katonai erővel történő megsegítése érdekében.

Ez is az egyik oka annak, hogy igen komolyan kell vennünk, hogy jelentékeny hozzájárulást nyújtsunk a Szövetség működéséhez, s nemcsak a nemzetközi közös műveletekben. „Put up or shut up” – mondta nem éppen diplomatikusan Lord Robertson, a NATO akkori főtitkára, és ez érvényes ma is: ha azt akarjuk, hogy hangunkat (akár segélykiáltásunkat) meghallják és meghallgassák a tagállamok, jelen kell lennünk akkor is, amikor nem Magyarország közvetlen védelméről van szó.

Ezen túlmenően azonban azt is tudnunk kell, hogy a NATO – és az Európai Unió, az ENSZ, az EBESZ stb. – nemzetközi akciói nem csak és kizárólag azért fontosak számunkra, mert ezzel

erősítjük helyzetünket és érdekérvényesítő képességünket a nemzetközi szervezetekben, hanem azért is, mert a mai, poszt-vesztfáliei nemzetközi rendszerben az országot fenyegető veszélyek nem határainkon jelentkeznek, hanem szinte bárhol a világban. Ezekre a veszélyekre pedig – nemzetközi keretekben – reagálni kell, Magyarországnak is, hiszen ellenkező esetben elmulasztanánk alapvető érdekeink és biztonságunk védelmét, ami pedig minden államnak kötelessége.

Mindebből az következik, hogy a magyar haderőnek olyan struktúrát, felszerelést, kiképzést kell kapnia, amely lehetővé teszi, hogy eleget tegyen mind nemzetközi misszióinak, mind pedig a honvédelmében jelentkező lehetséges feladatoknak. Kiindulópontként azt is el kell fogadnunk, hogy a Magyar Honvédség olyan fejlesztése, amely alkalmassá tenné e feladatokat teljesen önálló teljesítésére, illúzió. Olyan megoldást kell találni, amely a Magyar Honvédséget hasznossá teszi a nemzetközi műveletekben és ugyanakkor eredményessé az ország védelmével összefüggésben reálisan jelentkező feladatok végrehajtásában.

Ezeknek a kihívásoknak a teljesítéséhez a Nemzeti Katonai Stratégia alapján, abból levezetve, a következő fő területekre kell erőfeszítéseinket összpontosítanunk a következő években:

- a humánerőforrás-gazdálkodási rendszer átalakítása, a modern alkalmazási körülményekhez és az önkéntes haderő követelményeinek való megfeleléshez igazítása;
- modern logisztika rendszer kialakítása, beleértve a túlközpontosított pénzügyi és anyagi gazdálkodási rendszer átgondolását és átalakítását;

- azon képességek kidolgozása és kialakítása, amelyek hiánypótlóak lehetnek a NATO és az Európai Unió számára (ún. niche képességek) és egyben hasznosak a szóba jöhető hazai alkalmazási scenáriók esetében is, beleértve a működőképes tartalékosrendszer kialakítását is;
- az ezeknek a követelményeknek megfelelő alkalmazási doktrínák kidolgozása;
- a biztonság integrált rendszerének kialakítása Magyarországon, beleértve a védelemre és ezen belül a Honvédségre vonatkozó jogszabályi alapok újragondolását és átalakítását;
- a finanszírozás biztosítása (ami nem csak a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök növelését jelenti), figyelembe véve a gazdaság és a társadalom teherbíró és -váltási képességét és készségét;
- a közvélemény megfelelő, folyamatos tájékoztatása.

1. Humánerőforrás-gazdálkodás

A Magyar Honvédség humánerőforrás-gazdálkodási rendszerének átalakítása nagy kihívás. Az európai és benne a magyar közvélemény ugyanis, bár általában támogatja a hadsereget, nem tartja igazán fontosnak a komoly katonai erő fenntartását, nem igazán szimpatizál annak bevetésével, nem igazán érti és fogadja el, miért kell azt a határoktól sok ezer kilométerre bevetni, és nem támogatja a katonai célokra fordított összegek növelését sem. Ez még akkor is így van, ha a haderővel kapcsolatos direkt kérdések tekintetében a magyar közvélemény is alapvetően pozitív hozzáállás-

ról tesz tanúbizonyságot, hiszen a részletesebb kutatásokból már az derül ki, hogy ez a támogatás meglehetősen az általánosságok szintjén marad. Ezen nem is kell csodálkozni: polgári demokráciák, amelyek általában saját társadalmukon belül elítélik az erőszak alkalmazását, természetesen ellenzik azt nemzetközi viszonylatban is. A kormányzatok felelőssége azonban, hogy biztosítsák a haderő működését és bevetetőségét, valamint az ehhez szükséges minimális társadalmi támogatást is.

A magyar problémák több elemből tevődnek össze. Egyrészt a rendszerváltás óta hagyományosan idegenkedés tapasztalható az erőszakos szervezetekkel kapcsolatban. A nehézségeket fokozza, hogy a Honvédség évtizedek óta krónikusan alulfinanszírozott, így a katonák jövedelme nem képvisel kiemelkedően nagy vonzerőt a szabad munkaerő számára. Ezt tetézi, hogy a modern, önkéntes hadseregnek sajátos a munkaerő-szükséglete. Egyrészt a tisztí és részben a tiszthelyettesi állományban meglehetősen magasán képzett munkaerőre van szüksége. Itt az az alapvető feladat, hogy ezt a képzettséget, tudást és a szolgálati idő alatt megszerzett gyakorlatot a civil életben is használhatóvá tegye, és segítse a katonai szervezetből kiváló katonára integrálódását a civil életbe, beleértve az esetleg szükséges átképzés és továbbképzés elősegítését is. Bonyolultabb a kérdés a szerződéses légénységi állomány esetében: egyrészt nagyobb létszámról van szó, másrészt a szükséges és a szolgálati idő alatt megszerzett képzettség és gyakorlat sem feltétlenül konvertálható könnyen a civil életben. Ezért elengedhetetlen olyan rendszer kialakítása, amely a vállalt és teljesített szolgálati idővel arányosan növekvő mértékű se-

gítséget nyújt a katona számára, hogy amikor kiválik a hadseregből, rendelkezzen olyan képzettséggel és gyakorlattal, amely lehetővé teszi elhelyezkedését a civil munkaerőpiacon.

Ebben az összefüggésben szólni kell a modern tartalékos rendszer kialakításának szükségességéről is. Mára, sajnos, bebizonyosodott, hogy az önkéntes hadseregbe történt áttérés idején kialakított rendszer működésképtelen. Az is nyilvánvaló viszont, hogy enélkül a minősített helyzetekre való felkészülés sosem lesz teljes. A tartalékos rendszer létrehozása a mostanitól eltérő szemléletet követel: a jelenlegi jogrendszer teljes mértékben alkalmatlan ennek a problémának a kezelésére, hiszen nem születtek meg azok a jogszabályok – sem –, amelyek a piacgazdaság körülményei között lehetővé tennék a tartalékos rendszer működtetését.

Ugyanilyen fontos annak elérése is, hogy a hadseregben szolgálatot teljesítő katonák, rendfokozattól és beosztástól függetlenül, stabil karrierkilátásokkal rendelkezzenek, azokat ismerjék és elfogadják. Elfogadhatatlan az a helyzet, amely a mai Honvédségre jellemző, hogy a katona nemcsak a hosszú távú pályaképét nem ismeri, de többnyire még a következő beosztásáról sincs fogalma. Pedig míg az előző probléma megoldásának komoly anyagi feltételei is vannak, addig ezt a kérdést minden beruházás nélkül, a megfelelő rendszer kialakításával, a korrupció és a protekció kiküszöbölésével lehetne nagyon gyorsan orvosolni. Éppen ezért meggyőződésem, hogy e területen azonnali lépésekre van szükség, és viszonylag könnyen kialakítható egy új rendszer, amely akár már a következő év elejétől is bevezethető.

S végül, de messze nem utolsósorban, kiemelt figyelmet kell fordítani a civil

szakemberek képzésére. Nem állnak rendelkezésemre hivatalos adatok, de meggyőződésem, hogy ma sem dolgozik több komoly civil szakember a honvédelemben, mint röviddel a rendszerváltozás után. Ennek következménye az is, hogy a haderő átalakításában a vezető szerepet már vagy tíz éve ismét a katonák játsszák, amiben komoly veszély rejlik, hiszen a politika (*policy*) kialakítását nem szabad katonákra bízni. Ennek a folyamatnak az alapfeltétele annak felismerése, hogy a „civil szakértő” kategóriájához nem elég, ha valaki civil. Szakértőnek is kell lennie. A szakértő azonban ezen a területen sem terem a bokorban, sőt: sok más területnél sokkal nehezebb és hosszabb folyamat egy civil katonai szakértő kifejlődése. Civil szakértők hiányában azonban a haderő demokratikus politikai és civil ellenőrzése sosem érvényesülhet maradéktalanul. Így nem érvényesül Magyarországban sem. A minisztérium, a kormány, de leginkább az Országgyűlés ellenőrző funkciója szenved meg a civil szakértők hiányát. Ennek felszámolására sürgős szükség van, de ehhez komoly politikai akarat és némi beruházás szükséges.

2. Modern logisztikai rendszer

A logisztika a modern hadviselésben a haderőnek a harcoló alakulatokkal egyenértékű komponensévé vált. Ennek megfelelően különös figyelmet kell fordítani arra, hogy olyan logisztikai rendszert alakítsunk ki, amely egyrészt alkalmas az ország védelmével összefüggésben jelentkező feladatok ellátására (beleértve és kiemelve nemzeti befogató támogatás biztosítását a szükség esetén Magyarországra érkező szövetséges erőknek), másrészt képes a határainktól

távol végrehajtandó nemzetközi műveletekben részt vevő magyar csapatok támogatására és ellátására. Ez nem könnyű feladat, hiszen a hazai logisztika megteremtése nagyméretű erőik ellátását követeli meg, amihez a nemzetgazdaság egészének erőfeszítéseit kell koordinálni, a nemzetközi műveletekben pedig nagy távolságokra, igen változatos követelményeknek eleget téve kell a logisztikai biztosításról gondoskodni.

Hazai vonatkozásban a fő probléma az, hogy a korábban létezett és az akkor autoriter rendszernek megfelelő országvédelmi rendszer természetesen ma már nincs. Igaz azonban az is, hogy annak felszámolása közben nem fordítottunk gondot arra, hogy helyébe a piacgazdaság és a demokratikus jogállam követelményeinek megfelelő, és egyben radikálisan megváltozott körülmények között működőképes rendszert hozzunk létre. Ennek az következménye, hogy egy esetleges hazai műveletben rögtönözni kellene, ami pedig nagyon veszélyes háborús helyzetben.

Sokkal jobb, bár messze nem kielégítő a helyzet a nemzetközi műveletek logisztikai ellátása terén, hiszen ott a szükség kikényszerítette a rendszer kialakulását. Elégedettek azonban távolról sem lehetünk: ezen a területen is a sajnálatos módon még létező szemlélet érvényesül, amely nem képes és nem is akarja igazán a katonák szükségleteit kihasználni, nem képes a valóban nem kedvező jogrendszer keretei között megtalálni azokat a megoldásokat, amelyek lehetővé tennék a nemzetközi missziókban szolgálatot teljesítő alakulatoknak a minimálisan szükségesnél jobb ellátását. Félreértések elkerülése végett: a nemzetközi missziókban elért eredményeink magukért beszélnek. Ha a logisztikai rendszer nem

tenne eleget a minimális követelményeknek sem, a missziók kudarcot vallanának. Ezen a minimalista szemléleten és gyakorlaton azonban ma már túl kell lépünk, és olyan rendszert kell létrehozni, amely a lehetőségeket maximálisan kihasználva biztosítja az igen nehéz körülmények között szolgálatot teljesítő csapatok és katonák ellátását.

Komoly változásokra van szükség a hazai gazdálkodás területén is. Igaz, a magyar költségvetési tervezés – bár lehetővé tenné – nem hajlandó figyelembe venni azt az egyszerű tény, hogy a haderőtervezést nem lehet éves költségvetésre építeni. A honvédelmi tárcának pedig el kellene gondolkodnia azon, hogy a mai helyzetben, amikor a haderő fejlődésének alapvető iránya a kisebb egységek önálló tevékenységének erősítése, akkor a jelenlegi, végletekig központosított pénzügyi rendszer a dolog természeténél fogva nem alkalmas a haderő pénzügyeinek menedzselésére. Ez a rendszer nagymértékű pazarláshoz vezet, átláthatatlan, és ezért mindig magában hordozza a korrupció veszélyét. Modernizálása nemcsak lényeges megtakarításokat eredményezne – meggyőződésem szerint milliárdos nagyságrendben –, hanem nagymértékben csökkentené a korrupció gyanúját is, lényegesen hozzájárulna a csapatok működésének és ellátásának javításához, s ezzel a katonák közérzetének jobbításához is.

3. Niche képességek kidolgozása és kialakítása

Magyarország, természetesen, nem tud felépíteni olyan hadsereget, amely képes minden lehetséges feladat végrehajtására. Nincs is erre szükség, hiszen a szövetség-

gi rendszer tagjaként joggal számíthatunk szövetségeseink támogatására – feltéve, hogy mi is készen vagyunk hasonló segítséget nyújtani. A Szövetségen belül az az ország tudja hatékonyan érvényesíteni érdekeit, amelyet „komolyan vesznek” a Szövetségben. Ennek fő záloga, hogy részt vegyünk a közös műveletekben, de ez nem elég. Elengedhetetlen, hogy aktív részesei legyünk a Szövetség politikája és stratégiája alakításának, hogy odafigyeljenek ránk a vitákban és komolyan vegyenek, azaz megbízható és kiszámítható partnerek legyünk.

E második követelménynek akkor tudunk eleget tenni, ha az országnak megfelelő külpolitikai stratégiája és annak végrehajtására alkalmas külügyi rendszere van (ennek elemzése itt és most nem feladatunk). A nemzetközi műveletekben való részvétel tekintetében mindenesetre igen jól állunk. Komoly erőfeszítésekre lesz azonban szükség, hogy ezt a színvonalat középtávon is fenn tudjuk tartani. Sajnos, ennek garanciái ma nincsenek meg, különösen a pénzügyi lehetőségek tekintetében.

Mindezzel együtt fontos feladatunk, hogy kijelöljük a Honvédség közép- és hosszú távú fejlesztésének fő irányait, azokat a niche képességeket, amelyekre különös hangsúlyt kívánunk helyezni, amelyek fejlesztését prioritásként kezeljük, és amelyekre ennek megfelelően szignifikánsan több anyagi eszközt is fordítunk – még akkor is, ha ez valamilyen mértékben a haderő többi elemének rovására megy. A niche képességeknek több elvárásnak kell eleget tenniük. Először is, fontos, hogy a tervezési időszakban is relevánsak legyenek a modern hadviselés szempontjából, beleértve mind a hazai védelem feladatait, mind pedig a nemzetközi missziókban való részvétel követelmé-

nyeit. Másodsor, olyan képességeket szükséges kialakítani, amelyek fenntartására a Magyar Honvédség képes, beleértve annak finanszírozását is. Harmadsor, jó, ha a képességek méretüknél nagyobb mértékben növelik az ország tekintélyét, azaz inkább a minőségre, mint a mennyiségre kell helyezni a fő hangsúlyt.

Mindennek figyelembevételével, véleményem szerint, a kialakítandó képességek között szerepelniük kell a speciális rendeltetésű erőknek – egy plusz egy zászlóalj méretben –, az ehhez és más műveletekhez is szükséges, igen nagy hatékonyságú szállító- és harcihelikopter-erőknek, valamint a kiszolgáló erők közül a tömegpusztító fegyverek hatásai alól mentesítést biztosító és víztisztító erőknek. Meggondolandó továbbá néhány más képesség kialakítása is, amennyiben van rá megfelelő forrásunk a jövőben, úgymint tábori kórház működtetése, valamint igen nagy jelentőségű lenne egy modern koncepció alapján működő, a „hagyományos” CIMIC-koncepciót meghaladó, integrált, telepített civil-katonai vezetőszerző felállítására.

4. Alkalmazási doktrínák kidolgozása, a vezetési rendszer további modernizálása

A Nemzeti Katonai Stratégia kidolgozása után le kell vonni az abból adódó konzekvenciákat a haderő alkalmazását szabályozó doktrínákban és alkalmazási elvekben, valamint a haderő vezetési rendszerében is. Az alkalmazási doktrínáknak tükrözniük kell a haderővel kapcsolatos elvárásokat, amelyek lehetővé teszik alkalmazásukat a nemzetközi műveletekben, azaz alkalmassá kell válniuk a bekapcsolódásra a rendszerközpontú had-

viselés műveleteibe, az együttműködésre a modern C4I rendszerekkel, a nagyobb kötelékekben végrehajtott összhaderőnemi, valamint a kis, önálló egységek által végrehajtott műveletekben való részvételre egyaránt.

A haderő csak akkor lesz képes végrehajtani ezeket a feladatokat, ha megfelelő vezetési rendszert alakítunk ki a honvédelmi tárcánál. Ennek első lépése a vezérkar és a parancsnokság szétválasztása kell legyen. Ez a lépés elengedhetetlen abból a szempontból is, hogy végre megvalósuljon a vezérkar igazi integrációja a Honvédelmi Minisztériumba, ami mindaddig nem következik be, amíg nem válik világossá, hogy egy közigazgatási egységbe – amilyen a minisztérium – nem akarunk egy katonai vezetési egységet integrálni. Ez elvileg helytelen, gyakorlatilag pedig működésképtelen helyzetet teremtene. A parancsnoki funkcióitól megszabadult és a klasszikus J rendszerben újjászervezett vezérkar nemcsak a minisztériummal történő integrációra lesz képes, hanem teljesíteni fogja a vezérkar valamennyi feladatát is. Ekkor válik lehetővé az is, hogy visszakerüljenek a katonai vezetéshez olyan funkciók, amelyeket kényszerűségből, vagy a „civil kontroll” hamis értelmezéséből (vagy leginkább egyszerű személyes érdekekből) adódóan ma a minisztérium gyakorol.

A parancsnokság feladatait a jelenlegi Összhaderőnemi Parancsnokság kitűnően képes lesz ellátni, feltéve, ha valóban végrehajtják a haderőnemek integrációját. Ennek első formai feltétele, hogy megszűnjenek a parancsnok „haderőnemi helyettesei”, amelyek – vagy akik – fennállása azt eredményezi, hogy az összhaderőnemiség csak igen korlátozottan érvényesül. Számos más változásra is szükség van. Helyre kell állítani a

parancsnok egyszemélyi felelősségének kétségbevonhatatlan elvét és gyakorlást, meg kell szüntetni a „parancsnokhelyettesek” elburjánzását – különösen a törzsfőnök egyszer már megszüntetett, és valamiféle visszarendeződés folyamán érthetetlen módon visszaállított parancsnokhelyettesi minősítését –, és a sort még lehetne folytatni.

5. A biztonság integrált rendszerének kialakítása

Magyarországon a rendszerváltozás után nem került sor az integrált országvédelmi rendszer újjáalakítására. Pedig erre sürgősen szükség lenne, nemcsak azért, mert a régi rendszer szétesése után új nem jött létre, hanem főként azért, mert az új biztonsági kihívásokra csak akkor lehet megfelelő választ adni, ha megfelelő a koordináció a nemzeti biztonsági rendszerek elemei között, sőt: ha azok integrálódnak egymással. Ez a probléma az egész világ megoldásra vár. A nagy országok közül leginkább az Amerikai Egyesült Államoknak, Franciaországnak és Nagy-Britanniának sikerült választ találnia, de a kisebbek közül is többen értek el számottevő eredményeket, például Svédország vagy Szingapúr.

Magyarország azonban még nagyon a folyamat elején áll, talán még el sem indult. Alapvető problémák vannak, nemcsak a hagyományok miatt, hiszen a diktatúrák egyik fontos jellemzője a horizontális kapcsolatok hiánya, de a magyar alkotmányos rendszer – egyébként talán érthető – sajátosságai miatt is. A kormányzat stabilitását biztosító kancellári rendszer, amelynek volt létjogosultsága a rendszerváltozás utáni években, mára bizonyosan elavult. A stabilitást ugyan biz-

tosítja, de egyben túlhatalmat teremtett a miniszterelnök számára, amelyet minden miniszterelnök alaposan ki is használt és meg is erősített. Az, hogy a miniszterelnök ura a kormánynak, és a kormányban nincs kollektív döntéshozatal, azt is maga után vonja – más negatív következmények mellett –, hogy nemcsak a minisztereknek, de a minisztériumoknak sem fontos a horizontális egyeztetés és együttműködés, nem is beszélve a különböző hatalmi ágakról, az Országgyűlésről, és ami ebben a kontextusban különösen fontos, az önkormányzatokról. A magánszférát már nem is merem említeni. Nem is beszélve arról a politikai helyzetről, ami az elmúlt tíz évben kialakult, amikor az egyeztetés kizárólag pártpolitikai vonalak mentén folyik.

A modern biztonsági fenyegetések azonban szoros koordinációt követelnének meg. Ezért elengedhetetlen annak jogszabályi és intézményes biztosítása, hogy a biztonságért felelős szervek közti együttműködés nagyon szoros legyen. Ezt majdnem mindegyik kormányzat és kormányfő felismerte – országglásának elején. Így majd mindannyian célul tűzték ki valamilyen koordinációs szerv – Nemzetbiztonsági Tanács – kialakítását. A tervekben azonban sosem lett valódi koordináció. Egyrészt az elhatározás kopott meg, mivel a biztonsági kérdések valamennyi kormányzatnál kikerültek a prioritások közül (ha egyáltalán ott szerepeltek valaha) a kormányzás nagyjából második évében, másrészt valamennyi kormányfő rájött, hogy sokkal könnyebben érvényesítheti akaratát a kormányzatban, ha minden kommunikáció vele vagy rajta keresztül történik – s ezzel be is felelt a horizontális koordinációnak.

Ennél nem kisebb jelentőségű probléma, hogy a biztonságra és a honvédelem-

re vonatkozó jogszabályok többsége vagy már megszületésekor is helytelen előfeltételezésre épült – arra ugyanis, hogy Magyarországon sem a belső, sem a külső biztonsági veszélyek nem igényelnek prioritásos kezelést –, vagy megszületésük óta elavultak, és sosem sikerült a megfelelő – kétharmados – többséget biztosítani módosításukhoz. A jogszabályok így nagymértékben gátolják egy modern hadsereg kialakítását és működését. Ezért elengedhetetlen valamennyi, a biztonságra és a védelemre vonatkozó jogszabály felülvizsgálata, az Alkotmány idevágó rendelkezéseitől kezdve a releváns önkormányzati rendeletekig.

6. A szükséges finanszírozás biztosítása

A honvédelemnek szükséges anyagi eszközök biztosítása nemcsak a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök növelését jelenti, hanem a rendelkezésre álló eszközök megfelelő és hatékony elköltését is. Ennek kialakításakor, természetesen, figyelembe kell venni a gazdaság és a társadalom teherbíró és -vállalási képességét és készségét. Illúzió lenne azt várni, hogy a honvédelmi költségvetés a következő években radikálisan emelkedjen. Tudnunk kell azt is, hogy a hibás koncepcióból – vagy másból – adódó Gripen-beszerezés még hosszú ideig lekötí a fejlesztésre rendelkezésre álló eszközök jó részét. Mindennek figyelembevételével a katonai költségvetés mérsékelt növekedését lehet csak igényelni és tervezni az elkövetkező években. Ennek biztosítása rendkívül fontos, de emellett az is elengedhetetlen, hogy a költségvetés elköltésének struktúráján és módján változtassunk.

Ezt csak akkor lehet elérni, ha – a jelenleg működő rendszer radikális átalakításával – a védelmi tervezési rendszert új alapokra helyezzük, a projekttervezésre építve. Ez azt eredményezné, hogy reális döntéseket lehetne hozni perspektivikusan is, a döntések és a költségvetés kiadásai transzparenssé válnának, az Országgyűlés valós döntéseket hozhatna és megalapozottabbá válna a fejlődés tervezése is.

A költségvetésen belül is prioritásokat kell képezni. Ez azt jelenti, hogy a prioritásos területeken kiemelt mértékben és módon biztosítjuk a felmerülő szükségleteket, míg más területeken esetleg akár a szükségesnél kisebb mértékű eszközökkel is meg kell – legalábbis átmenetileg – elégedni. A prioritások felállításában a stratégiában megfogalmazott feladatok nyújtanak segítséget. Nyilvánvalóan azokra a területekre kell kiemelt figyelmet és pluszforrásokat fordítani, amelyek döntő jelentőségűek a haderő működése és fejlesztése szempontjából, azaz a humán erőforrás fejlesztésére, a C4I rendszer kiépítésére és a niche képességek fejlesztésére.

7. A közvélemény folyamatos tájékoztatása

Végül, de nem utolsósorban nagyon fontos feladat a közvélemény megfelelő tájékoztatása. Ennek ki kell terjednie mindenekelőtt arra, hogy megértessük, miért van szükség a hadseregre ma, amikor a biztonsági helyzet ilyen nagy mértékben – a mi esetünkben előnyösen – megváltozott. Ennek fontos eleme, hogy elfogadjassuk, a honvédelem tartalma is

megváltozott: a nemzetközi missziókban való részvétel ugyanolyan fontos része a honvédelemnek, mint a határok védelmére irányuló képességek. A közvéleményt arra is fel kell készíteni, hogy a katonaság „veszélyes üzem”. Ki kell zárni annak lehetőségét, hogy a hadműveletekben részt vevő alakulatok esetleges veszteségei sokkolják a közvéleményt, és lehetőséget – ürügyet – kínálnak felelőtlen politikusoknak a nemzetközi missziókban való részvételünk megkérdőjelezésére. A tájékoztatás fontos eleme lenne egy „Fehér Könyv” kiadása, amely közérthető módon magyarázná el a honvédelem alapvető kérdéseit, mutatná be a Honvédség életét és eredményeit.

Sok pozitív változás történt az elmúlt években a Magyar Honvédségben. A Nemzeti Katonai Stratégia elfogadása újabb lényeges előrelépés lesz. Ezek a változások egy folyamat részei, amelynek sosem szabad megállnia. A fent ismertetett lépések egy többéves programot vázolnak fel. Ha mindezt sikerül megvalósítanunk a következő években, annak eredménye magabiztos és hatékony Honvédség lesz. A magyar katona már ma is a magyar külpolitika egyik leghatékonyabb, legnagyobb hatású „eszköze”. Tegyük meg mindent annak érdekében, hogy ez továbbra is így legyen. Ennél is fontosabb azonban annak elérése, hogy a magyar katona végérvényesen a társadalom, a középosztály megbecsült tagja legyen. A hadseregét kétfajta társadalom becsüli meg igazán: a diktatúrák és a fejlett demokráciák. A jó hír, hogy Magyarország már e mérce szerint se diktatúra. De még nem vagyunk fejlett demokrácia sem.

TÁLAS PÉTER

A grúz–orosz háború geopolitikai értelmezése

A 2008. augusztusi grúz–orosz háború arra utal, hogy a világban, amelyben élünk, az olyan regionális nagyhatalmaknak, mint Oroszország, Kína vagy Irán, több mondánivalójuk van saját környezetükben, mint a hiperhatalomnak kikiáltott Egyesült Államoknak. Ez Washingtonnak, a NATO-nak és az Európai Uniónak rossz hír, de annyira mégsem, hogy új hidegháborút vizionáljunk.

Túl a hidegháborún

Az ötnapos grúz–orosz háborút a kommentárok egy része szívesen látta egy új hidegháború kezdeteként Oroszország és a Nyugat között. Bár a háború kapcsán tett politikusi nyilatkozatok és a konfliktus egyes díszletei kétségtelenül mutatnak némi hasonlóságot az 1947 és 1985 közötti időszak konfliktusaival, az értékelés azonban több szempontból is hibás. Mindenekelőtt azért, mert a hidegháború mint fogalom történetileg már foglalt. A Nyugat és a Kelet közötti sajátos kapcsolatot jelöli a második világháború utáni évtizedekben, amelyre az igen erős ideológiai polaritás (kapitalizmus versus szocializmus) mellett szuperhatalmi (USA versus Szovjetunió), ezt kiegészítve pedig egy tömblogikán alapuló szövetségi (NATO versus Varsói Szerződés) rivalizálás, továbbá a biztonság fundamentumának tekintett katonai képességek között időről időre megbombolttnak vélt egyen-

súly miatt egyfajta feszült, „se forró háború, se stabil béke” helyzet volt a jellemző. Lényeges továbbá, hogy hidegháború biztonságfelfogásának szerves része volt a globális nukleáris háború veszélye. A kérdés mármost az, fennállnak-e ezek a feltételek – az ideológiai szembenállás, a tömblogika, a szuperhatalmi rivalizálás és a globális háború veszélye – a jelenlegi konfliktus esetén?

A grúz–orosz háború kapcsán nem nagyon látni ideológiai ellentétet a délosztét és grúz mellékszereplők mögötti főszereplők, azaz Oroszország és az Egyesült Államok között. Oroszország kapitalista nemzetgazdaságot épít, társadalmának elégedettsége saját politikai rendszerével és vezetésével magas (vagyis az oroszokat láthatóan nem zavarja, hogy államuk – a Freedom House értékelése szerint – konszolidált autoriter rezsim), s bár Moszkva biztonságpolitikai értelemben lojalitást követel közvetlen környezetétől, de – szemben a Szovjetunió időszakával – nem kényszeríti rá másra politikai rendszerét.

Annál is kevésbé beszélhetünk ideológiai ellentétekről, s így hidegháborúról, mert a Szovjetunió felbomlása óta Oroszország komoly öndefiníciós válsággal küzd: szakított az internacionalizmussal, de – szemben például a kelet-közép-európai országokkal – nem vált nemzetállammá a szó klasszikus európai értelmében. Ráadásul az elmúlt 17 év folyamán

A szerző jelen írása egyidejűleg jelenik meg az Európai Tükörben és Nemzet és Biztonság c. folyóiratban

Moszkva – biztonságpolitikai értelemben – még ha tett is kísérleteket a környezé-
tével való viszony ideologikus megfogal-
mazására, azt nem a hidegháborús szel-
lemiséghez való visszatérés, hanem
1992–1993-ban a *romantikus atlantiz-
mus*, 1993 és 2000 között az *eurázsiai
ihletésű geopolitikai realizmus*, 2000 és
2003 között a *külkapcsolatok „ökono-
mizálása”*, 2003-tól pedig az *új posztbi-
poláris biztonságpolitikai játékszabályok-
hoz alkalmazkodó geopolitikai realizmus*
jegyében és jelszavával tette.¹

Ha tehát a jelen helyzetre illő hason-
lóságok és minták után kutatunk, azokat

nem egy korábbi történelmi korszakban,
hanem az elmúlt két évtized nemzetközi
gyakorlatában kell keresnünk. Nem lehet
nem észrevennünk ugyanis, hogy a
grúz–orosz konfliktus – de általában az
ún. befagyasztott konfliktusok (a dél-
osztét, az abház, a hegyi-karabahi és a
dnyesztermelléki) – kapcsán Moszkva
gyakorlatilag az Egyesült Államok (és
szélesebb értelemben a Nyugat) által az
elmúlt években követett biztonságpoliti-
kai gyakorlat elemeit és jelszavait igye-
kezett utánozni. Tette ezt a szóban for-
gó területek (Dél-Osztia esetében a
2002-es és a 2006-os) függetlenségi re-

1 A nemzetközi kapcsolatok elmélete szintjén vizsgálva, az orosz külpolitikai koncepció formálódása a gorbacsovi „új politikai gondolkodás” idealista iskolájától a realista felfogás felé való mozgás története. Az új politikai gondolkodás egy új világközösség kialakulását hirdette, egyre inkább kölcsönösen függő világban, az emberiség értékközösségének alapján, a nemzetközi szervezeteknek alapvető szerepet tulajdonított, majdnem hogy világkormányban gondolkodott. A realista iskolára támaszkodó mai orosz külpolitika a nemzeti érdeket emeli központi kategóriává, az államok érdekeinek különbözőségét hangsúlyozza és a nemzetközi szervezetek szerepét leértékeli. Az 1991 végétől önálló államisággal rendelkező Oroszország külpolitikáját az első időben – lényegében 1992 folyamán – az elemzők által „atlantista”-ként leírt koncepció határozta meg. E szerint Oroszország az európai civilizáció szerves része, érdekei egybeesnek a Nyugat érdekeivel, következésképpen kívánatos az ország mielőbbi integrációja az európai (és a világ)közösségbe. Az orosz külpolitika prioritása tehát különleges – partneri-szövetségi – viszony kialakítása a Nyugattal (Oroszország NATO-tagsága ekkor egy nyíltan pozitívan tárgyalt lehetőség volt). Nem pályázik globális nagyhatalmi szerepre, nincs – még potenciális – ellenségképe sem. A külpolitikai vitában ezzel szemben legmarkánsabban a „eurázsiai”-ként definiált koncepció fogalmazódott meg. E szerint Oroszország sem nem az európai, sem nem az ázsiai civilizáció része, hanem a kettőt sajátosan ötvöző, önálló civilizációs képződmény. Oroszország érdekei különböznek a Nyugat érdekeitől, és az oda való integrálódás helyett önálló integrációs térségként tekint magára. Külpolitikai prioritásként a poszt-szovjet térséggel való különleges – domináns-szövetségi – viszonyt tételezi. Ázsiai irányában legalább annyira nyitott, amennyire Nyugat-Európa irányában. Globális nagyhatalomként percipálja magát, van ellenségképe (NATO, iszlám). Az eurázsiai iskola egyik változataként tartják nyilván a szlavofil irányzatot, amelynek központi gondolata a poszt-szovjet térség szláv nemzetjeinek összefogása, és izolacionista beállítottságú (az orosz–belarusz közösség a legnyilvánvalóbb megvalósulófélben levő formája). Az eurázsiai iskola egy másik változatként különböztetik meg a „neo-antiimperialista” irányzatot, amely markánsan nyugatellenes, a nagyhatalmi pozíciók visszaszerzését teszi meg legfőbb céljává az orosz nemzeti ideológia alapján. A 90-es évek közepére az atlantista–eurázsiai vita szintéziseként munkálkodott ki az a felfogás, amelyet „(geopolitikai) realista” irányzatként tartanak számon. E megközelítés szerint az orosz külpolitikának nem valamiféle civilizációs, ideológiai vagy egyéb előfeltevésekből kell kiindulnia, hanem az Oroszországot körülvevő geopolitikai térség realitásaiból. A realisták – egyfajta orosz Monroe-elv alapján – a poszt-szovjet térséget vitális orosz érdekszférának tekintik. A Nyugattal való konfliktust bár felvállalják, nem tartják szükségszerűen elkerülhetetlenek, egyensúlyozni próbálnak Európa és Ázsia között. Fontosnak tartják Oroszország izolációjának elkerülését, és a globális nagyhatalmi szerep újbóli betöltését nem azonnali, hanem inkább hosszabb távú célként tartják számon.

ferendumainak támogatásától kezdve a humanitárius, kisebbségi és emberjogi elvekre való hivatkozáson és az ENSZ BT felhatalmazása nélküli háborún keresztül egészen Abházia és Dél-Oszétia függetlenségének egyoldalú elismeréséig. Az elemzők egy része nem véletlenül hívja fel a figyelmet arra, hogy Moszkva 2008 augusztusában semmi olyat nem tett, amit az Egyesült Államok a korábbi években ne tett volna meg (Jugoszlávia 1999-es BT-felhatalmazás nélküli bombázása, Irak ugyancsak ENSZ-mandátum nélküli 2003-as lerohanása, Koszovó függetlenségének egyoldalú elismerése). Mi több, az orosz vezetés még érvrendszerében is a nyugati mintákat igyekezett követni, amikor dél-oszétiai és abháziai katonai fellépését az orosz állampolgárok (az orosz békefenntartók, illetve az orosz állampolgársággal is rendelkező dél-oszétok és abházok) biztonságának védelmével magyarázta.²

Hogy az ideológiai szembenállás hiánya ellenére a grúz–orosz háborút sokan mégis egy új hidegháború kezdeteként értelmezik, alighanem azt jelzi, hogy Moszkva elvesztette a konfliktust kísérő információs harcot, amely – mindkét fél részéről – a háború kitörésének pillanatától igen agresszív és manipulatív volt. Az orosz vereséget e téren jól jelzi, hogy az amerikai és az európai politikai közvélemény még olyankor is a konfliktus grúz olvasatát fogadta el hitelesnek, amikor tények mondtak ellent Tbiliszi állításainak – a „ki kezdte a háborút” kérdésétől kezdve az orosz önvédelem jogának elutasításán keresztül egészen az orosz katonai fellépés arányosságának megkérdő-

jelezéséig, hogy csupán néhányat említsünk a konfliktussal kapcsolatos legfontosabb nemzetközi viták közül. Ennek eredményeként a nyugati politikusok és a tömegmédiá megnyilatkozásaiból egy olyan kép alakult ki, hogy a háborút Oroszország kezdte, és a civil társadalommal szemben különös kegyetlenséggel lépve fel, agressziót követett el Grúzia ellen. Mivel ennek a képnek döntő hatása lehet az elkövetkezendő évek nemzetközi kapcsolataira, a kérdés az, hogyan és miért alakulhatott ki e tényekkel nehezen alátámasztható vélemény a nyugati politizáló közvéleményben?

A grúz–orosz háború információs frontján elszenvedett orosz vereséghez minden bizonnyal nagymértékben hozzájárultak Moszkvának a fegyveres konfliktus során elkövetett kommunikációs hibái és otrombaságai (pl. Tbiliszi genocidiummal való megvádolása, Medvegyev elnöknek a grúzok megbüntetésére vagy egy hidegháború felvállalására vonatkozó kijelentései). Paradox módon mégsem ezeket tekintjük döntő jelentőségűnek, hanem azt, hogy elmúlt években az amerikai és az európai vezető politikusok nagy része nem fogadta el, hogy Oroszország 1991-től egy deszovjetizált és pragmatikus nagyhatalom. Az természetesen vitatható, hogy ebben mekkora volt az orosz vezetés által elkövetett politikai hibák súlya (pl. Moszkvának a szakadár köztársaság létrejöttében és fenntartásában betöltött szerepe), mekkora az amerikai neokonzervatív biztonságpolitika 2001-től egyre erőteljesebb átideologizáltsága (lásd a tágabb Közel-Kelet demokratizálására tett kísérleteket, a preemptív háború tételét stb.), miként

² Nemzetközi jogi értelemben egyértelműen csupán a békefenntartók védelmére hivatkozhat Oroszország.

hatott rá a kelet-közép-európai renacionalizáció³ (amely az említett térség nagy részében permanensen fenntartotta az Oroszországgal szembeni bizalmatlanságot, a balti államokban és Lengyelországban pedig egyenesen egyfajta oroszellenességet), és végül milyen hatással volt rá Európa – biztonságpolitikai eszköztelességből fakadó – frusztráltsága (amely az orosz energiára való ráutaltság és az attól való függés tudatosulásával, illetve Oroszország gazdasági konszolidációjával párhuzamosan egyre erőteljesebb). Tény, hogy az említettek közül valamennyi hozzájárult ahhoz, hogy Oroszország ma egyre inkább egyfajta agreszív, hidegháborús nagyhatalomként jelenik meg az amerikai és európai uralkodó biztonságfelfogásban.

Regionális geopolitikai játszmák

A Varsói Szerződés és a Szovjetunió felbomlása nem csupán a katonai jellegű, szövetségi szintű szembenállás feltételeit iktatta ki a nemzetközi politikából, de azzal, hogy regionális nagyhatalommá fokozta le Oroszországot, a szuperhatalmi szembenállásnak is véget vetett. A hidegháború győzteseként az Egyesült Államok „hiperhatalommá” vált (az egyetlen olyan állam maradt, amely képes globális kül- és biztonságpolitikai szereplőként cselekedni), a NATO pedig nem csupán olyan országokkal bővült ki, melyek korábban a szovjet érdekszférához tar-

toztak, de a balti államok révén olyanokkal is, melyek az egykori Szovjetunió részét képezték.

Ezen a Moszkva számára a korábbiakhoz képest aszimmetrikus nagyhatalmi helyzeten gyakorlatilag nem változtatott az sem, hogy 1992 májusában, Taszentben kollektív biztonsági szerződést írt alá a Független Államok Közösségének hat tagja, továbbá az sem, hogy a 1992-es szerződés öt részes állama 2002 októberében létrehozta a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetét (ODKB). Moszkva ugyanis, ha nem is tiltakozások nélkül, de tudomásul vette regionális nagyhatalommá való nemzetközi leminősülését, melynek szemléletes példái voltak azok a katonai akciók, melyeket a NATO, illetve az Egyesült Államok az ENSZ BT felhatalmazása nélkül hajtott végre (1995: Bosznia, 1999: Jugoszlávia, 2003: Irak), most nem is beszélve a balti államoknak a nyugati, illetve amerikai érdekszférába való átkerüléséről (2004). Olyannyira tudomásul vette, hogy Oroszország és az Egyesült Államok kapcsolatai – a korai orosz romantikus atlantizmus éveit leszámítva – paradox módon épp 2001 ősze és 2003 késő nyara között váltak a leginkább bizalommal telivé és együttműködővé. Ekkoriban úgy tűnt, mind Moszkvában, mind pedig Washingtonban pontosan tisztában vannak azzal, hogy az érdekszféraváltás nagy geopolitikai játszmájának megvan az az a mindkét fél által betartott szabályai, melyek nem engedik e folyamatot háborús konfliktussá válni.

3 A renacionalizáció fogalmán a nemzeti érdekek rendszerváltások utáni újrafogalmazását, a piaci alapú nemzetgazdaság megeremtését, a kül- és biztonságpolitikák nemzeti alapra való helyezését, a nemzeti társadalmak megerősítését és integrálását, a föderatív államok esetében pedig az önálló nemzetállam megeremtését értjük. A renacionalizációt nemzeti integrációnak is tekinthetjük, azaz a kelet- és közép-európai nemzetfejlődés természetes részének.

A Moszkva és Washington közötti bizalom erodálódása az Egyesült Államok 2003-as Irak elleni háborújával vette kezdetét, melyet az orosz vezetés a Föld legjelentősebb energiataralékait rejtő térsége feletti amerikai katonai ellenőrzés megszerzéséért indított háborúként értelmezett, s amit határozottan és kietartóan ellenzett. Az orosz–amerikai kapcsolatok légkörében azonban mégsem ez, hanem a posztszovjet térség Nyugatról támogatott „színes” forradalmi – a 2003. novemberi grúziai „rózsás”, a 2004. decemberi ukrán „narancsos”, illetve a 2005. novemberi kirgiz „tulipános” – okoztak drámai változást. Moszkva ugyanis különösen az ukrán és a grúz „forradalmak” mögött erős amerikai támogatást látott, s úgy értelmezte, hogy a nyugatbarát kormányok hatalomra segítésével Grúziában és Ukrajnában, illetve a balti államok NATO-felvételeivel az Egyesült Államok gyakorlatilag Oroszország stratégiai bekerítésére és elszigetelésére törekszik. Ráadásul az említett eseményekre olyankor került sor, amikor Oroszországban – döntően az olajbevételek növekedésének köszönhetően – éppen csak megindult a gazdaság konszolidációja, de Moszkva még korántsem volt olyan magabiztos, mint napjainkban. (Bár az ország tartalékai a 2000-es 8,5 milliárd dollárról 2003-ra 80 milliárdra nőttek, ezzel is csupán a „szovjet” aranykor csúcsát érték el.)

A nyugati döntéshozók azt is pontosan tudják, hogy Moszkva az ukrán és a grúz NATO-tagságot is az Egyesült Államok Oroszország ellen irányuló bekerítési és elszigetelési stratégiájának részeként, s ami talán ennél is fontosabb, az orosz regionális nagyhatalmóság olyan megkérdőjelezéseként értelmezi, amely

túlmutat az érdekszféraváltás nagy geopolitikai játszomájának szabályain. Világosan érzékelhető volt ez egyébként a befagyasztott konfliktusokkal kapcsolatos orosz politikában is. Moszkva ugyanis, bár támogatta a szakadár területek függetlenségi népszavazásait, és igyekezett befolyását is erősíteni az említett területeken, de 2008 augusztusáig – a montenegrói és koszovói függetlenség nyugati elismerése ellenére – szigorúan tartotta magát az el nem ismerés status quójához. Sőt bizonyos értelemben még ennél is tovább ment, hiszen míg a NATO-tagságra aspiráló Grúzia esetében 2008 augusztusa alighanem véget vetett Tbiliszi országegyesítési kísérleteinek, Moldova esetében 2008 augusztusáig úgy tűnt, hogy ha az Európai Unióba törekvő chisinaui vezetés garantálja az ország NATO-mentességét (és garantálja, mert alkotmánya rögzíti az ország semleges státusát), akkor Moszkva nem zárkózik el a dnyesztermelléki területek visszatérésétől az anyaországához.

A geopolitikai játszma egyébként nem zárja ki, hogy bizonyos feltételek esetén a szembenálló felek katonailag is jelen legyenek a másik fél számára stratégiai jelentőségű területeken. Oroszország sem zárkózott el például attól, hogy a BT-felhatalmazás alapján indított afganisztáni katonai műveletek támogatására az Egyesült Államok viszonylag nagy létszámú katonaságot állomásoztasson, illetve támaszpontokat tartson fenn Közép-Ázsiában. Így alakulhatott ki az a páratlan helyzet, hogy Kirgizisztánban – amely alapító tagja az Oroszország vezette katonai szövetségnek – ma is egymástól alig néhány kilométerre található egy amerikai (Manasz), illetve egy orosz (Kant) katonai bázis, igen szemléletesen jelezve, hogy a geopolitikai játszma fő-

szereplői a stratégiai stabilitás érdekében önmegtartóztatóan is tudnak viselkedni.

A geopolitikai sakkasztala másik oldalán álló Egyesült Államok részéről 2006-tól vált látványosan érzékelhetővé, hogy egyre nagyobb aggodalommal figyeli Oroszország regionális nagyhatalmiságának kiteljesedését. A neokonzervatív washingtoni vezetést ennek kapcsán ráadásul frusztrálhatta az felismerés is, hogy a putyini belpolitikai stabilizáció mellett paradox módon az Egyesült Államok politikája is komoly mértékben hozzájárult Moszkva nagyhatalmi magabiztosságának növekedéséhez. Az iraki stabilizáció elhúzóódása az egekig növelte az olaj árát, s ennek következtében az orosz államadósság a 2007-ben 8,1 százalékkal növekvő GDP 3 százaléka csökken, az ország valutatartalékai pedig 2004 és 2008 között 80 milliárdról csaknem 500 milliárdra nőttek. Az iraki háború azonban nem csupán az olajárak emelkedésével, s nem csupán gazdaságilag hozta helyzetbe Oroszországot, de azzal is, hogy Irak kikapcsolásával megnövelte az Egyesült Államokban ellenségnek tekintett Irán regionális súlyát. Ez ugyanis nagyobb politikai játékkeretet biztosít az orosz vezetés számára az Egyesült Államok geopolitikai törekvéseivel szemben, még akkor is, ha Teherán Moszkvának is regionális vetélytársa.

Az amerikai–orosz geopolitikai játszma másik dimenziójában nem vezettek sikerre Washingtonnak az orosz energetikai expanzióval szembeni fellépései sem. Az energiaforrások szempontjából kulcsfontosságú közép-ázsiai köztársaságok – Kazahsztán és Türkmenisztán – e tekintetben is lojálisak maradtak Oroszországhoz, sőt szűkebb biztonságpolitikai szempontból még a Nyugat térségbe li energiapolitikai jolly jokere, a nyugat-

barát Azerbajdzsán is az maradt. S mivel 2004-től a korábbiaknál is komolyabb feszültség alakult ki az eredetileg szintén potenciális energiaforrásként számon tartott Irán és az Egyesült Államok között, 2006 óta az amerikai politika által erőteljesen támogatott Nabucco-projektet sem sikerült a megvalósulás fázisába hozni. A grúz–orosz háború következtében pedig még távolabb került ettől az Oroszországot elkerülni tervezett vezetékek megvalósulása, alighanem jelentősen megnövelve a Moszkva által favorizált projektek (az Északi Áramlat és a Déli Áramlat) esélyeit. Általában is elmondható, hogy az orosz vezetés – miután tudatosította Európában a kontinens orosz energiára való ráutaltságát – hatékonyan használta ki az Oroszországhoz fűződő viszonytal összefüggő, Európai Unió belüli, illetve Európa és az Egyesült Államok közötti érdekellentéteket.

Végül meg kell említenünk, hogy 2007 augusztusa óta a moszkvai vezetés katonai téren is egyre inkább bizonyítani törekszik, hogy Oroszország a biztonsága szempontjából stratégiaileg legfontosabb térségekben az Egyesült Államokkal egyenrangú nagyhatalom. Az orosz katonai vezetés ekkor jelentette be, hogy felújítja állandó jelenlétét a Földközi-tengeren, és stratégiai bombázói 1992 óta először újra repülni fognak az ország határain túli területek felett. E döntések aligha lephették meg a nyugati vezetőket, hiszen az amerikai rakétavédelmi rendszer elemeinek csehországi és lengyelországi telepítésére vonatkozó washingtoni kérés prágai és varsói bejelentését követően a 2007. februári müncheni beszédében Putyin elnök elég világosan jelezte: Moszkva számára elfogadhatatlan, hogy az amerikai stratégiai nukleáris erőek egyik komponensét Európába

telepítsék, még akkor is, ha azok tervezett formájukban nem támadó, hanem védelmi jellegűek. Az orosz vezetés felháborodásán aligha csodálkozhatunk (*nota bene* számos amerikai politikus és biztonságpolitikai szakértő sem csodálkozik), hiszen ilyenre korábban soha, még a mostanában oly gyakran emlegett hidegháború idején sem került sor.

A több területen és több dimenzióban zajló amerikai–orosz geopolitikai játszmának tehát, amely a bipoláris világhoz képest alaposan átrajzolta a nagyhatalmi érdekviszonyokat, s melynek során a korábban érvényes nemzetközi szabályok és normák közül többet is újraértelmeztek a hidegháborúban győztes Egyesült Államok és szövetségesei, az elmúlt években is bőven voltak kritikus, nemegyszer feszült időszakai. Lényeges azonban látnunk, hogy 2008. augusztus 8-ig ezek a feszültségek egyetlen esetben nem jutottak el háborúig, különösen nem olyan területeken, ahol Oroszország hűsbavagóan sértve érezhette volna stratégiai érdekeit. Ahhoz ugyanis még a geopolitikai küzdelem leghevesebb időszakában is tartották magukat a szembenálló felek, hogy nem tesznek és szövetségeseiknek sem engednek semmi olyat tenni, ami veszélyeztetheti egy adott térség stratégiai stabilitást. Moszkva értelmezése szerint Tbiliszi Dél-Oszétiáért indított és hivatalosan is bejelentett háborújával 2008. augusztus 8-án éppen ez a nagyhatalmi konszenzus sérült.

Vesztesek és győztesek

A grúz–orosz háború legnagyobb vesztese minden kétséget kizáróan Grúzia lett. Nem elsősorban anyagi téren: az első hi-

vatalos grúz számvetés egymilliárd dollárról szólt, ami alig harmada annak az összegnek, amit az utóbbi években Tbiliszi hadseregének fejlesztésére fordított. Még csak nem is katonai értelemben, Oroszország ugyanis igyekezett tartani magát az arányosság elvéhez, és csapatai csupán olyan grúz katonai célpontokat – kikötőket, radarállomásokat, lakotanyákat, fegyverraktárakat – támadtak, amelyek megsemmisítésével elejét vehették egy újabb grúz katonai akciónak. Grúzia mindenekelőtt stratégiai és politikai szempontból lett a legnagyobb vesztes.

Bár Abházia és Dél-Oszétia elvesztését minden bizonnyal fájdalmasan éli meg a grúz társadalom, stratégiai értelemben mégsem e területek függetlenedése Tbiliszi legnagyobb problémája. Grúziához való visszatérésüknek ugyanis igen csekély reális esélye volt, mivel ehhez Tbiliszinek a baltiák mintáját kellett volna követnie, olyan körülményeket és életviszonyokat teremtve az anyaországban, hogy ahhoz vonzó legyen visszatérni. Márpedig ettől Grúzia korábban is távol állt, ma pedig távolabb van, mint valaha. Stratégiai értelemben ma a szecesszió Grúzián belüli esetleges továbbgyűrűzése jelenti a legnagyobb kihívást Tbiliszi számára. Mert teljesen nem zárható ki, hogy újraéled az adzsár kérdés, vagy olyan új problémák jelennek meg a grúz politika színpadán, mint az azeri és az örmény kisebbségek elszakadási törekvései.

A legnagyobb veszteséget azonban Mihail Szaakasvili Grúzia kompromittálásával okozta a grúzok számára. Geopolitikai olvasatban Tbiliszi ugyanis nem csupán Moszkva szemében kompromittálódott, de annak a Washingtonnak és Brüsszelnek a szemében is, amely az utóbbi években valós teljesítménye felett

honorálta Grúzia euroatlanti aspirációját, de cserébe egy kiszámíthatatlan szövetséges nyugét kapta. Azét a Grúziáét, amely – ha el akarjuk kerülni a kettős mérce csapdáját – ugyanazt követte el Chinvali ellen, amit Moszkva Groznij ellen 1994-ben, az első csecsen háború elején.

2008 augusztusában Mihail Szaakasvili nem először kísérelte meg fegyveres úton visszaszerezni Dél-Oszétiát. Megpróbálta ezt már 2004-ben, közvetlenül hatalomra kerülését követően is, de kudarcot vallott. Figyelemre méltó, hogy a grúz vereség ellenére Moszkva akkoriban igen visszafogott magatartást tanúsított. Bár az elkövetkezendő években megerősítette befolyását a Grúziától *de facto* 1992-től, illetve 1994-től független Dél-Oszétiában és Abháziában, de tudomásul vette, hogy Szaakasvili Grúziája az Egyesült Államoké. (Moszkva 2005-ben megállapodott a grúziai orosz támaszpontok bezárásáról, s 2007-re kivonta onnan katonáit.) A rendezés tehát a geopolitika játzsma szabályai szerint valósult meg, a változás csupán annyit jelentett, hogy Moszkva Washingtonnak adta át Grúzia kontrolljának és Mihail Szaakasvili megbabolázásának felelősségét a dél-kaukázusi stratégiai stabilitás fenntartása terén. Orosz perspektívából nézve a 2008. augusztus 8-i Dél-Oszétia elleni grúz támadás legfontosabb üzenete alighanem az volt, hogy az Egyesült Államok alkalmatlan a ráruházott dél-kaukázusi szerepkör felelősségteljes betöltésére. Rövidebben szólva: gyenge.

Az Oroszországot elítélő nyilatkozatok sem változtatnak azon a tényen, hogy a grúz–orosz háborúval – Mihail Szaakasvili mellett – a jelenlegi washingtoni vezetés tekintélye csorbult a legerőteljesebben. (Ilyen értelemben Grúzia mellett

az Egyesült Államok a háború egyik legnagyobb vesztese.) Csorbult a tekintélye Moszkva szemében, mert képtelen volt visszafogni a szövetségesét, Mihail Szaakasvilit az akciótól; csorbult poszt-szovjet térségbeli szövetségesei előtt, mert tehetetlenül nézte végig Grúzia megalázó katonai vereségét; végül csorbult a NATO-n belül is, mert kiderült, hogy akinek a MAP-tagságáért alig néhány hónapja oly erőteljesen lobbizott, felelőtlen és megbízhatatlan partner, akinek a tagsága kockázatos lehet a szövetség számára. A kérdés már most az, hogy Amerika hosszabb távon miként kezeli a Grúzia kapcsán elszenvedett vereséget: visszatér-e a geopolitikai játzsma normál menetéhez (tudomásul véve egy regionális vereséget), vagy korábbiaknál erőteljesebben és szélesebben konfrontálódik Oroszországgal abban a reményben, hogy így stratégiailag kompenzálhatja a veszteséget? Ha ez utóbbi mellett teszi le voksát az Egyesült Államok novemberben megválasztásra kerülő új elnöke, annak döntő hatása lehet a nemzetközi kapcsolatok egész jövőjére, s ezen belül Európa helyzetére nézve.

A grúz–orosz háborúval ugyanis az Európa Unió került a legkényelmetlenebb helyzetbe. Amennyiben beigazolódnak az „új hidegháborúról” szóló jóslatok, nem elképzelhetetlen, hogy stratégiai értelemben az EU lesz az augusztusi háború egyik nagy vesztese. Az az Európai Unió, amelynek mind gazdasági, mind biztonságpolitikai szempontból elementáris érdeke az Oroszországgal fenntartott jó viszony, de amelyet továbbra is erős szálak fűznek az Egyesült Államokhoz, mert bár gazdasági világhatalom, de a geopolitikai játzsma egyik legfontosabb dimenziójában, a biztonság- és védelempolitika területén nem rendelkezik még a

regionális nagyhatalmisághoz szükséges képességekkel sem. Mindez az amerikai–orosz geopolitikai játszmában meglehetősen frusztrált szerepbe kényszeríti az uniós politikusokat, akik – attól függően, hogy a játszma mely dimenziójáról van szó – hol valódi játékosok, hol szakundások, hol pedig csupán csendesebb vagy harsányabb kibicék a nagyok sakk-tábláinál. A helyzetet csak tovább bonyolítja, hogy az EU tagállamai geopolitikai helyzetüktől (Oroszországhoz és a poszt-szovjet térséghez való közelségüktől), az orosz energiára való ráutaltságuk mértékétől, az Oroszországról szerzett történelmi és jelenkori tapasztalatuktól, s nem utolsósorban biztonságpercepciójuktól függően nem csupán az EU Moszkvához fűződő viszonyának kívánatos jellegét, de az amerikai–orosz geopolitikai vetélkedést is meglehetősen eltérően – ez utóbbit nem ritkán a kettős mércével mérve – ítélik meg. (Például „természetesnek” veszik Koszovó, de elutasítják Abházia és Dél-Oszétia függetlenségének egyszóval elismerését.) Némelyek közülük kereskedelmi partnert, energiaszállítót és olyan regionális nagyhatalmat látnak Oroszországban, amely segítséget nyújt Európának Afrikában, Afganisztánban és az Iránnal folytatott nukleáris játszmában. Mások – elsősorban az egykor a Szovjetunió érdekszférájához tartozó kelet-közép-európai államok – olyan nagyhatalomként tekintenek rá, amely rakétákkal fenyeget, cybertámadásokat indít, energiafegyverrel és kereskedelmi embargóval zsarol, s továbbra is lenézi egykori csatlósait. Ez utóbbiak közül nem egy már a medve morgását is támadásnak véli, az európai nagyhatalmakra koncentráló orosz vezetés pedig nem is nagyon igyekszik tenni annak érdekében, hogy ez ne így legyen. Vagyis biztonság- és vé-

delempolitikai képességeinek hiánya mellett az Oroszországgal kapcsolatos megosztottság is tehetetlenné és határozatlanná teszi az Európai Uniót. Pedig leginkább Európa számára kulcsfontosságú, hogy az amerikai–orosz rivalizálás a grúz–orosz háború után is megmaradjon a geopolitikai játszmák pragmatikus szabályai között, s ne generáljon helyi értékén túlmutató konfrontációt a Nyugat és Oroszország között.

Ez nem érdeke Európának, de nem érdeke Oroszországnak sem. Grúziával szemben elért győzelme és magabiztos nyilatkozatai ellenére ugyanis Moszkva alighanem tudatában van annak, hogy Oroszország továbbra is csupán regionális nagyhatalom, amely Putyin alatt erősebb és magabiztosabb lett, de nem lett sokkal modernebb. Mindenekelőtt a mai nemzetközi erőviszonyok terén kulcsfontosságúnak tekintett gazdasági értelemben nem, hiszen az elmúlt nyolcéves orosz fejlődés motorja az olaj- és gázárak hihetetlen növekedése volt elsősorban, s nem az orosz gazdaság reformja és diverzifikációja. Oroszországnak, melynek vásárlóerő-paritáson számított GDP-je csupán 5–7 százalékát teszi ki az Egyesült Államok és az Európai Unió együttes GDP-jének, s amelynek védelmi költségvetése alig egytizedét teszi ki az Egyesült Államok védelmi büdzséjének – megnövekedett valutatartalékai mellett is – szüksége van a Nyugattal való gazdasági kapcsolatokra (beruházókra és technológiára), miként kulcsfontosságú számára az is, hogy olaja és gáza eljusson az európai piacokra. Aligha érdekelt tehát a Nyugattal való olyan huzamosabb konfrontációban, amely jelentős forrásokat von el az orosz gazdaságtól.

Az orosz nagyhatalmi ambíciók korlátait jól jelzi az is, hogy a fejlődés elle-

nére Putyinnak nem sikerült valódi közösséggé formálnia a Független Államok Közösségét. A FÁK továbbra is csupán vitafórum, s nem jutott el az integráció Putyin által tervezett fokára (vámunió, közös kereskedelempolitika). A Moszkva által kezdeményezett fehérórosz, kazah, orosz, ukrán Egységes Gazdasági Térség, illetve a fehérórosz, kazah, kirgiz, orosz, tádzsik, üzbég Eurázsia Gazdasági Közösség csak papíron létezik. Jórészt formális a tizenkét éve létrehozott Fehérórosz–Orosz Szövetségi Állam is.

Moszkva augusztusi akciójának kritikusi ugyan gyakran emlegetik, de csekély a valószínűsége annak is, hogy Oroszország alkalmazni tudná vagy szándékozná az abház és dél-oszét példát más befagyasztott konfliktusok esetében. A már említett dnjesztermelléki területeken egész más irányba mutatnak a folyamatok, az orosz beavatkozás hivatkozási alapját képező állampolgársági trükköt

pedig Ukrajnával, vagy más – a szuverenitását csorbítatlanul gyakorló – állammal szemben Moszkva nem tudja eljátszani. Az abház és a dél-oszét megoldás tehát eseti, epizodikus, s csak a grúz relációban volt kivitelezhető. Az ellenben könnyen kiderülhet, hogy Abházia és Dél-Oszétia függetlenségének Moszkva általi elismerése nem csupán politikai, de komoly következményekkel járó stratégiai hibának is bizonyul. Ezzel ugyanis az orosz vezetés nem csupán a Koszovó nyugati elismerésével kapcsolatos eddigi kritikus álláspontját írta radikálisan felül, de a saját maga által indított csecsen háborúkat is megfosztotta legitimitásuktól.

A grúz–orosz háború után ugyan úgy tűnhet, hogy Moszkva a nemzetközi kapcsolatok posztbipoláris játékszabályainak átvételével nyerő lépést húzott, pozíciót nyert a geopolitikai sakktablán, ám egy gyalogcsere nem feltétlenül meghatározója a játék egész kimenetelének.



A sértett nagyhatalom

Beszélgetés Szvák Gyula professzorral Oroszországról

Az orosz történelemben az anarchiát mindig a rendteremtés, majd a rend követte. És ez mindig birodalmi keretek között történt. Miért lenne – lett volna – ez ma másképp? Oroszország sajátos fejlődésű, a nyugati centrumhoz képest elmaradott ország. Konzolidálása nem mehetett végbe a Nyugat által elvárt, iniciált és forszírozott módon.

– Ön 2005-ben adott interjút az Európai Tükörnek, amely lapunk az évi márciusi számában jelent meg. Abban Oroszország európaiságát hangsúlyozta. Azóta romlott a helyzet. Lehetséges, hogy az orosz átmenet újabb szakaszához jutottunk el? Kérem, bevezetőül foglalja össze, hogy ennek az átalakulásnak milyen bel- és külpolitikai periódusai voltak a jelicinscinától a putyini konzolidációig, a 2001-es New York-i terrortámadás hozta egyéségtől a különféle színű forradalmakig.

– 2005 legelején volt ez a beszélgetés, amikor a Magyar–Orosz Kulturális Évad főkurátoraként az évad eufóriájában éltem, és személyesen nagyon örültem annak, hogy a magyar–oroszl kapcsolatok végre olyan szintre jutottak, hogy évtizedek óta először egy nagyszabású kulturális rendezvénysorozat megszervezésére nyílik mód mindkét országban. Persze, voltak már akkor is beszédes jelei annak, hogy Oroszországban valamiféle irányváltás vette kezdetét, hiszen a 2004-es választásokra készülődve Vlagyimir Putyin a maga sajátos eszközeivel „lerendezte” a Yukos-ügyet, Hodorkovszkijt börtönbe csukatta, megváltoztatta a választási szabályokat, álta-

lában véve túlbiztosította magát a választási küzdelemben. Egy ideig ezt még a választás számlájára lehetett írni, csak valamivel később tudatosodott, hogy ez egy új belpolitikai irányvonal kezdete, amelyet szükségszerűen, egymástól elválaszthatatlanul követett a külpolitikai hangnemváltás is. Ne feledjük el, abban az évben ment végbe az Oroszország számára olyannyira nemkívánatos ukrainai narancsos forradalom. Hozzá kell azonban tennem, hogy a putyini irányváltásnak, amellyel sok tekintetben újrapozicionálta az Európához, de elsősorban az USA-hoz való viszonyt, igen széles társadalmi támogatottsága volt Oroszországban. Az orosz lakosság a jelicini időkből mélyen csalódott a Nyugatban, kiváltképp az Egyesült Államokban, ezért támogatta az új putyini politikát. Egyébként ez a markáns különbség, amely Putyin második ciklusára jellemző, inkább csak hatalmi, külpolitikai jellegű. Strukturális értelemben természetesen nincs a 2004 előtti és utáni szakasz között különbség. Tehát, amit 2005-ben általában az orosz fejlődés strukturális vonásairól, történelmi feltételrendszeréről mondtam, azt ma is érvényesnek tartom, sőt a jövőre nézve is kiindulópontnak gondolom. Perspektivikusan tehát azzal kell számolnunk, hogy Oroszország geopolitikailag és történelmi minőségét tekintve európai képződmény, ezért, így vagy úgy, de egyszer ő is része lesz az európai integrációnak. Legfeljebb nem a közeljövőben. Ma attól kétségtelenül távolabbra került, mint azt 2004-ben gondoltam.

Mármost, ha a rendszerváltás utáni Oroszország történetének valamiféle szakaszolását kéri, akkor a jelcini időszakot egységesen a romlás időszakának látom, egy olyan korszaknak, amelyet az oroszok is a XVII. század eleji ún. „zavaros időszakokkal” hasonlítottak össze, amely Oroszország történetének legtragikusabb korszaka volt. Nem véletlenül mondják a jelicinscináról vagy jelcinizmusról, hogy békeidőben hozott olyan pusztulást az országra, amelyet az csak nagy háborúkat követően szenvedett el. Talán nem véletlen, hogy az USA–oroszi viszony ekkor volt a legfelhőtlenebb, és Jelcin Amerika és a nyugati média kedvence.

Putyin óvatosan kezdett hozzá a konzolidációhoz, futni hagyta a „jelcini családot”, és először csak megosztotta az orosz oligarchákat, majd letörte vagy magához csatolta őket. Hazai legitimációjához a határozott csecsenföldi fellépés is kellett, ami Nyugaton éppen ellentétes hatást váltott ki. Ezt azonban az USA-val való, 2001. szeptember 11. utáni együttműködő lojalitása hamar semlegesítette, és ekkor kezdődik egy végül is rövid, mintegy két évig tartó időszak, amikor Oroszország nagyon közel kerül a Nyugathoz, olyannyira, hogy még az unióhoz való csatlakozás középtávú ötlete is felmerül. A váltásról már esett szó, de itt ki kell emelnünk az iraki háború jelentőségét is. Nemcsak abban a vonatkozásban, hogy Oroszország ebben a kérdésben kezdettől ellentétes pozíciót foglalt el, hanem a tekintetben is, hogy az ott állandósult krízist követően felszökött energiaáraknak köszönhetően gazdaságilag menedzselheti új kurzusát. Imár valamirevaló ellenzék nélkül és szinte teljes társadalmi támogatással, kétségtelenül autoriter hatalomgyakorlási je-

gyeket felmutatva. Ez lenne az „irányított” demokrácia máig érvényes gyakorlata – és e tekintetben teljesen irreleváns, hogy új elnöke van Oroszországnak. A demokrácia szó elé szűrt jelző sok mindent elárul, egyebek között az orosz fejlődés napjainkig tartó sajátosságát is jelezve.

– *Egy nemrég megjelent publicisztikájában némileg ironikusan bírálta a oroszofóbiát. Honnan erednek ennek történelmi gyökerei, s miben áll? Nem tűnik-e önnek úgy, hogy mostanában ez megtehetődik valamivel, ami talán szovjetofóbiának nevezhető, s ami arra a hiedelemre épít, hogy Oroszország még mindig egy sztálinista (leninista) hatalom, ott igazán semmi változás nem ment végbe?*

– Ha ironikusnak tűnik fel a oroszofóbia-bírálatom, az jó. Jó volna, ha könnyedén lehetne kezelni és orvosolni az olyan gondolkodásbeli, tömeglélektani fekélyeket, mint általában a rasszizmus, az antiszemitizmus és a különféle népfóbiák. Ellenkező esetben állandóan sírnunk, panaszkodnunk kellene, és valamiféle gonosz, felettünk álló hatalomra mint főgonoszra mutogatnunk. Ebből már elégük van az embereknek, tényleg igénylik a világhoz való pozitív viszonyulást, az egyetemleges depresszió helyett a könnyedséget, a vidám, bizakodó szembenézést a világ bajaival. Tehát jó, ha könnyed tudtam maradni egy olyan jelenség bírálatakor, amelyet, amúgy, mélyen megvetek, mint állampolgár lenézek, de mint történész tudok elemezni, és ezek szerint még bizonyos távolságot tartani is tőle. Igyekszem, persze, megőrizni hidegvéremet és nem túldimenzi-onálni a problémát. Végére is nem biztos, hogy a oroszofóbia a legsúlyosabb xenofób ficam – legfeljebb én ezzel foglalkozom. Van „amcsifóbia”, germanofó-

bia és bizony magyarfóbia is. Mind veszélyes, mert a legalantasabb ösztönvilágra épít. Nálunk a ruszsofóbiának nagy hagyományai vannak, de ma korántsem tartom olyan veszélyesnek, elterjedtnek, mint amilyen például Amerikában. A helyzet tudniillik az, és tanulmányomban – amely egy nemzetközi ruszisztikai konferencián elhangzott előadásom szövege – azt igyekeztem kimutatni, hogy a ruszsofób sztereotípiák történelmileg alakultak ki, és a premodern népek nemzeti tudatára jellemzően fejlődtek. Tehát a „MI versus ŐK” szembeállításra alapultak, és természetesen a „mi” felsőbbrendűségét voltak hivatottak szolgálni. Így hát minden nép eredendően xenofób, és utálja, lenézi a szomszédos népet. A modern nacionalizmusok aztán ebből már tudatosan politikai fegyvert kovácsolnak. Sajnos, a mai napig. Én igazából elválasztanám a hozott, ősi ruszsofób sztereotípiákat magától a ruszsofóbiától, amit modern, politikailag iniciált jelenségnek tartok.

Ami pedig kérdése második felét illeti: valóban igaz, hogy manapság a ruszsofóbia keveredik a szovjetofóbiával, ami gyakorlatilag anti-kommunizmus – és szintén eléggé populista hívószó. A politikai gyakorlatban azonban a kevés néha több lenne a populisták esetében is, mert a gyűlöletkeltés halmozása egy ponton túl kontraproduktív: nem minden látens vagy valóságos ruszsofób utálja ugyanis a régi rendszert.

– *A jelenlegi orosz politikával kapcsolatban igen különbözőek az álláspontok. Némelyek arról beszélnek, hogy ismét a birodalmi politika került napirendre Oroszországban, s azt ez a hatalom – egyebek között gázvezetékei révén – egész Európában érvényesíteni akarja. Mások szerint „csupán” a neki járó he-*

lyet kívánja elfoglalni a nap alatt Oroszország. Tehát sokféle vélemény van. De hol az igazság?

– Az orosz történelemben az anarchiát mindig a rendteremtés, majd a rend követte. És ez mindig birodalmi keretek között történt. Miért lenne – lett volna – ez ma másképp? Oroszország sajátos fejlődésű, a nyugati centrumhoz képest elmaradott ország. Konszolidálása nem mehetett végbe a Nyugat által elvárt, iniciált és forszírozott módon – ami gyakorlatilag végleg a periféria szintjére züllesztette volna le Oroszországot. A Nyugat által exportálni kívánt demokrácia itt csődöt mondott, mert nem organikus fejlődés eredménye volt, hanem erőszakkal akarták kívülről meghonosítani. Szükségszerű volt tehát a bukása, amint az is, hogy helyébe sajátos orosz képlet került. Túlsúlyos állam, rablókapitalizmus, erős személyi hatalom. Ennek legfontosabb belső legitimációs eszköze a nagyhatalmi státus, a megalázott nép és a vihar verte állam tekintélyének helyreállítása. A Nyugat a rendszerváltást követően kiosztotta Oroszországra a történelmi bűnbak szerepét, mintha a XX. század valamennyi bajának ő lett volna az okozója. Érthető, ha az oroszok ezt megunták, és azzal párhuzamosan, ahogy az energiakérdés az ő javukra látszott eldőlni, megkezdték megtépázott renoméjük helyreállítását. A Nyugat egyáltalán nem volt kíméletes Oroszországgal szemben: az Egyesült Államok szinte mazochisztikus eltökéltséggel, inkvizíciós hévvel űzte belőlük a gonoszt. Azt kell mondjuk, túllóttek a célon: ennek is változnia kell az amerikai elnökválasztás után.

Vlagyimir Putyin augusztus végén a CNN televíziónak adott egy nagyon őszinte, nyílt beszédű interjúját Szocsiban, amelynek közelében történetesen ameri-

kai hadihajók cirkáltak. Kíváncsi vagyok, hány amerikai nézőben rémlett fel, hogy annak idején majdnem világháború tört ki, amikor Hruscsov Kubába rakétákat akart telepíteni.

– Az Európai Uniónak – mint más külpolitikai kérdésekben is – az Oroszország-politikában is nagyok a nehézségei. Az egyes nagy és kis uniós országok mérőben ellentétesen ítélik meg kérdéseket. Ezt bizonyítja a grúz-válság is. Például Németország egészen másképp ítéli meg ezt az ügyet is, mint Nagy-Britannia vagy Lengyelország. Két kérdésem volna mindezzel kapcsolatban. Hogyan látja ön a Grúziával kapcsolatos fejleményeket? Véleménye szerint az EU-nak milyen politikát kellene folytatnia Oroszországgal kapcsolatban hosszabb távon?

– Kicsit távolabbról kezdeném a választ: a kettős mérce problémájával. Az a szilárd meggyőződésem ugyanis, hogy a nyugati világ más normákat alkalmaz és tart magára nézve kötelezőknek, mint amit elvár az oroszoktól vagy másoktól, akik nem tartoznak az ő privilegizált „klubjába”. Messze vezetne minket, ezért nem említem a múltkori interjúmban már felmerült civilizációs kérdést, de aligha hiszem, hogy lennének felsőbbrendű népek, kultúrák vagy civilizációk. Történelmi távlatból visszatekintve, a Nyugatnak majd súlyos árat kell fizetnie fennhívásáért, az erőszak alkalmazásától sem visszariadó világtörténelmi küldetésstudatáért, a demokrácia nyugati formáinak erőszakos exportjáért. Ki kell mondanunk nyíltan: semmi okunk és erkölcsi alapunk nincs arra, hogy más népeket a helyes viselkedés szabályaira oktassunk, ráadásul makarencói vagy nádpálcás eszközökkel. Ami pedig a Grúziával kapcsolatos eseményeket illeti, most nem mennék bele a részletes elemzésbe,

mert amire ez az anyag megjelenik, azok már részei lesznek a történelemnek. Én úgy látom, hogy 16 év nemzetközi egyezményekkel megerősített status quo-jának felrúgásával az olimpia megnyitásának napján, Grúzia gyors, attraktív – és ami egészen szürreális: győztes – tv-háborút álmódott. Ne féljünk kimondani: agressziót követett el, számtalan vértlen áldozattal. Utána Oroszország úgy viselkedett, ahogy egy sértett, erős nagyhatalom viselkedik. Mondjuk, mint a maci, amikor a nyuszika az orrát fricskázza. A lehető legtöbbet igyekezett kiharozni a helyzetből, nem különösképpen gondolkodva az „arányos” önvédelem és visszaretentő ellencsapás közötti filológiai különbségeken. A Magyar Köztársaság diplomáciájának e pillanatban nem ez a hivatalos álláspontja. Állampolgárként természetesen tiszteletben tartom véleményét, de javasolom, hogy bizonyos idő elteltével nézzük vissza, elemezzük a történeteket, hogy az esetleges idő előtti, nem a teljes körű információk birtokában elhangzott állásfoglalások vajon mennyire voltak megalapozottak. Egy biztos: a nemzetközi jogra való szelektív hivatkozás, a „népek, nemzetek önrendelkezési jogának” és a „területi integritás elvének” a tetszésünk szerinti állandó variálása nem kedvez az objektivitásra törekvő véleményalkotásnak. Koszovó bumeránghatása bizony még hosszú időre meghatározza majd a világpolitika történéseit. Hogy az EU-nak hosszú távon milyen orosz-politikát kellene folytatnia? Bölcsebbet, egységeset, függetlenebbet. Jelenleg nagyon nagy az amerikai túlsúly, nem artikulálódnak megfelelően a sajátos európai érdekek, nagyon hangosak a neofita ex-szocialista országok. Évszázados – rossz – történelmi beidegződések, óriási regionális különbsé-

gek, feszítő nemzeti, nemzetiségi ellentétek osztják meg a kontinenst. Nagyon nagy a különalkuk szerepe, és kétségtelen, hogy ez teret nyit az „oszd meg és uralkodj!” típusú külpolitikának. Természetesen, az energiafajtákat, mezőket és vezetéseket diverzifikálni kell, de ez sem a végső megoldás. Nagyjából tartani kellene azt, amit idősebb Bush megígért annak idején Gorbacsovnak.

– *A magyar külpolitika, EU-tagságunktól és a transzatlanti viszonyoktól nem függetlenül, meglehetősen nehéz helyzetben van az orosz kapcsolatokat illetően. Ön milyennek látja ezt a politikát történelmi távlatban az utóbbi két évtizedre visszamenően? Mit tartana helyesnek a jövőre nézve?*

– A magyarok orosz-politikájáról már sokat értekeztem, ezért most nem szeretném még egyszer végigtekinteni az utolsó húsz év történéseit. Szabad legyen egy, talán meglehetősen naivnak és ide-

alistának tetsző véleményt megkockáztatnom a mára vonatkozóan. Nem szükség szerű, hogy a diplomácia és a külpolitika más szabályok szerint működjék, mint amire minden gyereket is tanítunk, amíg a Tízparancsolat mértékadó marad értékrendünkben. Mindebből a hazugságmentességet, a felebaráti szeretetet és tiszteletet, a hűséget emelném ki. Hűségeseinknek kell maradnunk választott szövetségeseinkhez, tisztelni kell azokat, akik e szövetségi rendszeren kívül maradtak, és szavatartónak, megbízhatónak és kiszámíthatónak kell mutatkoznunk minden kapcsolatunkban. Az „orosz reláció” sem lehet kivétel e tekintetben. Az egyén, az állampolgár védelme, a „Ne ölj!” parancsolata azonban mindent felülíróan prioritás kell legyen. Én azt szeretném, ha országunk végérvényesen a galambok, és nem a héják szövetségi rendjébe tartozna.

HOVANYECZ LÁSZLÓ

CZURIGA ESZTER

Kohéziós politika Portugáliában 2007 és 2013 között

A szerző cikkében az Európai Unió kohéziós politikájának 2007 és 2013 közötti alakulását követi nyomon egy kohéziós ország, Portugália példáján keresztül. Bemutatja, hogy az unió strukturális politikájának változásai nyomán miként módosultak a jogi és a pénzügyi keretek. Rávilágít arra, hogy az ország hogyan használta fel az előző programozási időszak tapasztalatait, szól továbbá a portugál Nemzeti Stratégiai Referencia Keret kialakításáról és tartalmáról, valamint a 2007–2013-as operatív programokról. A cikk végezetül felvázolja a strukturális támogatások várható hatását Portugáliában.

Az Európai Unió strukturális támogatásainak súlya jelentősen megnövekedett Portugáliában az elmúlt mintegy húsz évben. Ennek ellenére 1999 óta az ország gazdasági növekedése az uniós átlag alatt maradt. Portugáliában 2001 óta stagnál a foglalkoztatás, és a vásárlóerő-paritáson számolt, egy főre jutó GDP is csak az EU-átlag 74,6 százaléka volt 2007-ben¹. Az országon belüli regionális különbségek pedig tovább szélesedtek, enyhe divergencia érvényesült (EC 2007). A strukturális alapok beavatkozásainak

negyedik ciklusára való felkészülés megfelelő alkalmat nyújtott Portugáliának arra, hogy az előző három Közösségi Támogatási Keret felhasználása során szerzett tapasztalatait előnyösen aknázza ki. Ez az alkalom arra is kiváló volt, hogy felmérjék az ország és régiói előtt álló jövőbeli kihívásokat, és a Nemzeti Stratégiai Referencia Kereten (NSRK), valamint az operatív programokon (OP) keresztül válaszokat, megoldásokat kínáljanak azokra. Ezeket a programozási eszközöket – amelyek számottevő európai uniós és nemzeti forrásokat mobilizálnak – Portugália megvitatta az Európai Bizottsággal, és a 2007–2013-as időszakban ezek képviselik az országos regionális fejlesztési prioritásokat és a megvalósításukhoz kiválasztott utakat.

A jogi és a pénzügyi keretek módosulása

A 2007–2013-as időszak kohéziós politikáját szabályozó rendeleteknek² az előző időszakhoz képest történt módosulá-

A cikk kizárólag a szerző véleményét tükrözi és semmilyen körülmény között nem tekinthető a Bizottság hivatalos álláspontjának.

- 1 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=REF_SI_EB&depth=2
- 2 A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

sai önmagukban jelentős változást eredményeztek a megvalósítás eszközeiben. További újdonság, hogy ez az első olyan időszak a regionális politika történetében, amikor már 27 állam vesz részt teljes jogú tagként az Európai Unióban, és így a támogatások felhasználásában is.

Az új szabályozás a stratégiai megközelítést helyezi a középpontba. A korábbiaktól eltérően, a kohéziós politika stratégiai szintű kapcsolódásait az egyes tagállamok szintjén a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret biztosítja, amely a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokkal³ együtt adja a politika stratégiai dimenzióját.

A kohéziós politika reformjának eredményeképpen a 2007-ben megkezdődött programozási időszakban egyszerűsödtek a szabályok és csökkent a strukturális alapok száma is, a kohéziós politika a korábbi hat pénzügyi eszköz⁴ helyett csak háromat foglal magában: az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA), az Európai Szociális Alapot (ESZA) és a Kohéziós Alapot. A 2000–2006-ban még a strukturális alapok részét képező Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap, valamint a Halászati Orientációs és Pénzügyi Eszköz az új időszakban már önálló joggal rendelkezik, és nem tartozik a kohéziós politika eszközei közé. Az új időszakban tehát a strukturális alapok az ERFA-ra és az ESZA-ra szűkültek le. Az új rendeletek alapján a Kohéziós Alap független működése is megszűnt, 2007-től az

ERFA-val és az ESZA-val azonos programtervezési szabályok érvényesek rá, azaz a 2007–2013-as periódusra vonatkozóan harmonizálták a strukturális alapokra és a Kohéziós Alapra vonatkozó szabályokat. Ennek következtében a jelenlegi időszakban a Kohéziós Alap már az egyes operatív programok égisze alatt nyújt támogatást.

A közösségi strukturális beavatkozások egyszerűsítése jegyében a programozás és a pénzügyi menedzsment az operatív programokon keresztül, azok prioritási tengelyei mentén történik, amelyek ebben az időszakban főszabály szerint már csak egy alapból és egy célkitűzésen keresztül részesedhetnek támogatásban. Vagyis megszűnt az előző időszaknak az a gyakorlata, hogy egy operatív program egyszerre több alapból is részesedett. A korábban még létező programkiegészítéseket sem alakították ki, helyettük maga az operatív program tartalmazza az egyes prioritásokat.

A programozási eszközök stratégiára koncentrált és kevésbé operatív jellege ugyanakkor nem a programozási folyamat könnyebb voltára utal, hanem az operatív felelősség implicit átdelegálását jelzi a tagállamoknak, többletfeladatot róva rájuk. A stratégiai megközelítés és az egyszerűsítés tehát fontos változásokat hozott a tagállamok és az Európai Bizottság közötti szereposztásban, amely a Bizottság feladatait a stratégiai és kevésbé menedzseri funkciók irányába tolta el.

Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról.

3 COM(2005) 0299

4 Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs része, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Garancia része, Halászati Orientációs és Pénzügyi Eszköz, Kohéziós Alap.

A 2007–2013-as támogatási időszakban⁵ a közösségi pénzügyi támogatások a kohéziós politika három alapvető célkitűzésének megvalósításához járulnak hozzá:

1. Konvergencia

A 2000–2006-os periódus 1. célkitűzéséhez közel álló konvergencia célkitűzés a legkevésbé fejlett tagállamok és régiók felzárkózását támogatja a növekedést és a foglalkoztatást elősegítő feltételek javításával. A három célkitűzés közül prioritással bíró konvergencia célkitűzés megvalósításához az ERFA, az ESZA, valamint a Kohéziós Alap járul hozzá. A célkitűzés támogatottjai között azok az ún. NUTS II régiók állnak, amelyek vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP-je a Közösség 2000 és 2002 közötti adatai alapján nem éri el a kibővült uniós átlagnak 75 százalékát.

Átmeneti és 2013-ig fokozatosan csökkenő támogatásban (*phasing out* – fokozatos kivonás) részesülnek a strukturális alapokból továbbá azok a régiók, amelyek vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP-je a Közösség 2000–2002-es adatai alapján a közösségi átlag 75 százaléka fölé kerül a bővítés ún. „statisztikai hatása” miatt.

A konvergencia célkitűzés kiterjed a Kohéziós Alap támogatásaira is azokban a tagállamokban, ahol a vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem a Közösség 2001–2003-as adatai alapján nem éri el a közösségi átlag 90 százalékát, és amely tagállamok rendelkeznek a gazdasági konvergencia

feltételeinek megvalósítására irányuló programmal.

A konvergencia célkitűzés forrásai az összes költségvetési forrás 81,5 százalékát teszik ki. Ez a kohéziós politika rendelkezésére álló teljes összegből folyó árákon 282,8 milliárd eurót jelent.

2. Regionális versenyképesség és foglalkoztatás

Ez a célkitűzés az uniós legkevésbé fejlett régióin kívül eső térségek versenyképességének és vonzerejének növelését, valamint foglalkoztatási mutatóinak javítását célozza. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés megvalósítását az ERFA és az ESZA támogatja. A célkitűzés támogatásaiból minden, a konvergencia célkitűzés által nem érintett térség részesülhet.

Azok a NUTS II régiók, amelyek 2000 és 2006 között az 1. célkitűzés alá tartoztak, és amelyek gazdasági fejlődésük eredményeképpen 2007-től kiestek a konvergencia célkitűzésből, 2013-ig jogosultak fokozatosan csökkenő mértékű átmeneti támogatásra (*phasing in* – fokozatos bevezetés) a strukturális alapokból.

A regionális versenyképességi és foglalkoztatási célkitűzésre a kohéziós politika összes forrásának 16 százaléka jut. Ez összesen, folyó árákon, 54,9 milliárd euró.

3. Európai területi együttműködés

Az új keletű harmadik célkitűzés a határok menti együttműködést igyekszik megerősíteni. Mindezt a közös helyi kezdeményezéseken keresztül, a megfelelő

5 A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályán kívül helyezéséről.

területi szinten kialakított hálózatok és tapasztalatcsere útján kívánja elérni. Ehhez a célkitűzéshez az ERFA nyújt pénzügyi támogatást. Az ERFA támogatására jogosultak azok a NUTS III régiók, amelyek a belső és egyes külső szárazföldi határok mentén fekszenek, illetve a tengeri határok mentén helyezkednek el, egymástól legfeljebb 150 km távolságra. Az európai területi együttműködés célkitűzés keretében határokon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködések támogatnak az unió egész területén. Az európai területi együttműködés forrásai az összes forrás 2,5 százalékát teszik ki, ami folyó áron 8,7 milliárd eurónak felel meg.

A 2007 és 2013 közötti időszak három új célkitűzése magában foglalja a koráb-

bi 1., 2. és 3. célkitűzést, a három korábbi közösségi kezdeményezést (Interreg III, Equal és Urban II), valamint a Kohéziós Alapot is. A korábbi Equal és Urban II beolvadtak a konvergencia, valamint a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzések operatív programjaiba, míg az Interreg III az európai területi együttműködés célkitűzéssel nyer folytonosságot.

A három új célkitűzés bevezetése alaposan átrendezte a portugál régiók besorolását. 2007 és 2013 között Portugália egyike annak a két EU-tagállamnak, amely valamennyi régiótípussal (konvergencia, phasing out, regionális versenyképesség és foglalkoztatás, phasing in) rendelkezik, és emellett mindhárom alap (ERFA, ESZA, Kohéziós Alap) támogatásából részesül⁶.



Forrás: Európai Bizottság Regionális Főigazgatóság

1. ábra. Portugália régióinak besorolása, 2007–2013

6 A másik, hasonló kondíciókkal rendelkező EU-tagállam Spanyolország.

Portugália az európai területi együttműködés célkitűzésen belül két határon átnyúló, négy transznacionális és két interregionális együttműködésben vesz részt. Tekintettel arra, hogy az európai területi együttműködés minden esetben egyszerre több tagállam részvételét igénylő strukturális beavatkozás, valamint nem kifejezetten egy tagállam fejlődésének támogatását, hanem több területi egység kooperációját irányozza elő, ennek részletes tárgyalásától a jelen cikkben eltekintünk.

Az előző időszakban Portugália viszonylag egységes képet mutatott a régiók besorolását illetően, hiszen valamennyi régió az 1. célkitűzés alá tartozott, közülük Lisszabon és Tejo-völgye régió átmeneti támogatásban részesült. 2007 és 2013 között azonban Portugáliában már a célkitűzések minden típusa fellelhető. A legnagyobb jelentőségű konvergencia célkitűzés alá sorolódik Norte, Centro és Alentejo régió, valamint az Azori-szigetek autonóm régió. A konvergencia célkitűzés átmeneti támogatásában (phasing out) részesül 2013-ig Algarve régió. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzéshez tartozik Lisszabon régió, s végül a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés átmeneti támogatásait (phasing in) élvezi Madeira autonóm régió. A Kohéziós Alapból Portugália egésze jogosult részesedni 2007 és 2013 között.

A legfejlettebb régió, Lisszabon, a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés keretében részesül támogatásban 2007–2013-ban, s mivel a főváros körül húzódó területnek csak kisebb része jogosult e célkitűzés támoga-

tásaira, a régió nevét Lisszabon és Tejo-völgyéről Lisszabonra változtatták. A Lisszabon fővárostól távolabb eső, fejlettebb területeket Centro és Alentejo régiókhoz kapcsolták. Főként ennek köszönhető, hogy az új támogatási időszakban megnövekedett a konvergencia célkitűzés alá eső portugál területeken élő lakosság aránya. Míg az előző időszakban ugyanis csak a lakosság 65,8 százaléka (6,87 millió lakos) élt az 1. célkitűzés által érintett régiókban, addig 2007 és 2013 között már a lakosság 71,6 százaléka (7,47 millió lakos) él a konvergencia célkitűzéshez tartozó régiókban (ideértve a phasing out régiót, Algarve-t is) (European Commission, 2006).

A hétéves támogatási időszak egésze alatt a kohéziós politika támogatásaiból Portugália – az NSRF-n és annak operatív programjain keresztül, folyó árakon számolva – 21 511 milliárd euróval részesedik. Az additionalitás elve⁷ értelmében Portugália az Európai Unió támogatásait további 3,9 milliárd euróval egészíti ki (European Commission, 2008). A közösségi támogatások az egyes célkitűzések között az 1. táblázatban foglaltak szerint oszlanak meg.

Portugália a kohéziós politika támogatásainak hetedik legnagyobb kedvezményezettje az EU-tagállamok körében, ugyanis csak Lengyelország, Spanyolország, Olaszország, Csehország, Németország és Magyarország előzi meg a támogatások nagyságát tekintve. Az előző és a jelenlegi időszakban Portugáliának nyújtott támogatásokat (2004-es árakon számolva) a 2. táblázatban hasonlítjuk össze.

7 Az additionalitás elve azt feltételezi, hogy a strukturális alapok támogatásai nem helyettesíthetik a tagállamok strukturális közkiadásait. 2007 és 2013 között az additionalitás elvéhez kapcsolódóan egy pénzügyi korrekciós mechanizmust vezettek be, amely az elv be nem tartása esetében lép életbe.

1. táblázat⁸. A Portugáliának nyújtott közösségi támogatások alakulása, 2007–2013 (millió euró, folyó árakon)

	Konvergencia			Regionális versenyképesség és foglalkoztatás		Európai területi együttműködés	Összesen
	Kohéziós Alap	Konvergencia	Statisztikai phasing out	Phasing in	Versenyképesség		
EU-27 teljes pénzügyi allokáció	69 578	199 322	13 955	11 409	43 556	8 723	347 410
Indikatív pénzügyi allokáció Portugáliában	3 060	17 133	280	488	490	99	21 511

Forrás: Európai Bizottság, Regionális Főigazgatóság, 2006

2. táblázat. A Portugáliának nyújtott támogatások összehasonlítása⁹ (millió euró, 2004-es árakon)

Támogatások, 2000–2006		Támogatások, 2007–2013	
Kohéziós Alap 1. célkitűzés	3 388 15 634	Kohéziós Alap Konvergencia Statisztikai phasing out	2 715 15 202 253
Phasing out 2. célkitűzés 3. célkitűzés	2 817	Phasing in Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	406 435
Közösségi Kezdeményezések	657	Európai területi együttműködés	88
Összesen	22 496	Összesen	19 099

Forrás: Európai Bizottság, Regionális Főigazgatóság, 2006

A 2. táblázatból jól látható, hogy Portugália 2007 és 2013 között kicsivel kevesebb támogatást kap, mint 2000 és 2006 között. Ennek oka egyfelől az ország fejlettségi szintjének emelkedése részben a strukturális alapok támogatásai miatt, másfelől a 12 új tagállam csatlakozásával Portugália hátrébb került a legfejletlenebb országok és régiók listáján, s a támogatások is az arra jobban rászoruló fejletlenebb új tagállamokra koncentrálnak.

A 2000–2006-os programozási időszak során szerzett tapasztalatok

Vitathatatlan, hogy a 2000 és 2006 között Portugáliának nyújtott strukturális támogatások jelentősen hozzájárultak a portugál gazdaság és társadalom fejlődéséhez. Az 2007–2013-as támogatási periódus megfelelő és hatékony kialakításához azonban elengedhetetlen volt, hogy leszűrjék az elmúlt időszak tanulságait,

8 A táblázat értékeit millió euróban és folyó árakon adtuk meg. A kerekített számok miatt az egyes összegek esetlegesen nem egyeznek meg.

9 Megjegyzések: Az összehasonlításokat kellő elővigyázatossággal kell végezni, tekintettel a regionális jogosultságok, valamint a célkitűzések számának és természetének változására a két időszak között. A táblázatban szereplő értékek a 2004-es árakhoz vannak korrigálva. A számok egyik időszakban sem tartalmazzák a vidékfejlesztés és a halászat támogatási összegeit.

és tanuljanak a hiányosságokból. A portugál gazdaság meglehetősen nehéz helyzetét ugyanis nem kizárólag a külső tényezők vagy a nagyszámú infrastruktúrális beruházás rövid távon még nem jelentkező hatása magyarázza, hanem számos, az előző időszakban meghozott hibás stratégiai döntés is.

A 2000–2006-os időszakban tanúi lehettünk annak, hogy a *támogatásokat nem megfelelően koncentrálták* az ország főbb fejlesztési problémáinak megoldása érdekében. Ez az operatív eszközök szétaprózásában, a projektek (sokszor nagyon kis projektek) túl nagy számában és a beavatkozási területek túlzott sokféleségében mutatkozott meg. Ennek kiküszöbölésére ezúttal már a kezdetektől fogva szigorúan meg kell határozni a stratégiai prioritásokat, ami a strukturális nehézségek alapos ismeretén, valamint a közpolitikák stratégiai szerepének meghatározásán alapul. Rendkívül fontos tehát, hogy politikai és szakmai szinten konszenzus legyen a főbb prioritásokról, célkitűzésekről, különös tekintettel a versenyképesség és a kohézió közötti egyensúlyra és kapcsolatra.

A stratégiai szempontok szem előttartása azért is fontos, mert jóllehet a támogatások átmenetileg jövedelemteremtéssel, a szegényebb és a gazdagabb régiók közötti szakadék csökkenésével és a gazdasági kohézió erősödésével járhatnak, hosszú távon a gyorsabb növekedés és konvergencia helyett a támogatásoktól tartósan függő gazdaságot alakíthatnak ki. Amennyiben a strukturális támogatásokkal hosszú távú változást akarunk elérni a gazdaság szerkezetében és teljesítőképességében, akkor a támogatásokat a gazdaság hosszú távú kibocsátási potenciálját növelő beruházásokba kell becsatornázni (Bradley et al 1997).

További hiányosság volt 2000 és 2006 között, hogy az egyes *operatív eszközök és az azokhoz kapcsolódó projektek kiválasztási mechanizmusa alacsony hatékonyságú volt*, és ebből következően a programban szereplő célkitűzések és a végrehajtott projektek bizonyos fokú inkonzisztenciája érvényesült. Ez a hiányosság a vártnál rosszabb hatékonysági szinteket vont maga után. Ezt orvosolhatja az erőteljesebb stratégiai koordináció mind politikai, mind pedig technikai szinten, az egyes beavatkozási eszközök pozitív és negatív tovagyrűző hatásainak szisztematikus tervezése, és a nagyobb koherencia. Ezen a területen fontos továbbá a folyamatos stratégiai monitoring mechanizmusok megvalósítása.

Az előző támogatási időszak beavatkozásai *túlzott hangsúlyt helyeztek az infrastruktúrára* (a III. Közösségi Támogatási Keret közkiadásainak 63 százaléka ide áramlott), míg az innovációs politika nem került előtérbe; a közvetlen támogatások elsősorban a már létező vállalatokat és tevékenységeket segítették, és kevésbé az új vállalkozásokat. Az emberi erőforrásokat meglehetősen általános sémák mentén fejlesztették, és a portugál vállalatok alacsony fogadókészséggel bírtak a képzett munkaerő tekintetében (QCA III Observatório, 2007). A beruházások erős koncentrációja az infrastruktúrára azt eredményezte, hogy a portugál növekedési modell túlságosan függővé vált az építési szektortól.

A 2000–2006-os időszak strukturális támogatásai tehát, jelentős hatásuk ellenére, nem jártak sikerrel a portugál gazdaság specializációjának megváltoztatásában, a termelékenység növelésében vagy a termelői szektor versenyképességének javításában. A 2007–2013-as időszak stratégiai és operatív dokumen-

tumainak tárgyalása és kialakítása során felhasználták ezeket a tapasztalatokat, amelyek segítségével a jelen periódus strukturális támogatásai remélhetőleg visszaállítják Portugáliát a növekedési pályára.

A Nemzeti Stratégiai Referencia Keret kialakítása és tartalma

Az Európai Bizottság és a portugál hatóságok közötti tárgyalások eredményeképpen Portugália Nemzeti Stratégiai Referencia Kerete hivatalosan 2007. február 1-jén érkezett meg a Bizottsághoz, majd – további tárgyalási fordulót követően – a végleges verziót a Bizottság C(2007)3165 számú döntésével, 2007. június 28-án fogadták el. A portugál NSRK nagymértékben épít az előző támogatási időszakban szerzett tapasztalatokra és tanulságokra. A 2007–2013-as időszak stratégiai és programozási dokumentumainak tárgyalása során nagy hangsúlyt fektettek az társfinanszírozott beavatkozások koncentrálására és selektivitására, a portugál gazdaság specializációjának javítására, a humán erőforrás fejlesztésére, valamint a kiegyensúlyozott regionális fejlődésre, különös tekintettel a konvergencia célkitűzés alá eső (Norte, Centro, Alentejo, Algarve) és az ultra-periférikus régiókra (Madeira és Azori-szigetek autonóm régiók). A portugál NSRK legfőbb prioritásai Portugália gazdasági versenyképességének növelése és az ország emberi erőforrásának fejlesztése. Öt stratégiai prioritás köré építi fel a közösségi támogatásokat (CSF III Observatory, 2007):

- a portugálok képességeinek fejlesztése;
- a fenntartható növekedés elősegítése;
- a szociális kohézió garantálása;
- a területi és a városi fejlődés biztosítása;
- a kormányzás hatékonyságának javítása.

A kohéziós politika reformjának egyik nagy eredménye, hogy a közösségi politikák közül az Európai Unió kohéziós politikája vált a lisszaboni stratégia egyik fő képviselőjévé és közvetítőjévé, azaz az unió növekedési és munkahely-teremtési agendájának megvalósítójává. A közösségi stratégiai irányelveknek megfelelően a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret biztosítja, hogy a támogatásokat a lisszaboni stratégia céljainak figyelembevételével használják fel.

Portugália a strukturális alapok és Kohéziós Alap támogatásainak jelentős részét szánja a 2005-ben megújult lisszaboni stratégia prioritásainak megvalósítására. A portugál NSRK a lisszaboni célkitűzés alá eső kiadási kategóriákra költi a konvergencia célkitűzéshez tartozó támogatások 60 százalékát, valamint a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzéshez tartozó támogatásainak 75 százalékát (European Commission Regional Policy, 2008). A portugál Nemzeti Reform Program¹⁰ néhány különleges prioritását is beleszámolva, a Portugáliának nyújtott strukturális támogatások 82 százaléka járul hozzá a lisszaboni stratégia céljainak megvalósításához. Az egyes operatív programok is prioritásnak tekintik a lisszaboni stratégia céljait a támogatások felhasználásánál.

10 A Nemzeti Reform Programok a lisszaboni stratégia tagállami szintű megvalósítási tervét tartalmazzák.

Operatív programok, 2007–2013

A kohéziós politika reformját jellemző egyszerűsítés és koncentráció jegyében a portugál hatóságok is egyszerűsítették a közösségi strukturális beavatkozások rendszerét. Az előző időszak III. Közösségi Támogatási Keretének húsz operatív programja helyett Portugáliában 2007 és 2013 között az NSRK prioritásainak megvalósítását 14 operatív program szolgálja, amelyek a strukturális alapokon túl a Kohéziós Alap támogatásait is becsatornázzák. A konvergencia, valamint a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés alá tartozó 14 OP közül 3 horizontális-tematikus program, 9 regionális (ebből 7 ERFA és 2 ESZA), további 2 program

pedig a technikai segítségnyújtáshoz kapcsolódik. A 14 OP közül 10 finanszírozásában az ERFA, 4 OP esetében pedig az ESZA vesz részt. A Kohéziós Alap egyetlen portugál OP-n keresztül (területi értéknövelés) nyújt támogatást az ERFA mellett.

Portugáliában 4 program tekintetében az a kivételes helyzet állt elő, hogy több alpból vagy több célkitűzésen keresztül is részesedhetnek támogatásban. Ilyen a területi értéknövelés OP, amelyben az ERFA és a Kohéziós Alap is nyújt támogatást, a humán potenciál OP, illetve a két technikai segítségnyújtás OP pedig egyszerre több célkitűzésen keresztül is részesül támogatásban.

Az OP-k száma amiatt változott, hogy az NSRF szakított a korábbi ágazati megközelítéssel, és a koncentráció

3. táblázat. Operatív programok Portugáliában, 2007–2013 (euróban)

Operatív program	Pénzügyi eszköz	Konvergencia	Regionális versenyképesség és foglalkoztatás
Területi értéknövelés OP	ERFA + Kohéziós Alap	4 658 544 223	–
Versenyképességi tényezők OP	ERFA	3 103 789 011	–
Norte OP	ERFA	2 711 645 133	–
Centro OP	ERFA	1 701 633 124	–
Alentejo OP	ERFA	868 933 978	–
Azori-szigetek OP	ERFA	966 349 049	–
Algarve OP	ERFA	174 952 016	–
Madeira OP	ERFA	–	320 549 004
Lisszabon OP	ERFA	–	306 689 171
Technikai segítségnyújtás	ERFA	81 965 013	4 122 925
Humán potenciál OP	ESZA	5 937 268 829	180 119 036
Madeira OP	ESZA	–	125 000 000
Azori-szigetek OP	ESZA	190 000 000	–
Technikai segítségnyújtás	ESZA	77 578 599	2 421 401
Összesen		20 472 658 975	938 901 537
Európai területi együttműködés	ERFA	98 997 543	
Összesen NSRK		21 510 558 055	

Forrás: European Commission Regional Policy, 2008.

elvének megfelelően csak három tematikus OP-t alakított ki, amelyek kombinálják az egyes ágazati politikákat. Tanulva az előző időszak tapasztalataiból, a három tematikus program Portugália leginkább fejlesztésre szoruló területeire koncentrált, nevezetesen az emberi erőforrások fejlesztésére, a gazdaság versenyképességének növelésére és a területi kohézió erősítésére. A portugál operatív programok közösségi támogatásainak megoszlását mutatja a 3. táblázat.

A 14 operatív program közül a legtöbb forrással rendelkező humán potenciál OP célja a portugál népesség képzettsége terén meglévő strukturális deficit leküzdése, a tudomány, az innováció támogatása és a közigazgatás modernizálása, a minőségi foglalkoztatás ösztönzése és munkahelyek teremtése, valamint az esélyegyenlőség támogatása. A második legtöbb pénzügyi forrással a területi értéknövelés OP rendelkezik, amely az ország nemzetközi kapcsolódásainak erősítését, a környezet védelmét és értékének növelését, a várospolitikát fejlesztését, valamint a területi és szociális kohéziót szolgáló hálózatok, infrastruktúrák és létesítmények kialakítását tűzte ki célul. A harmadik legnagyobb pénzügyi forrással a versenyképességi tényezők OP bír, amely ösztönzőket kínál az innovációhoz, a tudományos és technológiai fejlődéshez, valamint a vállalatok modernizálásához és nemzetköziesítéséhez, támogatást nyújt az információs és tudástársadalom kiépítéséhez, az adminisztratív közkiadások csökkentéséhez, valamint a közintézmények hatékonyságának javításához.

Az Európai Unió kohéziós politikájának várható hatásai Portugáliában

Portugália a stratégiai prioritásokkal összefüggésben számos célt és hozzájuk kapcsolódó indikátort határozott meg a kohéziós politika 2007 és 2013 közötti hatásának mérésére. A portugál hatóságok számára az egyik legnagyobb kihívást az oktatási szektor jelenti, ahol például az egyik célkitűzés az, hogy 2009-re 18 éves korig valamennyi fiatal részt vegyen az oktatási rendszerben. További célkitűzés ezen a területen, hogy 50 százalékkal bővítsék a középszintű szakképzéseket, szakmai továbbképzéseket köré annak érdekében, hogy csökkentsék az iskolát elhagyók nagyon magas számát (2005-ben 38 százalék). A 2007 és 2013 közötti strukturális intézkedésektől várják továbbá, hogy a kutatásba és a technológiába fektetett magán- és közberuházások a GDP 0,8 százalékaról a GDP 1 százalékára emelkedjenek 2010-re.

A kohéziós politika támogatásainak 2007 és 2013 közötti hatását az Európai Bizottság a gazdasági és szociális kohézióról szóló negyedik jelentésében mutatja be a HERMIN-modell segítségével. Ennek alapján a kohéziós politika hatására 2015-re Portugáliában 3,1 százalékos GDP-növekedési többlet várható. Az új tagállamokhoz képest ez némileg alacsonyabb növekedés, ugyanis az új tagországok legtöbbszörben – köztük Magyarországon¹¹ is – a támogatások 5–10 százalékos növekedési többletet eredményeznek a támogatások nélküli növekedési pályához képest. Összességében 2

11 Magyarországon a kohéziós politika hatására 2015-re 5,4 százalékos GDP-növekedési többlet várható.

millió új munkahely teremtésére számítanak 2015-re a kohéziós politika hatására. Ebből Portugáliában előreláthatóan mintegy 270 000 új munkahely jön létre, ami a munkahelyek számának 2,1 százalékos növekedését jelenti (European Commission 2007b).

A jövő kihívásai között szerepel tehát az Európai Unió által nyújtott strukturális támogatások eredményes felhasználása annak érdekében, hogy Portugá-

lia gazdasága visszanyerje korábbi dinamizmusát és felzárkózzon az európai átlaghoz. Az Európai Unió kohéziós politikája lehetőséget és eszközöket nyújt mindennek megvalósításához. Az eredmények nagyrészt azon múlnak majd, hogy mennyiben sikerül leküzdeni az előző időszak hiányosságait és hogyan használja fel Portugália a rendelkezésre álló forrásokat a stratégiai célok elérése érdekében.

Irodalom

- Bradley, J., O'Donnell, N., Sheridan, N., Whelan, K. [1997]: Regional Aid and Convergence: Evaluation of the Impact of the Structural Funds on the European Periphery. Ashgate Publishing Company.
- Commission of the European Communities [2005]: Communication from the Commission: Cohesion policy in support of growth and jobs: Community Strategic Guidelines 2007–2013. Brussels, 05.07.2005 COM (2005) 0299.
- Czuriga Eszter [2005]: Az Európai Unió kohéziós politikája 2007 után – Az Európai Bizottság jogszabálytervezetei a 2007–2013 közötti kohéziós politikára vonatkozóan. Európai Tükör. 2005/2. 123–138. o.
- European Commission DG Regional Policy [2006]: Inforegio Factsheet, Cohesion Policy 2007-2013 Portugal, 2006 October.
- European Commission [2007]: Cohesion policy 2007-13 – Commentaries and official texts. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (OPOCE). 2007.
- European Commission [2007b]: Growing regions, Growing Europe, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, Commission of the European Communities. May 2007. Luxembourg.
- European Commission Regional Policy [2008]: Cohesion policy 2007–2013, National Strategic Reference Frameworks. January 2008. OPOCE.
- Kengyel Ákos [2008]: Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése. Akadémiai Kiadó, Budapest
- QCA III Observatório [2007]: Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Dezembro 2007.

ÉLTETŐ ANDREA-SZEMLÉR TAMÁS

Az EU-költségvetés felülvizsgálata – a tagországok érdekei nyomában

II. rész: Országálláspontok és következtetések

Az Európai Unió (EU) tagországainak vezetői 2005 decemberében hosszú – csaknem kétéves – vita után tudtak megállapodni a 2007–2013-as költségvetési keretterv sarokszámaiban. A megállapodáshoz számos kompromisszumra volt szükség, s világos volt, hogy e kompromisszumok több, régóta feszültséget okozó kérdést csak ideiglenesen tudnak megoldani. Éppen ezért a megoldás része volt, hogy 2008–2009-ben az EU-költségvetés egészét nagyszabású felülvizsgálatnak kell alávetni. A költségvetési felülvizsgálatot az Európai Bizottság 2007 szeptemberében indította el egy olyan anyag megjelentetésével, amely a közös költségvetéssel kapcsolatos leglényegesebb kérdéseket és kihívásokat foglalta össze, egyben felhívott minden érdeklődőt arra, hogy elképzelésével, ötleteivel, véleményével járuljon hozzá a költségvetés jövőjéről folytatandó vitához. E fázist követően a Bizottságon a sor, hogy kialakítsa álláspontját és elkészítse – nyilván nem háttérkonzultációk nélkül – a felülvizsgálat következtetéseit tartalmazó anyagát. A fenti folyamathoz kapcsolódva bízta meg 2006 decemberében a stockholmi Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) az MTA Világgazdasági Kutatóintézetét (VKI), hogy készítsen elemzést a költségvetési felülvizsgálat során várható tagállami álláspontokról. A munka eredményeként egy részletes, angol nyelvű kutatási jelentés¹ született, amely bekerült a már említett „public consultation” inputjai közé is. A kutatás első részét képező

kérdőíves felmérés eredményeit az Európai Tükör előző számában ismertettük, ezúttal pedig az országtanulmányokon a sor.

A kutatás második részében nyolc országtanulmányt készítettünk, amivel az volt a célunk, hogy – a kérdőíves felmérés alapján kibontakozó képet kiegészítendő – részletes információkat szerezzünk egyes országok álláspontjáról a költségvetési felülvizsgálat néhány kulcskérdésével kapcsolatban.

3. Elemzési szempontok, vizsgált országok

Az országtanulmányok készítése során egy meghatározott kérdéssor jelentette a kiindulási alapot. E kérdéssor – összhangban a kérdőív kérdéseivel – az alábbi területeket tartalmazta:

- Az adott országban az EU-költségvetés körüli vita mely területei kaptak kiemelt figyelmet a közelmúltban?
- Melyek az adott ország kormánya számára a legfontosabb ügyek az elkövetkező periódusban, különös tekintettel az EU költségvetésének jövőjéről folyó vita időszakára?
- Mi az adott ország álláspontjának lehetséges magyarázata (melyek az adott ország speciális adottságai, pl. jelentős agrárszektor, jelentős K+F-

1 Tamás Szemlér and Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2, Swedish Institute for European policy Studies, Stockholm, April 2008.

- beruházások, különösen elmaradt régiók, befolyásos érdekcsoportok stb.)?
- Mi az adott ország álláspontja egy EU-adó majdani bevezetésével kapcsolatban? Amennyiben az álláspont pozitív, milyen típusú adó(ka)t preferál az adott ország? Amennyiben az álláspont negatív, szükségesnek tartja-e az ország a saját források jelenlegi rendszerének reformját, s ha igen, milyen módon?
 - Mi az adott ország álláspontja a Közös Agrárpolitikával (KAP) kapcsolatban? Pozitív, semleges vagy negatív – miért? Milyen típusú reformokat látna szívesen az adott ország a KAP területén (amennyiben szeretne reformokat e területen)?
 - Mi az adott ország álláspontja a kedvezmények jelenlegi rendszerével (a bevételi oldal korrekcióival) kapcsolatban? Pozitív, negatív vagy semleges – miért? Mi az adott ország álláspontja a jelenlegi rendszer reformjával, illetve egy általános korrekciós mechanizmussal kapcsolatban?
 - Mik az adott ország jövőbeni prioritásai a strukturális, kohéziós és növekedésorientált politikákat illetően?
 - Vannak-e olyan új területek (politikák), amelyek megjelentetését a közös költségvetésben az adott ország indokoltnak tartja? Ha igen, melyek ezek a területek?
 - Mi a közös költségvetés kívánatos mérete az adott ország számára?
 - Mi az adott ország álláspontja az EU-költségvetés megfelelőségéről az EU esetleges későbbi bővítése(i) tükrében?

Természetesen a fenti kérdéskörök súlya, fontossága országonként eltérő lehet. Így a kutatás során nem számíthattunk egymással teljesen azonos szerkezetű, homogén országtanulmányokra, épp ellenkezőleg: az országtanulmányok közötti súlyozásbeli eltérések is tükrözik az országok álláspontjainak és motivációinak eltérését.

A részletesen megvizsgált országok kiválasztásánál az volt a célunk, hogy az EU – költségvetési érdekek szempontjából – minden jellegzetes „típusú” országa képviselve legyen. A nettó befizető országokat Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság és Svédország képviseli; a francia és a brit érdekeken keresztül fontos speciális szempontok (a Közös Agrárpolitikához, illetve a brit kedvezményhez kötődően) is a részletes elemzés látókörébe kerültek. A régi tagországok közül a közös költségvetés nettó haszonélvezőit Spanyolország képviseli felmérésünkben. Végül, de nem utolsósorban, az új tagországok közül a 2004-ben csatlakozott Magyarország és Lengyelország, valamint a 2007 óta EU-tag Bulgária álláspontját próbáltuk meg feltérképezni.

Az országtanulmányokat 2008. február közepén zártuk le. Noha az azóta eltelt időszakban bekövetkezettek változások (akár a várható álláspont tartalmát tekintve, akár abban, hogy az akkor még nem hivatalos álláspont mára hivatalossá vált), a legfontosabb következtetések ma is irányadóak. Jelen cikk keretében természetesen nincs mód az országtanulmányok egyenkénti részletes bemutatására², ehelyett a legfontosabb kérdéskörök alapján ismertetjük az országálláspontok legfontosabb elemeit.

2 Az országtanulmányokat az angol nyelvű részletes kutatási jelentés (Szemlér-Eriksson (2008)) teljes egészében tartalmazza.

4. Az országtanulmányok főbb megállapításai

Az országtanulmányok eredményei alapján levonhatunk néhány fontos következtetést az EU-költségvetés felülvizsgálatának kilátásaira vonatkozóan. Természetesen, tekintettel arra, hogy a felülvizsgálat csak most érkezhét igazán intenzív szakaszába, e következtetéseket óvatosan, előzetes eredményeként szükséges kezelni. Ugyanakkor néhány kérdésben már jól láthatók az erővonalak, illetve az álláspontok konvergenciája vagy divergenciája.

A mellékletben közölt táblázat összefoglalva tartalmazza az országtanulmányok legfontosabb megállapításait az alábbi hat területtel kapcsolatban: EU-adó bevezetése; a brit kedvezmény és a hozzá kapcsolódó egyéb kedvezmények jövője; a Közös Agrárpolitika jövője; a kohéziós politika jövője; javasolt új kiadási tételek (vagy jelentősen megemelt összegűek már létező kiadási tételekre); az EU-költségvetés mérete.

Egy EU-adó jövőbeni bevezetésének ötlete nem tűnik kifejezetten népszerűnek. Nyolc vizsgált tagországból négy egyértelműen ellenez egy ilyen lépést. A másik négy vizsgált tagország deklaráltan nyitott arra, hogy megvitassa egy EU-adó bevezetésének lehetőségét, azonban egyikük sem lépett fel konkrét javaslattal arra vonatkozóan, hogy hogyan is nézzen ki a majdani EU-adó. A nagy kérdés az, hogy hozzáállásuk akkor is pozitív marad-e, ha esetleg egy konkrét javaslatról szóló érdemi vitára kerül a sor, vagy pedig a nyitottság inkább csak taktikus „európai” álláspont, abban a meggyőződésben, hogy a kérdés – más országok tiltakozása miatt – előbb vagy utóbb úgyis lekerül a napirendről.

Az EU-adóval kapcsolatos negatív összkép ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a vizs-

gált országok változatlanul szeretnék megőrizni a közös költségvetés finanszírozásának jelenlegi rendszerét. A nettó befizető országok (Németország, Svédország, Franciaország és az Egyesült Királyság) álláspontjának elemzése során világosan kiderült, hogy ez a négy ország egyértelműen a teljesen GNI-finanszírozású költségvetés irányába kíván haladni. Amennyire a másik négy országról készített anyagokból leszűrhető, egy ilyen lépést ők sem elleneznének.

A közös költségvetés finanszírozásának egyik részletkérdése – ám nagyon fontos részletkérdése! – a *brit kedvezmény*, továbbá a hozzá kapcsolódó járulékos kedvezmények (Németország, Hollandia, Svédország és Ausztria részére). Ez a kérdés természetesen megosztja a nettó befizetők legtöbb kérdésben egységes táborát: míg az Egyesült Királyság a brit kedvezmény fenntartásában érdekelt, addig a többi ország a jelenlegi állapot jelentős mértékű megváltoztatását támogatná. A brit kedvezmény és a Közös Agrárpolitika között a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva tárgyalása során kialakult speciális kapcsolatból adódóan Franciaország – mint a Közös Agrárpolitika hagyományosan legnagyobb haszonélvezője – speciális helyzetben van e kérdés kapcsán (is).

Miközben ma még lehetetlen előrejelezni a kedvezmények majdani változásainak mértékét – a két alapvető alternatíva: minden kedvezmény eltörlése, illetve egy általános korrekciós mechanizmus létrehozása –, a (valamilyen) változás bekövetkezte több mint valószínű. Ezt a várakozást mind kérdőíves felmérésünk, mind az országtanulmányok eredményei alátámasztják.

A fent említett változás valószínűségét növeli, hogy a *Közös Agrárpolitika* – az a kiadási tétel, amely politikai szempontból immár igen szoros kapcsolatban van a brit kedvezménnyel – sokak szerint szintén

megérett a jelentős változtatásra. Természetesen Franciaország álláspontja e kérdésben markánsan eltér a régi tagországok többségének véleményétől, s az újak között is találhatóak a KAP megőrzésében erősen érdekelt országok – elsősorban Lengyelország és Magyarország. Ugyanakkor az országtanulmányokból kiderül, hogy ezek az országok mind tisztában vannak azzal a ténnyel, hogy a KAP valamilyen (igaz, még nem tudni, milyen) reformja különböző külső és belső okok miatt elkerülhetetlen. Az e tényből fakadó nyitottabb hozzáállás („egy megreformált KAP még mindig jobb, mint egy eltörölt KAP”) megerősíti kérdőíves felmérésünk már bemutatott eredményeit. Ezen túlmenően fontos hangsúlyozni, hogy Franciaország – a KAP hagyományosan legnagyobb haszonélvezője – pozíciója változóban van: ha a KAP reformja összeköthető a brit kedvezmény jelenlegi rendszerének reformjával, esetleg a kedvezmény eltörlésével, akkor pénzügyi szempontból Franciaország összességében akár nyerhet is e változásokkal.

Ami a *kohéziós politikát* illeti, a vélemények megoszlanak. Néhány ország az EU-27 legszegényebb régióira koncentrál, míg mások a legrászorultabb tagországokra összpontosítanak a politikát. A véleménykülönbség felveti azt a kérdést, hogy mely szinten lehet optimális az EU beavatkozása. Számos ország szorgalmazza az erőforrások nagyobb koncentrációját, ám egyikük (Franciaország) ugyanakkor az alapok hatókörének kiszélesítése mellett is érvel. Lengyelország és Magyarország – nem meglepő módon – szeretnék megőrizni jelenlegi magas támogatottsági szintjüket, Bulgária pedig abban reménykedik, hogy hozzájuk hasonló támogatottsági szintet érhet el. Mindennek fényében az a brit álláspont, miszerint a kohéziós célokra fordított EU-pénzek nagyságát számottevően csökkentene-

ni kellene, komoly konfliktusokat vetít előre. Noha még messze vagyunk a költségvetési felülvizsgálat lezárásától, és még messzebb az Agenda 2014-től (a következő pénzügyi perspektíváról) szóló tárgyalásoktól, nem férhet kétség ahhoz, hogy a kohéziós politika ismét az EU-költségvetés körüli viták egyik fő hadszíntere lesz.

Természetesen nem kizárt, hogy e szempontból a kohéziós politikához más területek is csatlakoznak – a javasolt *új kiadási tételek* „kívánságlistája” meglehetősen hosszú. Ugyanakkor a vita jelenlegi szakaszában nem árt ezt a listát óvatosan kezelni. Néhány nettó befizető ország ugyanis egyértelműen jelezte, hogy új kiadási tételek megjelenését csak a jelenlegi kiadási tételek csökkentése mellett tudja elfogadni. A másik oldalról viszont a nettó haszonélvezők szeretnék megőrizni mindazon kiadási tételeket, amelyek most a pozitív egyenleget biztosítják számukra. Épp ezért ők valószínűleg nem fogják kockáztatni e tételeket valamilyen új kiadási reményében (a KAP reformja – számos, korábban már említett tényező miatt – külön kérdésként kezelendő). A legtöbb, amit ma kijelenthetünk, az az, hogy a táblázatban felsorolt potenciális új kiadási tételek preferenciákat jeleznek, s e preferenciák közül várhatóan több is megjelenik majd vitatémaként a kohéziós politika jövőbeni feladatairól szóló vitákban.

A *költségvetés méretére vonatkozó álláspontok* nem meglepőek: míg a nettó befizetők a jelenlegivel azonos méretű vagy annál kisebb költségvetést szeretnének (az ő szavaikkal kifejezve: „tudnak csak elfogadni”), addig a nettó haszonélvezők nagyobb költségvetésről álmodnak (Spanyolország köztes pozícióban van). Ez nem új vita, és lehetséges távolabbi következménye – az esetleges további bővítés(ek) korlátozott finanszírozása – sem számítana új jelenségnek.

Mindent összevetve, az országtanulmányok megerősítik a kérdőíves felmérés számos eredményét. Általános következtetésként elmondható, hogy áttörést nem várhatunk a költségvetési felülvizsgálattól, ugyanakkor esély van arra, hogy fontos, immár régóta feszültségeket okozó kérdésekben sikerüljön előrelépni. E kérdések közül kiemelkedik a KAP-reform és a brit kedvezmény egymással is szorosan összefüggő problémája.

Az, hogy ezek a változások – amennyiben valóban bekövetkeznek – milyen mélyek lesznek, elsősorban a politikai akaratton múlik. Ezt a politikai akaratot először a 2008–2009-es költségvetési felülvizsgálat során kell demonstrálni, aztán pedig az Agenda 2014 immár „élesben” zajló tárgyalásain kell a konkrét cselekvőkészséget bizonyítani.

5. Összefoglaló következtetések

Kutatásunk kérdőíves felmérése, valamint az országtanulmányok eredményei alapján az alábbi következtetéseket fogalmazhatjuk meg:

1. A költségvetési konfliktusok hagyományos fő forrásai továbbra is megmaradnak. Ez nem meglepő, mégis hangsúlyozandó, mivel a költségvetési felülvizsgálat deklarált célja, hogy az EU-költségvetés hosszú távú jövőjéről egy olyan, a Bizottság fogalmazása szerint „tabuk nélküli” gondolkodást indítson el, amelynek során a felek képesek és hajlandók felülemelkedni a hagyományos konfliktusokon. Míg a kérdőívre adott válaszok jelentős része összhangban van ezzel az igénnyel, valamint mindegyik országtanulmány is alapvető célkitűzésként említette ezt, a részleteket megvizsgálva azt láthatjuk, hogy továbbra is erős a kötődés a rövid távú (helyenként akár rövidlátó) országérdekekhez, amelyek legalábbis részben a *juste retour* igényén alapulnak. Ezek az érdekek sokszor ütköznek: egyes tagországoknak nettó befizetésük csökkentése a legfontosabb kérdés, mások a strukturális és kohéziós alapokból számukra elérhető összegek maximalizálására törekednek. Megint mások számára fontos, hogy az esetleges további bővítés(ek) terhei ne érintsék számottevően az ő pozícióikat az EU-költségvetés terén. Minden jel szerint a régi viták – amelyekből korántsem minden lényeges kérdést említetünk az előbb – a továbbiakban is folytatódnak, ha nem a költségvetési felülvizsgálat alatt, akkor legkésőbb a 2013 utáni pénzügyi keretterv tárgyalása során.
2. A nettó pozíció kérdése továbbra is központi eleme a legtöbb tagországban az EU-költségvetéssel kapcsolatos gondolkodásnak. Hosszú távon elképzelhető, hogy ez a helyzet változni fog, azonban a közeljövőben nem tűnik valószínűnek a *juste retour* szemlélettel való szakítás. Mindemellett a költségvetési felülvizsgálat remek alkalom egy próbálkozásra, de igen óvatosnak kell lennünk a kézzelfogható eredményekre vonatkozó várakozásokkal. Erre különösen annak fényében érdemes ügyelni, hogy egyrészt a felülvizsgálat eredményei semmilyen kötelező érvénnyel nem bírnak senkire nézve, másrészt a következő pénzügyi perspektíváról szólok – és minden résztvevő számára nagyon is kézzelfogható téttel bíró – tárgyalások kezdete is egyre közelebb kerül.
3. A saját források rendszerében igen nehéznek tűnik alapvető változások el-

érése. Miközben nem kizárható, hogy hosszú távon lehetséges az áttérés a mai rendszerről egy teljesen új, EU-adó(ko)n alapuló rendszerre, kérdőíves felmérésünk azt mutatta, hogy egy ilyen változással szemben erős ellenérzések jelentkeznek, akár még húsz évet meghaladó időtávban gondolkodva is. Ugyanakkor, ha nem is ennyire alapvető, de azért jelentékeny változásokra van esély: a brit kedvezményről folyó vita, úgy tűnik, elért ahhoz a ponthoz, ahol már szinte mindenki meghatározó változást sürget (igaz, amint azt már jeleztük, a változásra jelenleg két, filozófiájában ellentétes alternatívát – minden kedvezmény eltörlését, illetve egy általános korrekciós mechanizmust – szokás emlegetni). A legfontosabb új eleme a vitának azonban az, hogy a KAP reformja (igaz, még nem világos, milyen reformja) is „ott van a levegőben”, ezáltal a nem a brit vétó a viták egyetlen reálisan elképzelhető kimene-tele.

4. A kiadási oldalon jó esély van jelentős elmozdulásra. E tekintetben a következőket fontos elmondani:

a) Legelőször is, a KAP reformját mind kérdőíves felmérésünk legtöbb válaszadója, mind valamennyi ország-tanulmány immár szinte adottságként kezelte. Noha komoly viták folynak a reform irányáról és részleteiről, annyi biztosnak tűnik, hogy a komoly változtatások elkerülhetetlenek. A vita új eleme e tétel esetében az, hogy a reformot ezúttal nemcsak a KAP hagyományos ellenzői, kritikusai sürgetik, hanem a mostani rendszer néhány komoly haszonélvezője is elkerülhetetlennek tartja azt. Elvi szinten (és ne feledjük: a költségvetési felülvizsgálat

deklaráltan az elvekről szól) a megállapodás elérése nem tűnik igazán nehéz feladatnak. Természetesen az ördög ezúttal is a részletekben rejtőzik, ami azt jelenti, hogy a 2013 utáni konkrét számokra vonatkozó megállapodást nyilván jóval nehezebb lesz majd elérni. Amennyiben azonban – párhuzamosan és a KAP reformjával összekapcsolva – sikerül megoldani a brit visszatérítés kérdését, úgy esély van a részleteket illetően is az előrelépésre.

b) A kohéziós politika szintén nyomás alatt van, s e politika területén is több mint valószínű, hogy komoly változások következnek be. Ahogy a KAP esetében, úgy itt is – a meglévő jelentős érdekellettek és érvek ellenére – viszonylag egyszerű lehet egyetértésre jutni elvi szinten, míg a jövőbeni keretszámok konkrét kialakítása már komolyabb problémát jelenthet. Ugyanakkor az ország-tanulmányokból kiderül, hogy e politika mai legnagyobb haszonélvezői számára a nekik jutó támogatásra vonatkozó konkrét számok hosszú távon (a következő pénzügyi perspektíván túlra tekintve) a jelenleginél jóval kevésbé lesznek fontosak. Ez két tényezőnek tudható be. Egyrészt a következő pénzügyi keretterv végére a kohéziós politika mostani fő haszonélvezői saját reményeik szerint is számottevően felzárkóznak a gazdagabb tagországokhoz, másrészt az esetleges további bővítéseknek az ő részesedésükre vonatkozó következményei – különösen, ha hosszú távon Törökország, esetleg Ukrajna tagsága is napirendre kerül – is világosak számukra. Mindkét hatás nyitottabbá

- teheti ezeket az országokat a kohéziós politika hosszú távon akár jelentékeny elmozdulást is eredményező reformjára.
- c) A versenyképességi célkitűzés gyakorlatilag mindenki számára prioritás. Ennek a kiadási tételnek a létjogosultságáról épp ezért nem is várható érdemi vita. Ami itt a kulcskérdés, az az EU-költségvetés szerepe a versenyképességi célkitűzés megvalósításában. E tekintetben a tagországok álláspontjai eltérnek egymástól, ami nem meglepetés; ugyanakkor fontos eredménye felmérésünknek, hogy nem találtunk olyan tagországot, amely komolyan ellenezné e célkitűzés további térnyerését.
- d) Az esetleges új kiadási tételekről való gondolkodás eredményeként számos elképzelés létezik, s ezek az elképzelések – amint azt a kérdőíves felmérés mellett az országtanulmányok eredménye is mutatja – részben egybe is vágnak. Ez hosszú távon esélyt adhat új kiadási tételek megjelenésének, de a kiadási oldal részleteinek kidolgozásánál – a következő pénzügyi keretterv kidolgozásáról szóló majdani vita során – valószínűleg sokan továbbra is inkább a *status quo*-t tartják szem előtt. Ugyanakkor a 2008–2009-es felülvizsgálat szempontjából biztató a leggyakrabban felmerülő elképzelések (lehetséges új kiadási tételek) viszonylag stabil köre. Természetesen az csak később derülhet ki, hogy a felülvizsgálat e téren elért esetleges eredményei mennyiben valósulhatnak meg 2014-től a gyakorlatban is. Azonban a hosszú távú változások lehetősége még akkor is megvan, ha a következő pénzügyi kerettervben nem érvényesülnének a felülvizsgálat eredményei.
5. A kérdőívünkre beérkezett válaszok többsége szerint az, hogy az alapszerződés egy adott témával kapcsolatban kötelezettségeket határoz meg, önmagában nem kell hogy magával vonja e téma megjelenését a közös költségvetés kiadási tételei között. E válaszok azt jelzik, hogy az addicionalitás, a szubszidiaritás, illetve az arányosság elve a válaszadók erős többsége számára fontos értékeket képvisel.
6. Kutatásunk egyik legfontosabb következtetése, hogy nincs általános törésvonal a régi és az új tagországok között. Természetesen léteznek olyan területek, ahol e két országcsoport rövid távú érdekei – eltérő fejlettségi szintjükből adódóan elsősorban a kohéziós politika területén – jelentősen eltérnek egymástól, azonban két dologra külön is érdemes felhívni a figyelmet:
- a) Az új tagországok – rövid és középtávú fő céljuk, a gazdasági felzárkózás mellett – fontosnak tartják, hogy az EU, amelynek nemrég tagjává váltak, erős legyen. Ehhez jön hozzá – ahogy korábban említettük –, hogy az új tagok tisztában vannak az esetleges további bővítések következményeivel, s ez okból is nyitottak a hosszú távú reformokra. Ez a magatartás összhangban van a felülvizsgálat célkitűzésével. Érdekes eredménye vizsgálatunknak, hogy a kohéziós politika korábbi fő haszonélvezői, úgy tűnik, jobban aggódnak a kohéziós politika jövője miatt; aggodalmukat elsősorban a korábbi bővítések tapasztalataira alapozzák.
- b) A régi és az új tagországok csoportja nem homogén, ezért nem várha-

tók általános koalíciók.³ Ez a jelenség az EU-15 körében már régóta ismert, de fontos hangsúlyozni, hogy az új EU-12 esetében is igaz. Vannak az új tagországok között olyanok, amelyeknek érdekei – egy vagy több területen – jobban egybeesnek az EU-15 tagjainak álláspontjával, mint „saját” csoportjukéval. A legjobb példa erre jelenleg Szlovénia, de a jövőben – a reménybeli felzárkózás nyomán a fejlettségbeli különbségek csökkenésével – a hasonló esetek száma – elsősorban szektor- vagy politikaszpecifikus kérdésekben – várhatóan növekedni fog.

7. Néhány alapvető kérdésben érzékelhető különbség van a független szakértők, illetve a politika alakításában kormányzati vagy más szerepkörben részt vevő szakemberek álláspontja között. Vizsgálatunk során ez a különbség a közös költségvetés kívánatos méretére vonatkozó vélemények esetében volt a leglátványosabb. A jelenség nem meglepő, ugyanakkor jól demonstrálja az Agenda 2014 tárgyalása során élesen jelentkező

rövid távú problémák és a költségvetési felülvizsgálat hosszú távú célkitűzései közötti szemléletbeli különbséget. A különbségek természetesnek vehetők, azonban ahhoz, hogy a felülvizsgálat eredményes legyen (s különösen ahhoz, hogy eredményei legalább részben a gyakorlatban is megjelenhessenek), a hosszú távú szemléletnek nagyobb helyet kellene kapni a politika gyakorlati alakítóinak gondolkodásában.

Mindezen következtetéseket szem előtt tartva, elmondható: nem túlzott optimizmus azt remélni, hogy sikerül megegyezni egy modernebb, valóban európai érdekeket szolgáló EU-költségvetés alapelveiről. Ugyancsak lehetséges a *juste retour* szemlélet háttérbe szorítása. Amennyiben a jelenleg zajló felülvizsgálatot valóban egy különleges esélynek, nem pedig csupán egy már jól ismert kötelező gyakorlatnak tekintjük, nagyon fontos az, hogy sikerüljön elszakadni a status quo-tól. Ahhoz, hogy a felülvizsgálat során esély legyen az áttörésre, az európai politikacsinálóknak nyitottnak kell lenniük az új megközelítésekre és megoldásokra.

³ Ez alól a gazdag Hatok csoportja egyelőre valamennyire kivételnek tekinthető: e hat ország számos kérdésben igen hasonló álláspontot képvisel. Ugyanakkor a Közös Agrárpolitika, illetve a brit kedvezmény kérdése könnyen megbonthatja ezt a csoportot.

Irodalom

European Commission (2007): Communication from the Commission: Reforming the Budget, Changing Europe. A Public Consultation Paper in view of the 2008/2009 Budget Review, Brussels, 12.9.2007, Sec(2007) 1188 Final.

Szemlér, Tamás–Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2.

A kutatás során készült országtanulmányok:

Becker, Peter (2008): Germany, in: Szemlér, Tamás–Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2, pp. 58–65.

Somai, Miklós (2008a): France, in: Szemlér, Tamás–Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2, pp. 66–74.

Somai, Miklós (2008b): The UK, in: Szemlér, Tamás–Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2, pp. 75–83.

Eriksson, Jonas (2008): Sweden, in: Szemlér, Tamás–Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2, pp. 84–91.

Alonso, Fernando (2008): Spain, in: Szemlér, Tamás–Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2, pp. 92–100.

Wisniewski, Anna (2008): Poland, in: Szemlér, Tamás–Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2, pp. 101–109.

Szemlér, Tamás (2008): Hungary, in: Szemlér, Tamás–Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2, pp. 110–116.

Marinov, Kalin (2008): Bulgaria, in: Szemlér, Tamás–Jonas Eriksson (eds.): The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States, SIEPS Research Report 2008:2, pp. 117–126.

Melléklet: A vizsgált országok álláspontja a legfontosabb kérdésekben

	Németország	Franciaország	Egyesült Királyság	Svédország	Spanyolország	Lengyelország	Magyarország	Bulgária
EU-adó bevezetése	Nem	Nem	Nem	Nem	Elvben nem ellenzi, de az adó nem lehet a további bővítés finanszírozásának eszköze	Nincs még hivatalos álláspont; várhatóan nyitott a vitára	Elvben kész tárgyalni bármilyen EU-adóról	Kész tárgyalni bármilyen közvetett EU-adóról
Brit kedvezmény, kapcsolódó kedvezmények	Eltörölni/Általános korrekciós mechanizmus	Eltörölni	Megtartani/Reform csak a KAP reformjával párhuzamosan	Általános korrekciós mechanizmus	Reform/Eltörölni	Eltörölni	Eltörölni	Inkább a jelenlegi rendszer reformja, mint egy általános korrekciós mechanizmus
Közös Agrárpolitika	Reform; a közvetlen kifizetések nemzeti társfinanszírozása	Megtartani; növekvő nyitottság a reformra	Eltörölni/Reform	Eltörölni/Reform	Reform/Eltörölni	Megtartani; növekvő nyitottság a reformra, amennyiben az egyenlő versenytételek valamennyi EU-termelő számára biztosítottak; nem lehet renacionalizálás	Növekvő nyitottság a reformra	Nyitottság a reformra
Kohéziós politika	A legrászorultabb régiókra koncentrálni; nagyobb hangsúlyt a lisszaboni célokra	Az EU-27-ben az 1. cél által lefedett régiókra koncentrálni; kiegyensúlyozni a célokat; szélesíteni az alapok kompetenciáját	A jelenlegi EU-finanszírozás jelentős csökkentése	A legrászorultabb tagországokra koncentrálni; koherencia, az egyes területek közti ellentétek elkerülése	Nagyobb koncentráció szükséges a nagyobb hatékonyság érdekében	Megtartani; nem lehet renacionalizálás; az 1. cél által lefedett területekre koncentrálni	Magasan tartani az ország részesedését legalább a következő pénzügyi perspektíva idejére	Fontos; megtartani a jelenlegi szinten; hatékonyabbá tenni

	Németország	Franciaország	Egyesült Királyság	Svédország	Spanyolország	Lengyelország	Magyarország	Bulgária
Javasolt új vagy jelentősen megemelt kiadási tételek	Lisszaboni célok	Lisszaboni célok;oktatás és ifjúság; biztonság és jog	K+F; közös kül- és biztonságpolitika	Lisszaboni célok, bel- és igazságügy; a béke, a demokrácia és az emberi jogok védelme. De: bármilyen új kiadási tétel csak a KAP és a kohéziós politika reformjának (kiadás-csökkentésének) eredményeként jelenhet meg a költségvetésben.	Iparpolitika; szociális és foglalkoztatáspolitiká; védelem; EU diplomáciai testület	Európai szomszédságpolitika; globalizáció, energia, fenntartható fejlődés	Defenzív pozíció: megőrizni a jelenlegi politikákat, de nyitottság számos ötletre, mint pl.: energia-politika; K+F politika; innováció; oktatás; szociál-politika; foglalkoztatáspolitiká; egészségpolitika; migrációs politika	Határokon átnyúló, nemzetközi projektek a fizikai infrastruktúra területén
A költségvetés mérete	Az EU GNI-jának max. 1%-a	Az EU GNI-jának max. 1%-a	Az EU GNI-jának max. 1%-a	Az EU GNI-jának max. 1%-a	Az EU GNI-jának kb. 1%-a	Az EU GNI-jának min. 1%-a	Az EU GNI-jának min. 1%-a	Az EU GNI-jának min. 1%-a

Forrás: Ország tanulmányok, in: Szemlér–Eriksson (2008).



TézEU-sz 2011 – Tézisek az EU-elnökségi stratégiához

Második országos tanulmányi diákkonferencia és verseny

2011-ben Magyarország először látja el az Európai Unió soros elnöki tisztségét. Egy uniós ország akkor válik „beavatott” taggá, ha már átesett az elnökségi tűzkeresztségen. A Külügyminisztérium be kívánja vonni a hallgatókat a magyar elnökség előtt álló nagy jelentőségű, összeurópai ügyek megvitatásába. Ezért a Külügyminisztérium – Göncz Kinga külügyminiszter védnökségével, és az általa működtetett EUvonallal (call center, amely ingyenesen hívható telefonszámmal és honlappal rendelkezik) bevonásával – a 2008/2009. tanévben immár második alkalommal rendez háromfordulós tanulmányi diákkonferenciát és versenyt TézEU-sz 2011 címmel. A versenyen a 2008/2009. tanévben a felsőfokú oktatásban, nappali tagozatos képzésben részt vevő hallgatók indulhatnak. Részt vehetnek a külföldi felsőoktatásban tanuló magyar diákok is.

Első forduló

A tanulmányi diákkonferencia és verseny azért kapta a „tézis”-re utaló TézEU-sz elnevezést, mert a részvétel induló feltétele, hogy minden versenyző az első fordulóban egy olyan dolgozatot adjon le, amelyikben rögzíti az általa választott témával kapcsolatos legfontosabb megállapításait, téziseit. A magyar nyelvű dolgozatban a pályázók kifejthetik véleményüket, megoldási javaslatukat azokkal a kihívásokkal kapcsolatban, melyekkel – a megadott témakörökön belül – elnöksé-

ge során Magyarország várhatóan szembeesül.

A pályázótól azt várjuk, hogy – az általa választott téma (témák) kapcsán képes legyen – írásban legfeljebb 6600 karakterben (szóközökkel együtt), magyar nyelven – számba venni, melyek az adott témakör esetében az általa legfontosabbnak vélt kulcspontok, milyen lehetőségek, nehézségek vagy teendők merülhetnek fel 2011-ig;

– a leadott dolgozatból (tézisekből) kiderüljön, hogy a hallgatónak világos elképzelése és véleménye van a választott területről.

Idén a következő témakörök közül lehet választani:

1. Az EU közös energiapolitikája

Az EU közös klíma- és energiapolitikájának jövője, várható előrehaladása 2011-ig, súlyponti kérdései, mind a számszerű vállalások, mind pedig az ellátási biztonság, a lehetséges kínálat (-összetétel), valamint általában is a versenyfeltételek optimalizálása tekintetében.

Közeledik a 2020-as energia- és klíma-célkitűzések határideje. Elegendő vállalat jelentenek-e a „húszas célok”? Lehet-e a megújuló energiaforrásoknak belátható időn belül gazdaságilag releváns szerepük? Meddig nőhet az olajár, van-e mód kézben tartására? Mi történik, ha nincs rá lehetőség, hová vezethet a mai tendencia? Mik a ténylegesen közös európai

energiapolitika lehetséges ismérvei? Elérhető-e ez, milyen feltételek mellett? Milyen gazdasági, biztonságpolitikai következményei lehetnek a klímaváltozásnak?

2. Közös uniós agrárpolitika és élelmiszerbiztonság

A közös agrárpolitika jövőbeli fejlődésének lehetséges iránya, az ellátási biztonság piaci mechanizmusokon alapuló ösztönzésétől a támogatási politika fenntartásáig, netán kiterjesztéséig. Mindennek lehetséges összefüggései az EU-költségvetés jelen rendszerének kilátásba helyezett felülvizsgálatával.

Veszélyben-e Európa élelmiszer-önellátása? Merre lehet/kell elmozdulni? A piacialapú ösztönzés vagy a támogatások bizonyos körének megőrzése – netán újra megerősítése – irányába? Mit vetítenek előre a jelenleg látható törekvések és tendenciák?

3. Globalizáció és a világkereskedelem liberalizációja

A világkereskedelem lehetséges alakulása egy esetleges dohai megállapodás létrejöttének avagy elmaradásának a fényében, a valószínű következmények, kezelésre igényt tartó lehetséges fejlemények számba vételével.

Dohával, vagy anélkül? Milyen áron egyeztethetők össze a WTO-ban egymásnak feszülő szélsőséges törekvések? Milyen jövőt vetít előre, ha ez tartósan nem sikerül? Kik lehetnek a vesztesek, nyertesek? Beindulhat-e az újabb protekcionista-spirál?

4. Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban

Az európai uniós bel- és igazságügyi együttműködés lehetséges alakulása, kü-

lönös tekintettel a hágai program 2010-es kiteljesítése után szóba jöhető teendők és továbblépések kérdéseire.

A jövőbeni integráció motorja? Mi következhet a hágai program 2010-es vége után? Schengen: fenntartható-e, mit hoz, mit vet fel? Meddig mehet el az igazságszolgáltatás harmonizációja? Legyen-e közös határvédelem? Mit vetít előre a közös bevándorlás-politika formálása?

(Az egyes témáknál jelzett kérdések a hallgatók részéről nem megválaszolást várnak, csupán iránymutatásul szolgálnak. Bármilyen további szempont figyelembevétele lehetséges.)

A dolgozat első oldalán kérjük, tüntessék fel a választott téma sorszámát, megnevezését, a pályázó nevét és elérhetőségeit (e-mail cím, telefonszám), valamint a pályázó intézményét, szakát és évfolyamát.

Egy jelölt több témában is beadhat dolgozatot.

A dolgozat beküldési határideje: 2008. október 27. (hétfő), 12 óra.

Kérjük, a dolgozatokat a tezeusz2011@euvonal.hu e-mail címre juttassák el.

A verseny első fordulójában a beérkezett dolgozatok közül egy központi, ún. „olvasó zsűri” választja ki a legjobbakat.

Középdöntő

A továbbjutók regionális középdöntőkben versenyeznek egymással 2008. november 20-án. Tervezett helyszínek: Budapest, Debrecen, Pécs, Szeged, Szombathely. A végleges helyszínekről a www.euvonal.hu/tezeusz2011 weblapon tájékozódhatnak.

A bekerült pályázók a szakmai zsűri és a közönség előtt szóban, egy legalább 10 perces összefüggő prezentáció keretében kifejtik téziseiket, majd a zsűritagok kérdéseire válaszolva megvédik azokat. A zsűriek egységes szempontok alapján értékelnek, az előadások tartalma mellett az előadói és prezentációs képességeket is figyelembe véve. A *2009 márciusában* Budapesten sorra kerülő országos döntőbe összesen 25 hallgató jut be.

Országos döntő

Az országos döntőbe jutott 25 hallgatónak választott témakörét írásban (szóközzel együtt) maximum 16 500 karakternyi terjedelemben ki kell fejtenie, amelynek elvégzésekor tekintettel kell lenni az első forduló után kézhez kapott további feldolgozási szempontokra is. A magyar nyelvű témakibontást *2009. február 10-éig* kell eljuttatni a *tezeusz2011@euvonal.hu* e-mail címre.

A hallgatóknak a regionális fordulóhoz hasonlóan a döntőn is zsűri és közönség előtt, nyilvános konferencián kell megvédeniük a pályázatukat.

A tanulmányi diákkonferencia díjazása

- I. helyezett – 200 000 forint
- II. helyezett – 150 000 forint
- III. helyezett – 100 000 forint

Az országos döntő első öt helyezettje emellett külföldi szakmai úton vehet részt. A döntő minden résztvevőjét szakkönyvekkel jutalmazzuk.

Az országos döntőbe jutott 25 jelölt dolgozatát a konferencia napján nyomtatásban, kötetbe fűzve is közreadjuk.

A rendezvény szakmai partnere a Bruxinfo.

További információk:

Sirok Eszter

06 80 38 2004

tezeusz2011@euvonal.hu

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

Versenyben maradni

Kutatás és kísérleti fejlesztés az Európai Unióban

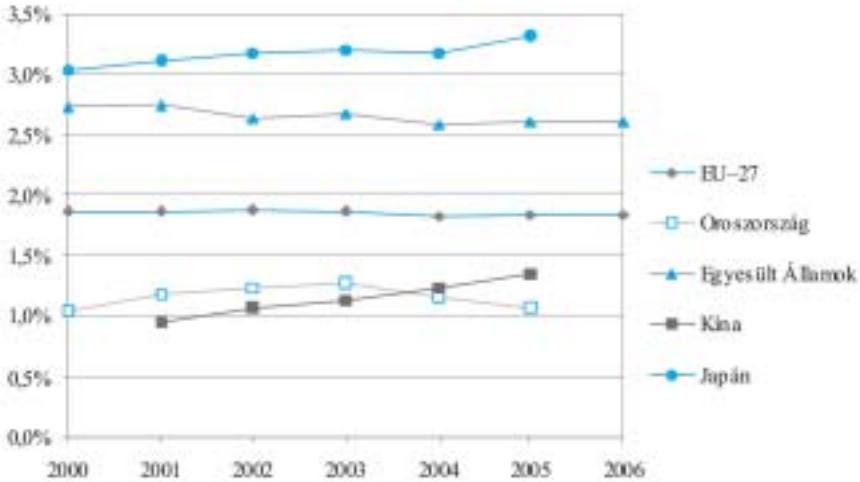
Európa számára kiemelten fontos kérdés, hogy a globális versenyben lépést tud-e tartani versenytársaival az Amerikai Egyesült Államokkal vagy éppen a kelet-ázsiai térség rohamosan fejlődő gazdaságaival. Az unió döntéshozói a lisszaboni stratégiában fő célként azt határozták meg, hogy 2010-re az EU a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásalapú gazdasága legyen. E célt azonban még nem sikerült elérni, amint azt az alább felsorolt statisztikai adatok is igazolják. Az elmaradás miatt a 2007–2013-as időszakra a kutatás területén fontos célokat fogalmaztak meg a döntéshozók. A 7. kutatási keretprogram ennek megfelelően a korábbi ötéves programnál mintegy 40%-kal több forrást irányoz elő a kutatás ösztönzésére. A stratégia egy olyan kutatási térség létrehozását célozza, melyben a korábban jellemző laza együttműködéseket határokon átívelő, különböző tudományágakat átfogó, integrált kutatási programok váltánák fel. A kutatás összehangolását célzó lépés az is, hogy felállították az Európai Innovációs és Technológiai Intézetet, melynek székhelyeként Budapestet nevezték meg az Európai Unió innovációért és versenyképességért felelős miniszterei 2008. június 18-i döntésükben. Az intézmény feladata lesz, hogy közreműködjön a kutatásban részt vállaló

egyetemek, kutatóintézetek és vállalatok tevékenységének összehangolásában, elősegítse kooperációjukat, valamint segítsen összehangolni az országhatárokon átívelő kutatási programok megvalósítását. A kutatási források növelése, a források jobb allokációja, a kutatás hatékonyságának növelése – ezek lesznek azok az eszközök, melyektől az elkövetkező öt évben a fenti célok elérését remélik. Az alábbiakban a program kiindulópontjának, a kutatás jelenlegi helyzetének bemutatására törekszem.

Kutatási ráfordítások

Kutatásra a fent említett térségek közül a GDP-hez viszonyítva Japánban fordították¹ a legtöbbet, a bruttó hazai termék 3–3,5%-át. Japánhoz hasonlóan tradicionálisan sokat költ kutatásra az Egyesült Államok is. Az ezredfordulót követően e kiadásai ugyan valamelyest csökkentek, 2006-ban azonban így is a GDP 2,6%-át fordították ilyen célra. Az unió országok (EU–27) ennél jóval kevesebbet (a GDP 1,8%-át) költöttek a kutatás és fejlesztés céljaira, holott a korábbi célkitűzések között 2010-re a döntéshozók már 3% körüli arányt szeretnének elérni. A két nagy gazdasági hata-

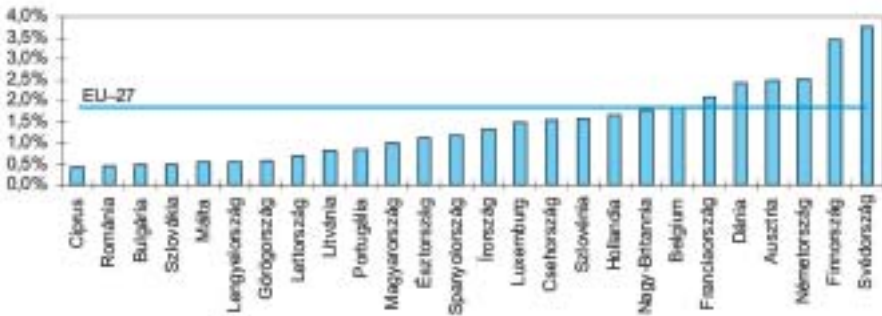
1 Saját szervezeten belüli ráfordítások, melyekre jellemző, hogy egy adott statisztikai egységen belül egy meghatározott időszak folyamán költöttek, tekintet nélkül a ráfordítás anyagi forrására. Ide tartoznak a saját szervezettel saját célra végzett K+F-tevékenység, illetve a saját szervezettel más vállalkozás, intézmény megbízása alapján, megrendelésre végzett K+F-tevékenység.



1. ábra. Kutatás és fejlesztés ráfordításai a bruttó hazai termék százalékában, 2000–2006

lom mellett azonban érdemes figyelmet szentelni Kínának² is, hiszen a jelentős (10% feletti) gazdasági növekedés mellett is sikerült folyamatosan növelnie e kiadásainak mértékét. Kína jelenlegi kétarcúságára jellemző azonban, hogy a tudomány és kutatás számottevő forrásbővülése ellenére, a ráfordítások nagysága csupán 30 milliárd euró volt 2006-ban, szemben mondjuk az USA 274 vagy az EU 213 milliárd eurós ráfordításaival.

Az Európai Unió tagországai között számottevő különbségek voltak a kutatási kiadásokat tekintve. Svédországban és Finnországban költötték a bruttó hazai termékhez viszonyítva a legtöbbet (3,7, illetve 3,5%-át) K+F-tevékenységekre. A 27 tagállam átlagát meghaladó mértékű volt a ráfordítások aránya Németország, Ausztria, Dánia és Franciaország esetében is. Magyarország a középmezőny végén található a GDP 1,0%-



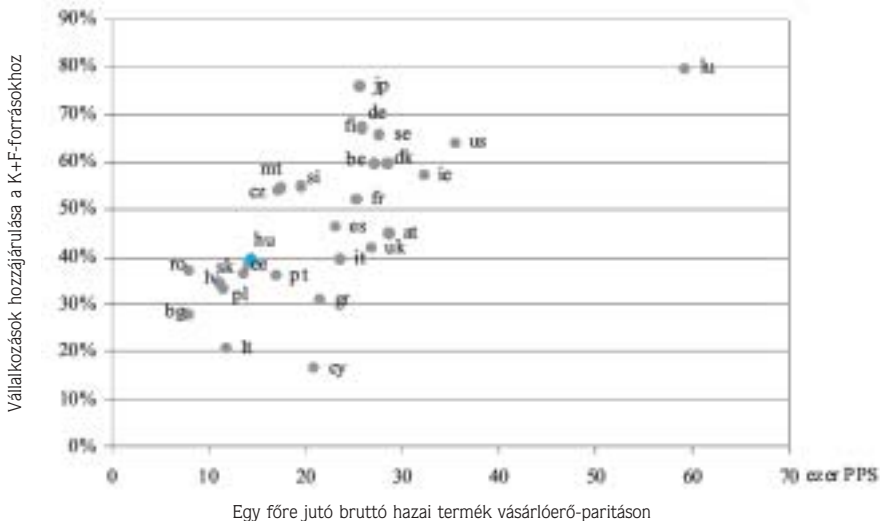
2. ábra. Kutatás és fejlesztés ráfordításai a bruttó hazai termék százalékában az Európai Unió tagállamaiban, 2006

2 Adatai mindenütt Hongkong nélkül szerepelnek.
 3 Olaszország adata nem szerepel.

át kitevő kiadásokkal. Nem meglepő, hogy a kisebb országok, mint Málta és Ciprus, valamint az újonnan csatlakozó országok (Románia és Bulgária) zárják a sort. A 2004 után csatlakozó országok közül Szlovénia és Csehország áldozott legtöbbit a kutatás finanszírozására, utóbbi esetében ebben nagy szerepe van a gépjárműgyártásnak.

Egy ország innovációs képességének szempontjából nagyon fontos kérdés, hogy mennyit tudnak az ott működő vállalkozások kutatásra, fejlesztésre fordítani. A kutatás-fejlesztés forrásai a fejlettségi országokban általában főként a vállalkozásoktól származnak, az állami szerepvállalás alacsonyabb szintű. A kisebb gazdasági erőt képviselő országok vállalkozásainak kutatásra, fejlesztésre fordítható szabad forrásai kisebbek,

mint a fejlettebb gazdaságokban, így az államra marad a feladat, hogy a versenyképesség javítása érdekében e tevékenységeket finanszírozza. A gazdaság teljesítőképességének jellemzésére az egy főre jutó GDP értékét (PPS-ben) használva, azt a vállalkozói szféra szerepvállalásának mértékével együtt vizsgálva próbáltam szemléltetni a fenti összefüggést (ld. 3. ábra). A korreláció e két tényező között erősnek mondható ($r=0,66$), ha az állami szerepvállalást hasonló összefüggésben értelmezem, még erősebb kapcsolatot jelez a korrelációs együttható értéke. Ennek oka részben az egyetemek és a felsőoktatás eltérő rendszerében keresendő, részben a külföldi források szerepében, melyek az uniós országokban számottevő jelentőséggel bírnak.



Rövidítések magyarázata: BE-Belgium; BG-Bulgária; CZ-Csehország; DK-Dánia; DE-Németország; EE-Észtország; IE-Írország; GR-Görögország; ES-Spanyolország; FR-Franciaország; IT-Olaszország; CY-Ciprus; LV-Lettország; LT-Litvánia; LU-Luxemburg; HU-Magyarország; MT-Málta; NL-Hollandia; AT-Ausztria; PL-Lengyelország; PT-Portugália; RO-Románia; SI-Szlovénia; SK-Szlovákia; FI-Finnország; SE-Svédország; UK-Nagy-Britannia; US-Amerikai Egyesült Államok; JP-Japán

3. ábra. A vállalati szektor részvétele a kutatás-fejlesztés finanszírozásában, az egy főre jutó bruttó hazai termék függvényében, 2005

A fejlett gazdaságokban, mint amilyen Japán, az Egyesült Államok, Németország, Svédország, Finnország, a kutatás-fejlesztés forrásainak több mint 60%-a származott a vállalkozásoktól 2005-ben. Magyarországon a vállalkozások finanszírozták a kutatás-fejlesztés ráfordításainak 39%-át, ami elmarad az unió egészére számított 55%-os részaránytól. Az állami szerepvállalás rendkívül magas szintje jellemezte Ciprust, Bulgáriát és Litvániát, ahol a kutatás ráfordításainak több mint 60%-a az állami költségvetést terhelte. Az unió területén az állami és a vállalkozási szféra mellett nagy szerepe van a külföldi finanszírozásnak is. Nagy-Britanniában és Görögországban a kiadások 19%-a származott a határon túlról, de magas, 10% feletti volt a részaránya Lettországon, Észtországon, Ausztriában, Máltán, Belgiumban, Cipruson, Magyarországon, Litvániában és Dániában is.

A kutatás és kísérleti fejlesztés valós helyzetének értékelése szempontjából fontos kérdés, hogy a forrásokat milyen típusú kutatási, fejlesztési tevékenységre fordítják. Azokban a gazdaságokban, ahol a K+F-tevékenységek finanszírozása nagyrészt a vállalkozásokra hárul, természetes, hogy a kutatási tevékenység célja elsősorban a vállalkozási tevékenységet célzottan segítő találmányok, fejlesztések létrehozása. Az alap- és alkalmazott kutatás, ahol a kutatás haszna nem ilyen egyértelműen meghatározható, nagyobb megtérülési kockázatot hordoz, amelyet a vállalkozások sokszor nem tudnak vállalni. Ezekben az országokban így az alap- és alkalmazott kutatás kisebb mértékben részesedik a forrásokból. Az Eurostat 2003. évi adatai

Az *alapkutatás* olyan kísérleti és/vagy elméleti tevékenység, melynek elsődleges célja a jelenségek és a megfigyelhető tények lényegi aljáról tudományos ismeretek szerzése, azok bővítése, anélkül, hogy az elért eredmények bármilyen konkrét gyakorlati alkalmazására vagy hasznosítására törekednének.

Az *alkalmazott kutatás* ugyancsak eredeti kutatást jelent, amelyet új ismeretanyag szerzése érdekében végeznek. Ez azonban elsődlegesen már egy gyakorlati cél elérésére vagy a célkitűzés megvalósítására törekszik.

A *kísérleti fejlesztés* módszeresen végzett tevékenység, amely a kutatásból és/vagy a gyakorlati tapasztalatból szerzett ismereteket felhasználva új anyagok, termékek vagy eszközök előállítására, új eljárások, rendszerek és szolgáltatások bevezetésére, valamint a már előállított vagy bevezetett ilyen termékek, eszközök lényeges továbbfejlesztésére törekszik.

Forrás: KSH

alapján a világ vezető gazdaságai között e tekintetben jelentős különbségek vannak. Japánban kísérleti fejlesztésekre költötték a ráfordítások 61%-át, az Egyesült Államokban 55%-át, míg az unió 27 tagállamában csupán 41%⁴ volt ez az arány. A három vizsgált gazdasági pólus közül Európában a legmagasabb az alkalmazott (35%) és az alapkutatások (23%) részesedése a kutatás-fejlesztés forrásaiból. Ez kedvező arány, hiszen a tudományos haladás szempontjából kulcsfontosságúak az alapkutatások és

4 Az EU 27 tagállamára vonatkozó adatot a források megoszlásáról információt szolgáltató tagállamok adataiból becsülték.

az alkalmazott kutatások, hiszen igazi tudományos, technológiai áttörésekhez általában éppen ezek vezetnek. Persze a kép itt sem teljesen derűs, hiszen például az USA olyan jelentős összeget fordított kutatásra, hogy a ráfordítások között elvileg kisebb arányt képviselő alap- és alkalmazott kutatásokra nominálisan így is közel 30%-kal több jutott, mint az unióban.

A források elosztását illetően az európai statisztika nem teljes körű, mivel nem minden uniós ország gyűjt e témában adatokat. Az információt szolgáltató országok adatait vizsgálva azonban rendkívül sokszínű kép tárul elénk. A kísérleti fejlesztés részesedése Dániában volt a legmagasabb 55%, de 50%-hoz közelített Írországból és Ausztriából is. Magyarországon a három tevékenységi típus csaknem azonos, 30% körüli arányban részesedett a forrásokból. Kísérleti fejlesztésre Romániában és Bulgáriában költöttek a legkevesebbet, csupán az összes ráfordítás 15–16%-át.

Arra vonatkozóan, hogy a kiadások mely tudományterületre koncentrálódnak, csak az uniós országok nagyjából fele gyűjt megbízható adatokat. Az azonban elmondható, hogy az unió területén a források döntő hányadát (80–90%-át) a természettudományos kutatásokra fordították, amelyben kiemelt szerepet kapnak a műszaki tudományok, az orvostudományok és a gyógyszeripar.

A kutatási kiadások költségtípusonkénti összetétele alapjaiban nem különbözött az unió tagországaiban, hiszen a ráfordítások általában 80–90%-a folyó ráfordítások formájában, míg a maradék 10–20% beruházási ráfordítások formájában realizálódott. A K+F-beruházások részesedése az összes ráfordításból általában a kevésbé fejlett tagállamokban

volt magasabb. A folyó költségeken belül azonban nagy különbségek voltak a személyi jellegű és egyéb dologi költségek hozzájárulásának mértékében. A személyi jellegű költségek Portugáliában a ráfordítások 62%-ára rúgtak, de hasonlóan magas volt részarányuk a fejlettebb nyugat-európai országokban, Belgiumban, Németországban, Hollandiában, Franciaországban is. Feltűnő ugyanakkor, hogy Csehországban például csak a ráfordítások 34%-át, míg Lengyelországban és Magyarországon 41, illetve 47%-át adták személyi költségek. A finanszírozásban legnagyobb szerepet vállaló két szektor, az állami és a vállalati között is van különbség a ráfordítások megosztásában. A nyugat-európai országokban a kormányzati szektor ráfordításainak nagyobb részét teszik ki a beruházások, és kisebb hányadát a személyi ráfordítások, mint a vállalati szektorban. Kelet-Európában épp fordított a helyzet.

Kutatók a tudomány szolgálatában

A kutatás tudásintenzív tevékenység, így sikerének legfontosabb letéteményese – természetesen nem tévesztve szem elől a kutatáshoz szükséges eszközök fontosságát – maga a kutató. Az Európai Unióban összesen 3,1 millióan dolgoztak a kutatás és fejlesztés területén, a kutatásban dolgozók többsége, 2 millió fő, a később csatlakozó 10 országban végezte munkáját. Japánban, az EU-15-ökhöz hasonlóan, 1,1 millióan munkálkodtak a tudomány előrehaladásán. A létszámnövekedés évi átlagos üteme a vizsgált időszakban az EU-15-ökben volt a legnagyobb, 2,3%, míg az unió teljes területén 2,0%-ot tett ki. Japánban a kutatás-

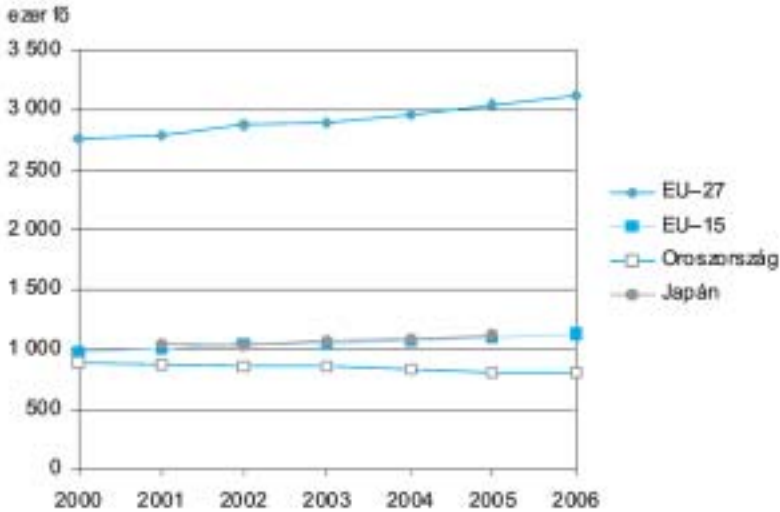
1. táblázat. A ráfordítások megoszlása kölcsöntípusok szerint az Európai Unió tagországaiban, 2005

Ország	K+F ráfordítás összesen	K+F költségek	Ebből:		Beruházás	Ebből:	
			Személyi jellegű ráfordítás	Egyéb dologi költség		Építési beruházás	Gép, műszer és szoftver-beruházás
Lettország	100%	67%	34%	32%	33%	na.	na.
Lengyelország	100%	79%	41%	38%	21%	7%	14%
Magyarország	100%	81%	47%	34%	15%	3%	12%
Spanyolország	100%	82%	57%	26%	18%	5%	13%
Portugália	100%	83%	62%	21%	17%	2%	14%
Észtország	100%	84%	46%	38%	16%	2%	14%
Litvánia	100%	86%	54%	32%	14%	na.	na.
Írország	100%	87%	na.	na.	13%	na.	na.
Luxemburg	100%	87%	na.	na.	13%	na.	na.
Románia	100%	88%	49%	39%	12%	1%	11%
Görögország	100%	88%	61%	27%	12%	na.	na.
Csehország	100%	89%	37%	52%	11%	2%	9%
Olaszország	100%	89%	59%	30%	11%	na.	na.
Bulgária	100%	89%	51%	38%	11%	2%	9%
Szlovákia	100%	89%	46%	43%	11%	2%	8%
Hollandia	100%	90%	58%	32%	10%	na.	na.
Ciprus	100%	90%	60%	30%	10%	na.	na.
Szlovénia	100%	90%	57%	33%	10%	1%	8%
Németország	100%	91%	59%	32%	9%	na.	na.
Belgium	100%	91%	61%	30%	9%	na.	na.
Franciaország	100%	92%	58%	34%	8%	1%	7%
Dánia	100%	94%	57%	37%	6%	2%	4%
Svédország	100%	95%	40%	34%	5%	1%	4%
Finnország	100%	95%	54%	41%	5%	-	5%

ban foglalkoztatottak számának emelkedése átlagosan 1,7% volt. Azon gazdasági nagyhatalmak közül, amelyekről létszámadatokkal rendelkezünk, csupán Oroszországban apadt a létszám, az ezredforduló óta mintegy 81 ezer fővel, ami átlagosan évi 1,6%-os csökkenésnek felel meg.

Az unió 27 tagállamában az összes foglalkoztatott 1,5%-a dolgozott a kutatás-fejlesztés területén 2005-ben. A

tagországok közül a kutatásban dolgozók aránya a skandináv országokban volt a legmagasabb, Finnországban a foglalkoztatottak 3,2%-a, Svédországban 2,7%-a dolgozott e területen. Arányuk az uniós átlagnál magasabb volt Dániában, Luxemburgban, Belgiumban, Német- és Franciaországban is. Az újonnan csatlakozó tagállamokban, Romániában és Bulgáriában volt legalacsonyabb az e területen foglalkoztatottak aránya, de

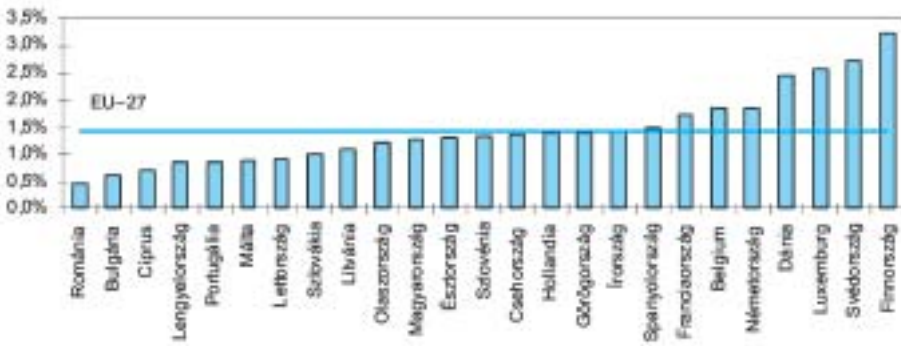


4. ábra. A kutatásban foglalkoztatottak számának változása a világ nagy gazdasági pólusaiban

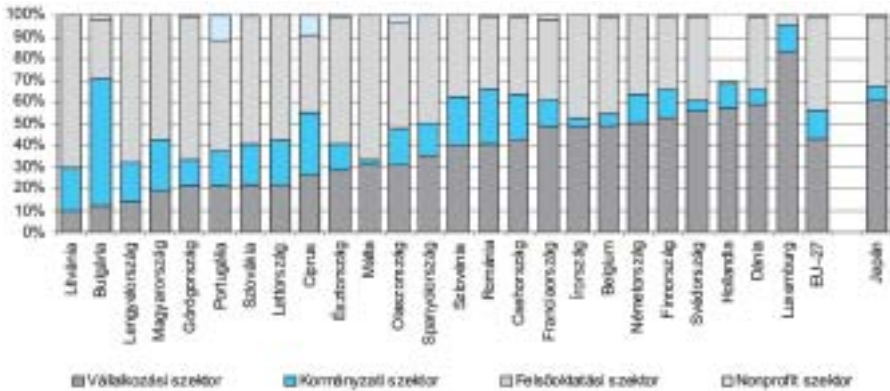
hozzájuk hasonlóan az 1%-ot sem érte el részesezésük Cipruson, Lengyelországban, Portugáliában, Máltán és Lettorszában.

A foglalkoztatottak megoszlása számított létszám (FTE, full time equivalent) alapján a vállalati, a kormányzati, a felsőoktatási és a nonprofit szektor több-kevesbé megfelel annak, amilyen az adott szektor hozzájárulása a kutatási rá-

fordításokhoz, bár egyes országok esetében jelentős eltérések is lehetnek (ilyen például Magyarország). Az EU-27-ekben a Japánban tapasztalhatóán majdnem 20 százalékponttal volt kisebb a vállalati szférában a foglalkoztatottak részaránya. A tagállamok közül csak a skandináv országokban és Luxemburgban közelítette meg a vállalati kutatóhelyeken foglalkoztatottak aránya ezt a mér-



5. ábra. A kutatás és fejlesztés területén foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatott százalékában, 2005



6. ábra. A kutatók számított létszámának megoszlása kutatóhelyek szerint, 2005⁶

téket. Legkisebb a részesedése e szektorban Litvániában, Bulgáriában, Lengyelországban és Magyarországon. Azokban az országokban, ahol a vállalkozási szférában foglalkoztatott kutatók aránya alacsony, ott általában a kutatás-fejlesztés humán erőforrásai a felsőoktatásban összpontosultak. Ez alól csupán Bulgária kivétel, ahol a kutatók többségét a kormányzati kutatóhelyek foglalkoztatták.

A K+F területén foglalkoztatottak 61%-a volt kutató az unió tagországai között, ami jócskán elmarad például a Japánban tapasztalttól, ahol a kutatásban dolgozók 77%-a magasabb iskolai végzettséget igénylő kutatói státusban van. Az uniós országok közül Portugáliában a legmagasabb, 85% a kutatók aránya, de 70%-ot meghaladó Lengyelországban, Szlovákiában, Litvániában, Romániában, valamint Észtországban is. Hollandiában, Olaszországban és Luxemburgban a kutatási segédszemélyzet és az egyéb személyzet adja a K+F területén dolgozók többségét. A kutatói státusban foglalkoztatottak aránya szinte kivétel nélkül ter-

mészetesen a felsőoktatási kutatóhelyeken volt a legmagasabb.

A kutatás területén tradicionálisan a férfiak szerepe a meghatározó, hasonlóan a nagy presztízsű, magas képzettséget és felelősségvállalást igénylő vezetői, politikai beosztásokhoz. Az unió döntéshozói ugyan nagy gondot fordítanak arra, hogy az esélyegyenlőség elve az élet minden területén dolgozóknak azonban 2005-ben is csupán harmada volt nő. Mindezt akár eredményként is elkönnyelhetjük, hiszen a hagyományos férfiközpontú keleti társadalmakban, amilyen Japán is, a K+F területén munkát végző nők aránya csupán 17% volt. (S valójában helyzetük Japánban még ennél is mostohább, hiszen a kutatói státusban dolgozóknak csupán 12%-át tették ki a nők.) A kutatói státust betöltő nők aránya a tagországok közül Hollandiában, Luxemburgban és Németországban volt a legalacsonyabb. Európában a kutatónők egyedül Lettországon voltak többségben.

A kutatók iskolai végzettségéről kevés adat áll rendelkezésre, így csak azon or-

6 Nagy-Britannia és Ausztria adatai nélkül.

szágok példáját sorakoztatom fel, amelyek az Eurostat részére ilyen típusú információkat szolgáltatnak. A vizsgált országok többségében a kutatói státusban foglalkoztatottak többsége nem rendelkezik PhD- vagy DLA-fokozattal, ez alól az adatszolgáltató országok közül csak Bulgária, Lengyelország és Portugália jelentett kivételt. Az unió két nagyon eltérő kultúrájú és fejlettségű országában, Belgiumban és Romániában volt a legalacsonyabb (23, illetve 28%) a doktori fokozattal rendelkező kutatók részesedése. Magyarországon a kutatói státusban dolgozók 38%-a rendelkezett tudományos fokozattal.

A vállalkozások szerepe a kutatásban

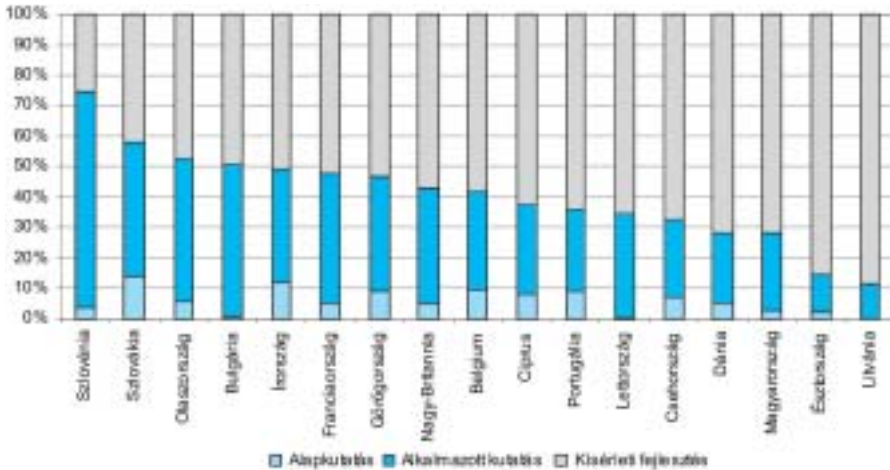
A bevezetőben említett szakpolitikai célkitűzések is jelzik, hogy a vállalkozási szféra kutatási tevékenysége milyen fontos az egyes országok, gazdasági integrációk versenyképessége, innovációs tevékenysége szempontjából, így érdemes velük külön is foglalkozni. A globalizáció a vállalkozások működésére nagy hatást gyakorolt. A multinacionális vállalatok a világ sok országában vetették meg lábukat, s egyik-másik olyan óriási tőkével rendelkezik, amely akár egyes kisebb országok GDP-jét is meghaladhatja. Tőkeerejük miatt lehetőségeik, mozgásterük nagyon nagy a kutatás területén is. Ennek köszönhetően stratégiai fontosságú, hogy az egyes országok hogyan képesek együttműködni a vállalkozásokkal a kutatási tevékenység élénkítése, a humán erőforrások és egyéb források mind jobb hasznosítása érdekében.

A vállalkozások kutatási ráfordításainak aránya az összes K+F-ráfordításon

belül az ezredforduló óta, ha nem is nagy mértékben, de csökkenő tendenciát mutat. Az unió tagországaiban 2000-ben a források 56%-a a vállalkozásoktól származott, 2006-ra részesedésük 55%-ra csökkent. Az Egyesült Államokban hasonló folyamat zajlott le, a nagy gazdasági pólusok közül csak Japán volt az, ahol a vállalkozások hozzájárulása növekedett.

A vállalkozási kutatóhelyek forrásai nemcsak a vállalkozási szférából, hanem – a fent említett együttműködés okán – például a költségvetésből származnak. Az unió tagországaiban a források 7,2%-a származott a költségvetésből, míg ez az arány Japánban 1,2%, az Egyesült Államokban 9,7% volt. Az unióon belül a vállalkozói kutatóhelyek forrásaihoz az állami hozzájárulás mértéke Romániában, Szlovákiában volt a legmagasabb, ahol az összes forrás 37, illetve 28%-a származott a költségvetésből. A kormányzati hozzájárulás mértéke a vállalkozások kutatási tevékenységéhez Bulgáriában, Litvániában, Dániában, Finnországban, Magyarországon, Írországban, Portugáliában, Svédországban és Németországban volt a legalacsonyabb.

A vállalkozások ráfordításai az unió egyes tagországaiban igen meglepő módon oszlanak meg a kutatás típusa szerint. A vállalkozás számára nagy kockázattal járó, általános jellegű alap- és alkalmazott kutatások tették ki a vállalkozói kutatóhelyek ráfordításainak 75%-át Szlovéniában, de több mint felét költötték erre Szlovákiában, Olaszországban és Bulgáriában is. Természetes azonban, hogy ezen belül az alkalmazott kutatás dominál, hiszen a vállalkozások számára az elsődleges cél saját versenyképességük javítása felett, technológiák, új termékek révén. A kísérleti fejlesztés jelen-



7. ábra. A vállalkozási szektor ráfordításainak megoszlása a kutatás típusa szerint az Európai Unióban, 2005

tős túlsúlya jellemezte Litvániát, Észtországot, Magyarországot és Dániát. (Hasonlóan a korábban említett Japánhoz és Egyesült Államokhoz, ahol a 2003. évi adatok szerint a vállalkozói szféra ráfordításainak 75, illetve 71%-át a kísérleti fejlesztés tette ki.)

A vállalkozási kutatóhelyeken 1,3 millióan dolgoztak az unió tagországaiban, 54%-uk kutatóként. A vállalkozási kutatóhelyeken foglalkoztatottak aránya (számított létszám szerint) Luxemburgban volt a legmagasabb, 83%-os, de a kutatásban foglalkoztatottak több mint felét adták Dániában, Hollandiában, Svédországban, Finnországban és Németországban. Dél-Európában és a kelet-európai térségben a vállalkozási kutatóhelyek számított létszáma nagyon alacsony volt, egyes országokban még a 20%-ot sem érte el.

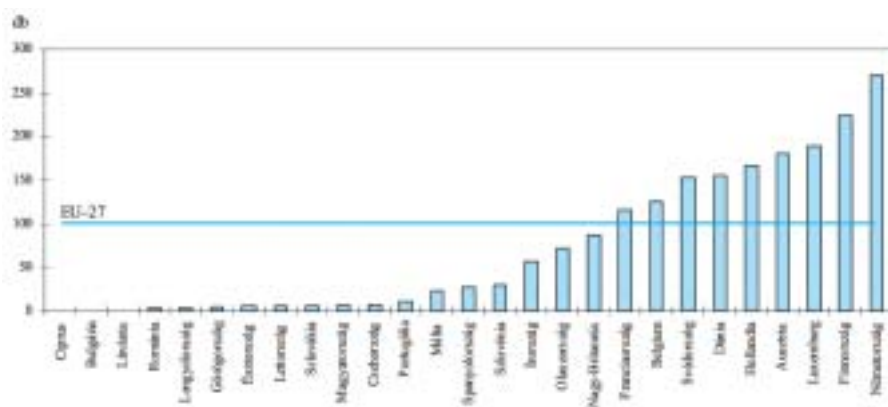
A nők aránya a vállalkozási kutatóhelyeken még kisebb, mint az egyéb kutatóhelyeken. Az összes kutatásban foglalkoztatott 23%-a, míg a kutatóknak csupán 19%-a volt nő a vállalkozási kutató-

helyeken, ami 12, illetve 11 százalékponttal marad el az összes kutatóhelyet jellemző értéktől.

Tudományos eredmények, szabadalmak

A kutatás és kísérleti fejlesztés eredményei természetüknél fogva nehezen mérhetőek, nem mondhatjuk meg, melyik találmány, felfedezés ér többet az emberiség szempontjából, melyik hoz majd komoly áttörést valamely területen, vagy épp melyik az, amelyiknek sohasem lesz nagy jelentősége. Így a tudományos kutatás eredményeinek mérésére a statisztikának kevés lehetősége van. A szabadalmak azok a kézzelfogható, megtestesült eredményei a kutatásoknak, amelyek számszerűsíthetők. Élve persze azzal a fent említett kifogással, hogy nem minden szabadalom bír a későbbiekben bármilyen haszonnal.

A legfontosabb találmányokra globalizálódó világunkban nem elég csak az



8. ábra. Egymillió lakosra jutó EPO szabadalmi kérelmek száma, 2005

adott ország szabadalmi hivatalánál védelmet kérni, így a fontosabb kutatási eredményekre vonatkozó szabadalmi kérelmeket általában a világ legnagyobb országainak (piacainak) szabadalmi hivatalaihoz is benyújtják. Az alábbiakban az Európai Unió (EPO, European Patent Office), az Egyesült Államok (USPTO, US Patent and Trademark Office) és Japán (JPO, Japan Patent Office) szabadalmi hivatalához beérkező szabadalmakról esik majd szó.

2005-ben az unió szabadalmi hivatalához közel 116 ezer szabadalmi kérelmet⁷ nyújtottak be. Ennek 43%-át, 50 ezer kérelmet a tagországo kból nyújtották be, ezek többsége, mintegy 42 ezer kérelem az eurózóna országaiból származott. Az Egyesült Államokból érkezett a szabadalmi kérelmek negyede, míg 17%-ukat Japánból nyújtották be.

Az egymillió lakosra jutó EPO szabadalmi kérelmek számában még mindig nagy különbségek vannak az unió tagállamai között. A legtöbb 269 szabadalmi kérelem Németországban jutott 1 millió

lakosra, de a nyugat-európai országok többségében is 100 felett volt a mutató értéke. Az EU-27 átlagától a 15 régi tagállam közül csak Nagy-Britannia, Olaszország, Írország, Spanyolország és Portugália maradt el. A különbségek nagyságára jellemző, hogy a 2004 után csatlakozó országok közül a legtöbb kérelmet benyújtó országban, Szlovéniában is csak 30 kérelem jutott egymillió lakosra, Csehországban, Magyarországon, Szlovákiában és a balti államokban 5 és 7 között van a mutató értéke.

Az EPO-hoz beérkezett EU-szabadalmak 6,4%-a a mai világgazdasági környezetben kulcsfontosságúnak számító high-tech területre összpontosított. A high-tech újítások valamivel több, mint fele a kommunikációs technológia területére vonatkozott, 29%-uk a számítástechnikával, míg 9%-uk a félvezetőkkel foglalkozott. A biotechnológiai szabadalmak adták az uniós tagországok kérelmeinek 0,7%-át. Az EPO-hoz benyújtott japán kérelmek között a high-tech ipari találmányok a fenténél nagyobb, 13, míg

7 A 2005. évre vonatkozó szabadalmi adatok előzetesen becsült adatok.

a biotechnológiaiak annál kisebb, 0,4%-os súllyal szerepeltek. Az Egyesült Államokból érkező beadványok között mindkét témakör az európainál kisebb részarányt képviselt.

A USPTO-hoz 165 ezer szabadalmi kérelmet nyújtottak be 2002-ben, melyek 12%-a az EU 27 tagállamából érkezett, 20%-uk Japánból, míg 55% hazai találmány védelmét kezdeményezte. 2005-ben 19 triád szabadalmi kérelmet nyújtottak be az unió tagországaiból, Japánból 51, míg az Egyesült Államokból 60 találmány szabadalmaztatását kezdeményezték mindhárom szabadalmi hivatalnál.

Összefoglalás

A statisztikai adatok alátámasztják az unió vezető politikusainak azon megállapításait, hogy a versenyképesség javítá-

sához még nagyon sokat kell tenni. A legfontosabb elmaradások között a vállalkozói szféra kutatási tevékenységének alacsony szintje, a kutatási források nem megfelelő allokációja szerepel. A tagországok között gyakran szélsőséges különbségek vannak, gondoljunk csak az Észak-Európa és Kelet-Európa között meglévő „szakadékra”. E különbségek csökkentése egyben az erőforrások jobb kihasználását is jelentheti, hiszen az újonnan csatlakozó országok tudáspotenciáljukat, humán erőforrásait gyakran a nem megfelelő pénzügyi háttér miatt nem tudják kamatoztatni. Az unió új kutatási keretprogramja ugyanakkor reményt nyújt, hiszen éppen ezeken a területeken kíván előrelépni a korábbi gyakorlathoz képest annak érdekében, hogy a lisszaboni stratégiában megfogalmazott célok ne csak álmok maradjanak.

KEZÁN ANDRÁS

Irodalom

EUROSTAT S&T adatbázis: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

Eurostat Statistics in focus: Patent statistics 17/2008

Eurostat Statistics in focus: R&D activities and costs 120/2007

Statisztikai módszertani füzetek (42.): A K+F statisztika módszertana, Budapest 2004. p. 37

Lorand Bartels: Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements (Az emberi jogi klauzula az EU nemzetközi egyezményeiben)

Oxford University Press, Oxford, 2005., 326 oldal

Az Európai Unió társulási szerződesei, valamint az egyéb nemzetközi kereskedelmi és együttműködési megállapodásai a kilencvenes évek eleje óta tartalmazzák az úgynevezett „emberi jogi klauzulákat”, amelyek feljogosítják a szerződő feleket arra, hogy megtegyék a megfelelő intézkedéseket, ideértve akár a szerződés teljesítésének felfüggesztését is, amennyiben a másik szerződő fél megsértené az emberi jogokat vagy demokratikus alapelveket.

Ezek a szerződési záradékok mindig vitatott és ellentmondásos eszközei voltak az unió külpolitikájának. Ez az ellentmondásosság tulajdonképpen az Európai Közösség külpolitikai szerepvállalásának bizonytalan természetéből fakad, amelyet jól demonstrál a Közösség eredeti, deklaráltan politikamentes fellépése és az újabb megjelenő szándéka között feszülő ellentét, miszerint szerepet kíván kapni a nemzetközi politika dinamikájában. Az pedig, hogy a kereskedelmi és gazdasági egyezményeket azzal magyarázzák, hogy elsősorban az emberi jogok és a demokratikus alapelvek tiszteletén alapulnak, továbbá ezek védelmét szolgálják, megfelelően érzékelteti az európai integráció „két lelke” közt fennálló ellentmondást: az integráció funkcionális koncepciója, amely szerint az uniónak tartózkodnia kellene a politikai kísértésktől, nehezen egyeztethető össze azzal a jövőképpel, amely szerint az integráció

folyamata gyakorlatilag az unió útja egy olyan entitássá válás során, mely támogatja és védi az egyetemes emberi értékeket az egész világon. Ebben a relációban az emberi jogi záradékok pontosan arra szolgálnak, hogy egyensúlyt teremtsenek a két cél között, azaz az EU gazdasági hatalmát eszközként használhassák arra, hogy biztosítsák az emberi jogok és demokratikus alapelvek védelmét az egész világon, de mindenekelőtt a fejlődő országokban.

A politikai felhangtól eltekintve, az emberi jogi klauzulák tisztán jogi nézőpontból is nagy figyelemre tartanak számot. Az európai integráció folyamatának jelenlegi állása mellett a legvitatottabb kérdések egyike az, hogy vajon van-e az Európai Közösségnek jogalapja arra, hogy ezeket a klauzulákat beépítse a harmadik országokkal kötött egyezményeibe. Ha az EK emberi jogok és demokratikus alapelvek kérdésével összefüggésben kialakított külpolitikai gyakorlatát vizsgáljuk, a Közösség olyan politikai szerepet vállal, amelyet nem könnyű összeegyeztetni az EK alapszerződéseinek céljaival. Ellentmond egymásnak ugyanis az a tény, hogy egy olyan szervezet, amely – ahogy azt az Európai Bíróság 2/94. sz. 1996. március 28-i véleményében kifejtette – nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az emberi jogokkal kapcsolatban saját nevében kötelezettséget vállaljon; ezzel szemben viszont rendelkezhes-

sen hatáskörrel arra, hogy harmadik országokkal olyan egyezményeket kössön, amelyek az emberi jogokkal kapcsolatos kötelezettségeket tartalmazzak, sőt, hogy e kötelezettségek betartása legyen a feltétele a szerződés teljesítésének. Mivel pedig az emberi jogi klauzulák formálisan kétoldalú kötelezettségvállalások, kötelezettségeket keletkeztetnek mind az unióra, mind a harmadik országokra nézve.

A kérdés jogi szempontú vizsgálata tehát komoly kihívás, sokoldalú, politikai vonatkozásokat sem nélkülöző, uniós és nemzetközi jogi szintű elemzést igényel. *Lorand Bartels* könyve éppen erre vállalkozik, részletesen bemutatja az emberi jogi záradékok fejlődését, hatályukat és működési mechanizmusukat, valamint elemzi az EU nemzetközi jogi kötelezettségét arra, hogy ezeknek a záradékoknak érvényt szerezzen a belső jogrendben. A könyv foglalkozik továbbá azzal a fent említett, erősen vitatott kérdéssel is, hogy vajon az unió rendelkezik-e jogalappal arra, hogy ilyen záradékokat alkalmazzon a nemzetközi szerződéseiben, és végül azzal is, hogy mik a felhatalmazás hiányában kötött szerződések következményei a közösségi jogrendben. A könyv elméleti betekintést enged a nemzetközi jog, valamint az EU alkotmányjogának és külkapcsolati jogának egyes kérdéseibe is; és elemzi nemcsak az emberi jogi záradékok gyakorlati alkalmazását, hanem általánosságban az unió nemzetközi szerződések terén kialakított gyakorlatát is. A szerző könyve kiemelkedik a témával foglalkozó többi tanulmány közül azzal, hogy mennyire bátran közelít az emberi jogi klauzulák elméleti és gyakorlati vonatkozásaihoz, legnagyobb érdeme éppen e kérdések nagyon részletes és kritikai élű elemzésében rejlik.

A könyv első részében az EK korábbiakban megkötött nemzetközi szerződéseinek nagy alaposággal összeállított és részletes vizsgálatát olvashatjuk. Noha alapos és mélyreható elemzésről van szó, ezt már más szerzők is megtették korábban, a mű igazi jelentősége a második részben mutatkozik meg, amelyben a szerző az emberi jogi klauzulák gyakorlati alkalmazása körül felmerülő jogi kérdéseket teszi kritikai elemzés tárgyává. Meggyőző érveket olvashatunk például amellett, hogy ezek a záradékok a nemzetközi szokásjogon jóval túlmutató mértékű kötelezettségeket rónak a szerződő felekre. Az elemzés egésze jól követhető érvrendszerre épül, logikus és gyakorlatközpontú megközelítést követ, viszont meg kell jegyezni, hogy meglehetősen merev és statikus szemléletű, amikor figyelmen kívül hagyja a nemzetközi szokásjog és az emberi jogi klauzulák kapcsolatának dinamikáját, azaz kölcsönös egymásra hatásukat. Ebben a részben találhatjuk az emberi jogi klauzulákban foglalt eljárási rend, továbbá az érdemi kötelezettségek bemutatását is. Vitatható azonban a szerző azon megközelítési módja, amely szerint az emberi jogi záradékok sokkal erősebb alapot képeznek az emberi jogok megsértése esetén a nemzetközi szerződések felfüggesztésére, illetve megszüntetésére, mint ami a nemzetközi szokásjog alapján egyébként is megilletné az egyes államokat. Érdekes kérdést boncolgat az az érvelés, melynek értelmében ezek a szerződéses záradékok tulajdonképpen új jogalapot teremtenek az emberi jogok megsértésével szembeni fellépésre, ahelyett, hogy szimplán csak kifejezésre juttatnák és egyértelműen rögzítenék a nemzetközi jogban egyébként is megtalálható lehetőségeket ugyanerre. A vegyes szerződések kapcsán

pedig érdemes lett volna részletesebb elemzés alá vonni az Európai Közösség és tagállamainak hatáskörei közötti átfedéseket és a hatáskörmegosztást, ugyanígy további tárgyalást érdemelhetne a szokásjog és a szerződések egymáshoz való viszonya is a vizsgált relációban.

A könyv központi kérdése mégis az, hogy az EK-Szerződés alapján kötött szerződések esetében van-e egyáltalán hatásköre az uniónak arra, hogy belefoglalja a kérdéses záradékokat a nemzetközi szerződéseibe. A szerző végül az emberi jogi klauzulák jellegéről és mechanizmusáról tett megállapítások fényében amellet érvel, hogy az EK-Szerződés csak néhány specifikus esetben biztosít megfelelő jogalapot az emberi jogi klauzulák kikötésére; általános felhatalmazásról pedig sem az Európai Közösséget létrehozó, sem az Európai Unióról szóló szerződés esetében nem beszélhetünk. A könyv foglalkozik annak a lehetőségével is, hogy egy származtatott hatáskörrel lenne szó; amely úgy ke-

letkezett volna, hogy az intézményeknek általános kötelezettsége áll fenn az emberi jogok védelmére hatáskörük gyakorlása során; de végül ez az értelmezés sem állja meg a helyét a részletesebb vizsgálat során.

A szerző végül felkínál néhány megoldási javaslatot is az emberi jogi záradékok mint az uniós külpolitika eszközei hiányosságainak és ellentmondásainak orvoslására. Azonban a javasolt módszerek valószínűleg nem bizonyulnának elégségesnek ahhoz, hogy a Közösség politikai törekvései és gazdasági érdekei között megteremtsék a megfelelő egyensúlyt. Jóllehet ebből a szempontból a mű hagy némi hiányérzetet az olvasóban, mégis egészében véve egy nagyon alapos, elemző és kritikai hangot sem nélkülöző könyvről beszélünk, amely számot tarthat mind az Európai Unió külpolitikája, mind az emberi jogok, mind pedig a nemzetközi közjog iránt érdeklődők figyelmére.

SOLTÉSZ KINGA

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

DIÁRIO ECONÓMICO

Hogyan tanulnak meg az európaiak együtt élni az inflációval?

A portugál gazdaságpolitikai napilap, amely tartalmának mintegy nyolcvan százalékat a gazdasági, az üzleti, a munka-, illetve a pénzügyi rovat tölti ki, a fenti címmel közöl cikket az európai infláció alakulásáról. A cikk magyar vonatkozásait ismertetjük.

Az Eurostat nyilvánosságra hozott közleménye szerint júniusban az infláció 16 éve nem látott ütemben nőtt. A stagfláció reális veszély. A cikk hat országot – köztük öt EU-tagállamot – emel ki példaként. Az öt kiemelt uniós tag (Portugália, Németország, Franciaország, Spanyolország és Magyarország) között hazánk szerepel a legmagasabb, 6,6 százalékos inflációs rátával. Ennél az értékénél már csak az egyetlen nem EU-ország, a cikkben elemzett Oroszország inflációs adata rosszabb: 15,1 százalék. (Portugália 3,4 százalék.)

Magyarországról a szerző ezt írja: A 73 éves, nyugdíjas Stadler Judit csütörtökön vagy pénteken megy a piacra. „A friss áru szombatira érkezik, ezért előtte olcsóbban lehet bevásárolni” – idézi szavait. A magyarok, ugyanúgy, ahogyan a többi európai ország lakossága, spórolni kényszerülnek a növekvő infláció miatt. Nő a nyugtalanság a fogyasztás fenntarthatósága és a gazdaság általános állapota miatt.

Magyarországon 1989 előtt külföldi hitelekkel tudták fenntartani a magyarok fogyasztási színvonalát, ezzel őrizték meg a társadalmi békét. Míg jelenleg Lengyelországban és Romániában lakásvásárlásra fordítják a felvett hitelek nagy részét, addig Magyarországon a fogyasztási hitelek a népszerűbbek – állapítják meg gazdasági szakértők.

www.diarioeconomico.sapo.pt

NINE O'CLOCK

Budapest és a „tudásháromszög”

A Bukarestben megjelenő angol nyelvű napilapban Vasile Puscas, Románia volt EU-főtárgyalója méltató hangnemű írásban foglalkozik azzal, hogy Budapesten hozzák létre az Európai Innovációs és Technológiai Intézet központját.

Az Európai Tanács júniusi csúcstalálkozásának kommunikációját meghatározta, hogy mindenki azt várta: vajon milyen választ ad az unió arra, hogy az ír szavazók nem mondtak a Lisszaboni Szerződésre. Ezért is jelezzük, hogy a szlovén elnökség zárónyilatkozata tartalmazza azt az egyébként már a találkozó kezdete előtt meghozott döntést is, miszerint az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EITI) Budapesten lesz. Az EITI, amelynek célja a „tudásháromszög”, vagyis az oktatás, a kutatás és az innováció aktívabb és hatékonyabb támogatása, már 2003 óta vita és versengés tár-

gya a tagországok között. Magyarország mellett Lengyelországot, Spanyolországot, Németországot, Szlovákiát és Ausztriát is esélyesnek tartották arra, hogy otthont adjon az intézménynek. José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke szerint a döntés annak is köszönhető, hogy Magyarországon nagy hagyománya van a kiváló oktatásnak, kutatásnak és innovációnak. Ján Figel EU-biztos azt is hozzátette: az, hogy az EITI Magyarországra költözik, megerősíti az ország európai profilját, és növeli kapacitásait.

A tudományos tradíciók, mint a budapesti helyszín mellett szóló érvek arra ösztönöznek minket, hogy vizsgáljuk meg a magyar egyetemek történetét. Ha a modern egyetemek fejlődését nézzük, akkor könnyedén megállapíthatjuk, hogy Magyarország a humboldti modellt választotta, mivel kormányai túlnyomóan kulturális-tudományos és politikai-nemzeti irányvonalat jelöltek ki számukra. Az egyértelmű állami beavatkozás, melyet gyakran doktrínális szándékkal, nemzeti és állami érdekeket figyelembe véve, sokszor nemzetközi perspektívából nézve határoztak meg, az elmúlt két évszázadban a magyar egyetemek fontos jellemzője volt. Ezért, Barroso elnök szavai alapján levonhatjuk a következtetést, hogy Budapest számára a „tudásháromszög” európai alapját az a hagyomány adja, amely a magyar egyetemeket az identitásfejlődés zászlóvivőivé teszi, a párbeszéd és a nemzetközi verseny eszközeivé és a modernizáció támogatásának melegágyává. Persze reméljük, hogy a lehetőségek nem tradicionalisták lesznek, hanem azon európai törekvéseket célozzák meg, amelyeket minden tagállam megfogalmaz. Barroso pedig Budapestre mint a „tudásháromszög” területén mutatott

európai kiválóság jövőbeni zászlóvivőjére tekint.

A tagországok között heves és hosszú harc zajlott az EITI-ért (Lengyelország csak az utolsó pillanatban lépett vissza). Épp ezért természetesnek tűnik megvizsgálni, vajon politikai lobbizás vagy ésszerű döntés eredménye volt-e, hogy Budapestre esett a választás. Egy rövid, tényekre szorító esettanulmány releváns következtetéshez vezethet minket. Olyan példát választunk, amely Romániában is könnyen érthető: a szegedi egyetem történetét. Az egyetemet, amely még százéves sincs, az első világháború után alapították politikai és kulturális válaszként a versailles-i egyezmény által hozott változásokra. Amikor a román hatóságok átvették és saját állami rendszerükhöz igazították a kolozsvári egyetemet (1919-ben), a magyar kormány úgy döntött, hogy a kolozsvári egyetem magyar professzorainak többsége alkotja majd az újonnan alapított – szegedi – egyetem tudományos testületét. Ezzel a háttérrel, továbbá céljából és struktúrájából is következően a szegedi egyetem elé azt a feladatot tűzték, hogy bebizonyítsa: képes versenyre kelni a kolozsvárral. Előbbi az 1920-as évek végén nemzetközi aranyérmet nyert tudományos kutatásaiért és kiadványaiért, s ez – természetesen erőteljes kormányzati támogatással – nagy lökést adott a tudományos kutatás fejlődésének, olyannyira, hogy a szegedi egyetem a következő évtized vége felé egy Nobel-díjat is magáénak tudhatott. Az egyetemnek a második világháború alatt és után végbement fejlődését nem részletezzük, elég annyi, hogy a Horthy- és a kommunista rezsim kihívásaival egyaránt szembe kellett néznie. A szegedi egyetemnek a kommunista rendszer bu-

kását követő fejlődését (különösen) jelentősnek tartjuk. A rendszerváltás után a kormány és a szegedi hatóságok átadták az egyetemnek azon épületeket, amelyek kommunista tulajdonban voltak, azért, hogy alapot biztosítsanak a tudományos kutatás számára. 2000-ben a város minden egyeteme összefogott, és egy egységes intézményt hoztak létre, a Szegedi Tudományegyetemet – azaz a céllal, hogy kimagasló teljesítményt nyújtssanak a természettudományok, az oktatás és a társadalomtudományok terén, egyértelműen a társadalom fokozatos modernizálását célozva. A szegedi egyetem 2003 után a 305. és a 401. hely között szerepelt a világ egyetemeinek ranglistáján. A sanghaji Jia Tong Egyetem listája szerint Magyarországnak csupán egyetlen másik intézménye – a budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem – került be a világ 500 legjobb egyeteme közé. A matematika, a biológia, az orvostudomány, a közgazdaságtan, a szociológia terén és más területeken elért kitűnő eredményeinek, valamint a magas szintű európai együttműködésnek köszönhetően, a szegedi egyetem az európai természettudományos rangsorban a 80–123. hely között, országában pedig az első helyen áll.

A szegedi egyetem fejlődésének e rövid összefoglalója is azt mutatja, hogy Magyarország ténszerű érvekkel tudta alátámasztani, hogy fejlődésének iránya a „tudásháromszög” felé mutat, és hogy az EITI budapesti létrehozása nemcsak a hatékony politikai-diplomáciai-akadémiai lobbí(tevékenység) eredménye, hanem egyúttal olyan (uniós) gesztus is, amely bátorítani hivatott a kutatásra, oktatásra és innovációra hangsúlyt fektető tagállamokat.

BERLINER ZEITUNG

Elzáródott artéria

A grúzai háború a nyersanyagok áramlásának ellenőrzése terén Oroszország helyzetét erősíti – véli Jacob Schlandt, a népszerű berlini napilap cikkírója.

Mint a vérbő artériák hálózata, úgy szeli át Európát a kőolajvezetékek több ezer kilométeres rendszere. Ezek olajat és gázt, a gazdasági élet éltető nedveit továbbítják. A csövekben a haladás egyirányú – Keletről Nyugatra. Az EU kőolajból 90, földgázból pedig 60 százalékban behozatalra szorul. A világ készleteinek nagy részét a volt szovjetköztársaságok földje rejti. A grúzai háború ezeket a készleteket kissé távolabbra tolta.

Ahhoz, hogy a tagországok kevésbé lehessenek zsarolhatók, az EU energiapolitikája a nyersanyagokhoz való lehetőleg széles hozzáférést szorgalmazza. „Európa számára a több lábbon állás rendkívül fontos” – mondta *Claudia Kemfert*, a Német Gazdaságkutató Intézet (DIW) szakértője. Az EU függetleníteni akarja magát – mindenképp Oroszország domináló nyugat-ázsiai befolyásától. Minden olyan alternatíva, melyet nem Moszkva ellenőriz, nyereség az EU biztonsága és veszteség az orosz ellenőrzés számára.

A stratégiai vezetékek nyomvonalai

A Baku–Tbiliszi–Ceyhan (BTC) csővezeték megnyitása Európa számára egy, a függetlenség irányába tett lépés volt. A világ fosszilis tüzelőanyagainak egyik legnagyobb lelőhelye a Kaszpi-tengerben, Azerbajdzsán partjai előtt található. 2006-tól innen, az azeri kutaktól a BTC-vezetéken és a grúz fővárosban, Tbiliszin

át Ceyhan földközi-tengeri török kikötőig – ahol azt tartályhajók várják – naponta közel egymillió hordó olaj folyik keresztül. Ez, Moszkva bosszúságára, az orosz területek megkerülésével zajlik.

A BTC-n Grúzia a tranzitdíjakból milliókat keres, Törökország pedig mint energiaelosztási helyszín tud a pozícióját erősíteni. Az EU és az USA is üdvözölték a vezetékét. Grúzia és Törökország, valamint – bizonyos megszorításokkal – Azerbajdzsán is igen közel állnak a Nyugathoz.

Ennek a sikernek a megismétlésére egy testvérprojekt, a Nabucco – a szuperlatívuszok kőolajvezetéke – lenne hivatott. 2010 és 2013 között Törökországon keresztül az európai csomópontig – az ausztriai Baumgartenig – egy 1,5 méter átmérőjű csővezetéket fektetnek le. A Nabucco ugyanazon a nyomvonalon – Azerbajdzsánból Grúzián át – haladna. Ehhez később Irakot és Iránt is csatlakoztatni lehetne.

A Nabuccónak mint gázvezetékeknek éppen Európára számára még nagyobb a stratégiai jelentősége. Olajat a világon mindenhol be lehet szerezni. A gáz viszont általában a közeli országokból vezetéken érkezik. A szállítók és az importőrök így szorosan egymáshoz vannak láncolva. Európa (ahol a felhasználás nő, míg a saját készletek apadnak, ám ahol a gázimport erős növekedésével számolnak) a jövőben még erősebben függ az orosz gázcsapoktól – melyek már most is az EU-import 40 százalékát adják.

A grúziai háborúval Oroszország nemcsak a Grúziára – a BTC tranzitországára – gyakorolt befolyásának szerzett újból érvényt. A háború a Nabuccót is messzi távlatokba tolta el. „A projekt ugyan még nem halt meg” – mondja Claudia Kemfert, a DIW szakértője. A tervekre azonban erős fékhatás érvényesül.

A konfliktus a világnak és a Nabuccóba beruházni készülő cégeknek kettős jelzést küldött. Egyrészt azt, hogy Grúzia az energia tekintetében egy végtelenül bizonytalan tranzitország, és nem az biztos „kelet–nyugati folyosó” melynek egyesek már idő előtt kikiáltották. „Grúziát mindenekelőtt az USA-ban tekintették a Kaszpi-tengerhez vezető biztonságos energiafolyosónak. Most fel kellett ismerni, hogy ez egyáltalán nem olyan biztos, mint amilyenek hitték” – szól Kemfert ítélete. Másrészt Oroszország világossá tette azt, hogy az európai energiaellátást érintő ügyekben nem kíván mellékszereplő lenni.

A háború még bele is illhet Moszkva terveibe. Oroszországnak a Nabuccóval szemben van ugyanis egy alternatív ajánlata: a South-Stream, a Déli Áramlat. Ez a gázvezeték Oroszországból a Fekete-tengeren és Bulgárián át Nyugat-Európáig vezetne. A Déli Áramlat – bár költségeit a Nabuccóénak a duplájára teszik – időközben sokkal perspektivikusabbnak ígérkezik. Kemfert erről így vélekedik: „Úgy gondolom, hogy mindkét vezetékre – a Nabuccóra és a Déli Áramlatra – is szükség van. Minél több szállítási útvonalunk van, annál jobb.” Ám a szakmában vitatják, hogy a Kaszpi-térségben van-e egyáltalán annyi gáz, amennyi hosszú távon mindkét vezeték üzemeltetését nyereségessé tudná tenni.

A vezetékek harcában a gazdasági számítások az oroszok számára inkább másodlagosak. Moszkvának az a nyilvánított érdeke, hogy a nyugat-európai gázpiacot hosszú távon uralni tudja. „A háború ismételten igen világossá tette: az európai energiaellátást – főleg a gáz terén – komoly veszély fenyegeti” – véli Kemfert, a DIW szakértője. Itt az ideje tehát, hogy ezen az érintettek elgon-

dolgozzanak. Elengedhetetlen például több folyékony gáz tárolására szolgáló terminál építése. Így a gázt a világ minden részéből lehetne hajóval importálni.

A konkurens projektek:

Nabucco: Az EU azért tervezi a Nabuccót, hogy Oroszországtól függetlenebbé váljon. 3300 kilométeren szállítaná a gázt a törökországi Erzurumból Bulgárián, Románián és Magyarországon át egészen Ausztriáig. Az építési költségeket 7,9 milliárd euróra becsülik.

Források: A Nabucco vezetékét eredetileg az iráni gáz szállítására tervezték. A politikai feszültségek következtében ez a forrás bizonytalanná vált. A gáz így most Azerbajdzsánból jönne. Ennek az országnak a kitermelése azonban önmagában nem elegendő.

Déli Áramlat: Oroszország ezzel torpedózza a Nabucco-projektet. Először is a Kaszpi-térségben felvásárolja a gázt, hogy így a Nabucco beszállítóit elvonja. Másrészt Oroszország és az Eni olasz energiakonzern a Déli Áramlatot a Nabucco konkurenciájának szánja.

www.berliner-zeitung.de

HANDELSBLATT

Pirruszi győzelem Kelet-Európában

A német gazdasági lapban Stefan Menzel (Düsseldorf) cikke szerint a Mol győzelmé az OMV felett azért kétséges, mert egyedül mindkét társaság túl kicsinek bizonyulhat ahhoz, hogy megőrizhesse önállóságát.

Budapesten a Mol nevű olaj- és gázipari cégnél „aranyásó-hangulat” uralkodik. Ezen kicsi, de nagyon jól jövedelme-

ző magyar cég feje felől elhárult az veszély, amelyet az OMV – az osztrák konkurens – általi ellenséges átvétel jelentett volna. A nagyobb bécsi szomszéd szinte pontosan egy évig kísérletezett azzal, hogy ezt a Duna mentén lejjebb fekvő, és neki ellenszegülő konszernt elnyelje. A Mol-t ez hosszú időre blokkolta. A magyaroknak ahelyett, hogy a cég stratégiai irányvonalát alakították volna, az osztrák támadások elhárítására egyre újabb trükköket kellett kifundálniuk. Az OMV-ajánlat végét igazából a Brüsszelből jövő versenyjogi fenntartások jelentették. A magyarok számára ez mindegy volt. A lényeg számukra az önállóság megőrzése volt.

De alighogy lecsengett az OMV átvételi kísérlete, a Mol most maga lép elő vadásszá. A Mol az INA-val – a horvát konkurencissal – kapcsolatos vételi ajánlatot terjesztett elő. A cég mintegy 25 százaléka már most is a magyaroké, és most bő egymilliárd euróért a társaság további 30 százalékát kívánják megszerezni. Ezzel többségre jutnának a horvát cégben.

A Mol ezzel az akcióval egyértelműen kinyilvánítja a következőt: a magyarok Délkelet-Európa gáz- és olajpiaca feletti uralomért nyílt párharcba kezdenek az OMV-vel. Az osztrák nagyvadhöz viszonyítva a Mol alig tízmilliárd eurós éves forgalma az előbbiének csupán a fele. Ha a Mol megszerzi az INA többségét, akkor a horvát piacot is konszolidálni tudja. Akkor pedig előbb-utóbb elérheti a bécsi konszern nagyságrendjét. A magyar cég – hogy az OMV-vel lépést tudjon tartani – a térségben 2000 óta egymilliárdot költött finomítókra és benzin-kutakra.

Az évi húszmilliárd eurós forgalom nemzetközi méretekben még mindig

meglehetősen csekélynek számít. Összehasonlító adatok: a Gazprom ötvenmilliárdot ér el, az egészen nagy multik, mint a BP vagy a Shell pedig százkilencven, illetve kétszáznegyven milliárdot. Ám Délkelet-Európa a következő években fontos szerepet kap a Fekete-tenger vidékéről, a Kaukázusból, valamint a Közel-Keletről származó olaj és gáz elosztásában. A vezetékek már megépültek, vagy most állnak tervezés alatt. Ahhoz, hogy ebben a vonzó versenyben helyt tudjon állni, a Mol felvásárlásokkal már most rendszeren erősíteni kíván.

De mégse bízza el magát senki a Mol-nál: a magyar cég a legújabb beszerzéseivel is csak kiszámítható marad. Így igen könnyen meglehet az, hogy a Mol a konkurens OMV vereségével csak pírusszi győzelmet ért el. A két cég önmagában feltehetőleg túl kicsiny ahhoz, hogy a függetlenségüket hosszú távon meg tudják őrizni. Ezért a Mol és az OMV együttes menetelése valószínűleg továbbra sem jelentené a legrosszabb megoldást.

www.handelsblatt.com

WIRTSCHAFTSBLATT

Áram- és hőellátás a Mol-finomítóknak

A CEZ nevű cseh szolgáltató cég, és a magyar Mol olajkonzern egy gázerőművek létesítésre specializálódó vegyesvállalatot hozott létre – adja hírül egy Prágából és Budapestről keltezett cikkében az osztrák gazdasági lap.

A közös vállalat neve CM European Power International (CM EPI). A hollandiai székhelyű cégben mindkét tulajdonosnak 50-50 százalékos a részesedése. A döntésekben is egyenjogúak lesznek. A

cég alaptőkéjét egyelőre 8,3 millió euróban határozták meg.

A CM EPI első feladata a Mol finomító telephelyein gázerőművek létesítése. A tervek között a szlovák Slovnaftnál – az azonos nevű Mol-leányvállalat tulajdona –, illetve a Mol-nál Százhalombattán létesítendő erőmű szerepel. Mindkét erőmű egyenként 800 MW teljesítményű lenne, és 2014-ben állna rendszerbe. A gázellátást a Mol biztosítja, az erőművek által termelt hőt és áramot is ő veszi át. A beruházási költségek 1,4 milliárd euró körül várhatók.

Segítség az OMV ellen

A közös leányvállalat egy további bizonyítéka a két cég egymáshoz való vonzódásának. A CEZ a múltban Mol-részvények átvételével – amivel a magyaroknak segített az OMV támadásainak a kivédésében – is érdemeket szerzett magának. Egy, az elmúlt év decemberéből származó megállapodás értelmében a CEZ a Mol-részvények 7 százalékát vette meg.

A közös cég megalapításához immár hozzájárulását adta az Európai Bizottság, és mindkét ország nemzeti versenyhivatala is.

www.wirtschaftsblatt.at

KURIER

Heiligenkreuz: a Begas igazgatósága „meglepődött”

A magyar határ mellé tervezett osztrák hulladékégetőt építő cég vezetői visszatúsították egy német vegyész kritikáját, a magyarországi személtimportot pedig kizárják.

A Begas igazgatósági tagjai – Rudolf Simandl és Reinhard Schweifer – „meglepetéssel” értesültek arról, hogy Hanswerner Mackwitz vegyész elutasította a szemétegetőmű tervét. A Kurier szerdai számában – Mackwitzot idézve – „kőkorszaki” technológiáról írt. Hanswerner Mackwitz 1986 és 1988 között a német Bundestagban a Zöldek tanácsadója volt. 1994 és 1999 között Bécsben a Műszaki, és a Gazdasági Egyetemen tanított, és 2005-től Felső-Ausztriában egy bio-műanyagokkal kapcsolatos projektet vezetett.

A jövőbe mutató technológiákat példázandó a kutató olyan bio-finomítók mellett állt ki, melyekben pl. gyümölcshulladék feldolgozásakor magokból padlóbevonatot állítanak elő. Erre Schweifer így reagált: „A heiligenkreuzi Hulladék-hasznosítóban (RVH) a jövőben nagy fűtőértékű hulladék anyagokat kívánunk hasznosítani. Ennek a biogén hulladékokhoz – pl. gyümölcsmag – semmi köze. Mackwitz itt két teljesen eltérő dolgot hasonlít össze. Az RVH-ban a sárga szemetes zacskók tartalmából a nagy fűtőértékű hulladék anyagok, és nem a biológia hulladék kerül felhasználásra.”

Az üzleti parkban felállítandó létesítményt a hulladék anyagok hőjének a hasznosítására tervezik. Simandl határo-

zotta kizárta az olaszországi szemétiport lehetőségét.

„Jelenleg Magyarországról és Szlovéniából se kapunk ilyen hulladék anyagokat. Ezekben az országokban még nem valósult meg a szemét ilyen szétválogatása, és így a szükséges anyag onnan nem is áll a rendelkezésünkre.” A berendezés, mivel az megfelelne a hulladékgügyi rendelkezéseknek, valamint Ausztria és az EU környezetvédelmi törvényeinek is, egy „mintaprojekt” lenne.

Az RVH-t a legmodernebb többlépcsős, szennyvizmentes szűrő- és tisztítóberendezéssel látják majd el. Az üzem valamennyi kibocsátási határértéket nemcsak hogy betartja, hanem lényegesen azok alatt is marad. Az immisziós értékek ugyanakkor elhanyagolhatóak lesznek.

Vélemények szerint a gazdaság és a turizmus igen jól összeegyeztethető. A Begas igazgatósága erre két példát is említ: az AKH-kórház közelében lévő spittelau termikus hasznosító művet, amely közel fekszik a simmeringi zöldgültetvényekhez, valamint egy másikat, Salzkammergutban. „Ezeknek sem egészségileg, sem ökológiailag nincs hatásuk a környezetre.”

CONTENTS

IMRE FORGÁCS: The state mightn't be a night-watchman? Remarks on the debate about the duties of the state going on in the stormy days of global financial market	3
PÉTER SÜKÖSD: Competition law assesment of public undertakings in the EC, Hungarian and Japanese case law`	23
PÉTER KLOTZ: The Logistic Preparation of the French EU-Presidency	46
ZSOLT SZABÓ: The legal and institutional framework of the Lisbon Strategy	67
GÁBOR FEJES–PÁL SZILÁGYI–TIHAMÉR TÓTH: Dilemma on Microsoft: Some remarks to the judgement of the Court of First Instance in Microsoft – Part II.	75
Hungarian EU Presidency, 2011	
PÉTER SÁRDI: Preparation of the Hungarian National Assembly to the EU Presidency in the first semester of 2011.	84
European Security and Defence Policy	
ISTVÁN GYARMATI: Quo vadis, national defence?	89
Forum	
PÉTER TÁLAS: Geopolitical Interpretation of the Russian-Georgian war.	101
Great power offended – Interview with Professor GYULA SZVÁK about Russia (László Hovanyecz)	111
Review	
ESZTER CZURIGA: Cohesion policy in Portugal between 2007-2013	116
ANDREA ÉLTETŐ–TAMÁS SZEMLÉR: The actual review of the EU budget – according to the member states' interests. The Country Papers and conclusions. Part two.	127
Current affairs in the EU	
TézEUsz 2011 – Arguments for the strategy of EU-presidency. Second national educational student conference and competition	138
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ANDRÁS KEZÁN: Preserving competitiveness: R&D in the European Union.	141
Book review	
Lorand Bartels: Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements (Kinga Soltész)	153
Monitor	156
English summaries	163

SUMMARIES

IMRE FORGÁCS

THE STATE MIGHTN'T BE A NIGHT-WATCHMAN? REMARKS ON THE DEBATE ABOUT THE DUTIES OF THE STATE GOING ON IN THE STORMY DAYS OF GLOBAL FINANCIAL MARKET

Due to the current crisis more and more doubts have been arising about the market dogmatism which denies the state's economical responsibility.

To enhance the governmental control on the financial market has been urged by more and more. However, the crisis is warning us that the problems of the state as well as the public administration, caused by the globalisation of the economy, requires to be sorted out in a new way.

PÉTER SÜKÖSD

COMPETITION LAW ASSESMENT OF PUBLIC UNDERTAKINGS IN THE EC, HUNGARIAN AND JAPANESE CASE LAW

Various opinions exist as to when and how competition law can be applied to state bodies, public undertakings and to enterprises with special or exclusive rights granted by the states. We might think that it is dependent on the competition concepts applied by the countries, which would result that in the - state intervention based – Japanese model public undertakings are absolutely untouchable by the national competition authority, whereas the - on the workable and effective competition based – European and Hungarian models include no limits for competition law enforcement.

The case law, quite surprisingly, shows a different picture: the Japanese competition law, in a way similar to the approach used by the European Court of Justice in the Corbeau case and by the Hungarian Competition Council in the Vj-13/2002. and Vj-47/2003 cases, applies to all acts of public undertakings that are outside the special tasks assigned by law and that are beyond what is necessary to maintain their economic equilibrium.

In the light of these, the study tries to reveal how the Japanese system ensures a harmony-based industry, which requires weak competition with small number of competitors on certain markets.

PÉTER KLOTZ

THE LOGISTIC PREPARATION OF THE FRENCH EU-PRESIDENCY

In the second semester of 2008, France assumes the Presidency of the Council of the European Union for the twelfth time. Contrary to the tradition, France has chosen a new organisational model for the logistic preparation of its Presidency. This study covers the characteristics of the French coordination mechanism in general and focuses on the new General Secretariat for the French Presidency (SGPFUE). After introducing some essential field of the logistic preparation of the Presidency, the author, who completed a traineeship at the SPGPUE, is trying to outline which elements of the French structure could be exploited during the preparation for the Hungarian EU Presidency due in 2011.

ZSOLT SZABÓ THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE LISBON STRATEGY

The main goals of the European Union are described by the Lisbon Strategy. However, the setting of targets and the tools needed for their realisation are not in one hand: the economic and employment policies, which are basic fields of the strategy, are primarily in the competence of the Member States. The EC-Treaty contains obligation for their harmonisation since the Maastrich Treaty, but there is no specific obligation to match certain benchmarks. A mainly consultative procedure is described by the Treaty, in which the central element is the set of guidelines for the economic and employment policies of the Member States, which is adopted by the Council. The two fields vary in some consultation and lawmaking rules, since for economic policy there is a common responsibility for the community and the Member States, while in employment policy only the latter are engaged.

According to the guidelines, the only obligation is to prepare regularly National Reform Programmes, and take part in certain consultations. The procedure used for working out the Lisbon Strategy is neither a subject of community law, nor of EU law. It can be described as an open method of coordination (OMC), in which equal parties share their experiences, instead of a hierarchical structure where a controller body (the Commission) accepts or refuses the activity of the other parties (Member States). The guidelines provide merely methodological help for the Member states, there is no legal obligation to follow their content. Member States seem to insist on their competences in economic and employment policies, and hesitate transferring them to the community level. So far, the interior matters of the Member States have a more significant effect on the common opinion (which is crucial for the political judgement of national governments), than questions of the Lisbon Strategy. This is why the publication of bad Member State results can be of no deterrent effect. Procedural changes in 2005 brought some advance – more motivation by best practices, transparency and social partnership.

GÁBOR FEJES–PÁL SZILÁGYI–TIHAMÉR TÓTH DILEMMA ON MICROSOFT: SOME REMARKS TO THE JUDGEMENT OF THE COURT OF FIRST INSTANCE IN MICROSOFT – PART II.

This two part essay analyses the eagerly awaited judgement of the Court of First Instance in Microsoft. Much has been written on the subject before and after the judgement therefore the essay concentrates directly on the judgement. The authors do not analyse every possible aspect of the judgement, but give an overview how we got here and to a limited extent where we are heading. It is common reference that there is nothing new in the judgement, but the authors also try to emphasise what the judgement added to the applicable law.

The second part of the article deals with tying. After evaluating previous judgements the authors turn to the Microsoft judgement and put it in context. In the judgement itself there is very little “added-value” on tying. Nevertheless the authors

highlight the most relevant issues, but also emphasise that the judgement and the case is a very exceptional case that has to be put in a timeframe. The IT sector is developing rapidly and what was true a few years ago, might be misleading in the near future.

PÉTER SÁRDI PREPARATION OF THE HUNGARIAN NATIONAL ASSEMBLY TO THE EU PRESIDENCY IN THE FIRST SEMESTER OF 2011

The aim of this article is to summarize the tasks, challenges that is forseen in the coming three years for the Hungarian National Assembly as regards to the preparation for the country's EU Presidency in the first half of 2011. Hungary will hold EU Presidency for the first time in 2011, following Spain (first half of 2010) and Belgium (second half of 2010) in the trio. even though the presidency means especially responsible duties to the Governments, national parliaments get more involved in the presidency and have also growingly important role.

The duty of the national parliaments is to control the smooth and continuous governmental preparation for the 6-month period and at the same time to ensure its own preparation for the parliamentary meetings that is to be held during these months. Within this framework, parliaments cooperate with each others not only within the trio countries but also with other partners.

In this summary the so far taken steps can be followed concerning the preparation of the Hungarian National Assembly and also ideas are presented on the enhancement of the cooperation between national parliaments for the sake of the successful EU Presidency.

ISTVÁN GYARMATI QUO VADIS, NATIONAL DEFENCE?

The development of the first National Military Strategy in the history of the Hungarian Republic delivers the message that since 1989 it's the first time that function and mission of the Defence Service have been discussed about meaningfully. It's been considered a rather significant development, however, there might be little chance of producing the minimal consensus on national level on the issue what function and mission - normally characteristic to ordinary democracies - are expected to be carried out by the military force. In absence of the consensus no wonder that Hungary is far from ordinary democracy in many aspects, especially in its political culture. Moreover, the absence of consensus might raise difficulties in the improvement and deployment of military force.

However, the situation is actually better than it seems to be. On the one hand, there is not much chance of the consensus between the parties in the Parliament to approve a common military strategy. On the other hand, on the matter of deployment of the military force internationally the necessary consensus has always been reached – so far.

PÉTER TÁLAS GEOPOLITICAL INTERPRETATION OF THE RUSSIAN-GEORGIAN WAR

The war of August 2008 between Russia and Georgia shows that in today's world the regional great powers like Russia, China or Iran dominate their neighbourhood more than the USA which is recorded worldwide as a hyper power. However, this fact is considered as bad news for Washington, the NATO and the European Union, not a new cold war should be seen as visions.

GREAT POWER OFFENDED – INTERVIEW WITH PROFESSOR GYULA SZVÁK ABOUT RUSSIA

The history of Russia might be described by the process of anarchy followed by consolidation and then order. The situation is the same nowadays. Why wouldn't it be?

Russia has developed in a special way, it's rather underdeveloped compared to the western centre. The consolidation of the country couldn't be carried out in a way as expected, initiated and forced by the West.

ESZTER CZURIGA COHESION POLICY IN PORTUGAL BETWEEN 2007-2013

In the article the author follows the changes of EU Cohesion Policy 2007-2013 through an example of a cohesion country, Portugal. The article describes the alterations of the legal and financial framework in Portugal due to the changes of the Union's structural policy. It points out how Portugal used the experience gained from the previous programming period, focuses on the set up and content of the Portuguese National Strategic Reference Framework and the 2007-2013 Operational Programmes. Finally the article forecasts the expected impacts of the structural supports in Portugal.

ANDREA ÉLTETŐ–TAMÁS SZEMLÉR THE ACTUAL REVIEW OF THE EU BUDGET – ACCORDING TO THE MEMBER STATES' INTERESTS. THE COUNTRY PAPERS AND CONCLUSIONS. PART TWO

In the second part of the research country papers have been prepared on the expected positions during the EU budget review of the eight EU Member states. The authors' objective with the country papers was to provide detailed information on the preferences of these countries with regard to certain issues that will probably only arise during the budget review.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

IMRE FORGÁCS	head of Financial Law Department of Károli Gáspár University
PÉTER SÜKÖSD	investigator-adviser of the Hungarian Competition Authority; PhD student at University of Pécs, Faculty of Law, Department of International and European Law
PÉTER KLOTZ	advisor at the Ministry of Justice and Law Enforcement, PhD student at the Faculty of Law of the Eötvös Loránd University (Budapest); in the academic year 2007/2008, he participated in the French-German masters programme "Master of European Governance and Administration" (MEGA).
ZSOLT SZABÓ	officer in the National Development Agency, Unit for Strategy and Evaluation
GÁBOR FEJES	barrister and partner at Oppenheim Law Firm
PÁL SZILÁGYI	full time lecturer at the Department of European and International Public Law of Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences; Head of Competition Law Research Centre
TIHAMÉR TÓTH	PhD vice president of the Hungarian Competition Authority and President of the Competition Council; university lecturer at the Department of Environmental and Economic Law of Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences
PÉTER SÁRDI	Head of the Office for Foreign Relations of the Hungarian National Assembly, state secretary
ISTVÁN GYARMATI	director of International Centre for Democratic Transition, former vice president of EastWest Institute in New York
PÉTER TÁLAS	CSc of political science, and head of of the Centre for Strategic and Defence Studies at the Zrinyi Miklos National Defence University, Budapest
GYULA SZVÁK	historian, head of the Centre of Russian Studies of ELTE, university professor
ESZTER CZURIGA	national expert at the European Commission Directorate-General for Regional Policy, candidate doctor at the Corvinus University of Budapest, International Relations Doctor School
ANDREA ÉLTETŐ	PhD, senior research fellow, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences
TAMÁS SZEMLÉR	PhD, scientific deputy director, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences
ANDRÁS KEZÁN	counsellor of Hungarian Central Statistical Office
KINGA SOLTÉSZ	PhD student, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of European Law and International Private Law

E SZÁMUNK SZERZŐI

FORGÁCS IMRE	a Károli Gáspár Református Egyetem Pénzügyi jogi Tanszékének vezetője
SÜKÖSD PÉTER	a Gazdasági Versenyhivatal vizsgáló tanácsosa; PhD-hallgató a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi és Európaijogi Szekcióján
KLOTZ PÉTER	az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium tanácsosa, az ENA gyakornokaként a francia elnökség logisztikai előkészítéséért felelős főtitkárság (SGPFUE) volt munkatársa, valamint PhD-hallgató az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán; a 2007/2008-as tanévben a "Master of European Governance and Administration" (MEGA) francia-német közigazgatási mesterképzés résztvevője volt
SZABÓ ZSOLT	a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Stratégiai és Értékelési Főosztályának munkatársa
FEJES GÁBOR	ügyvéd, partner, Oppenheim Ügyvédi Iroda
SZILÁGYI PÁL	a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kara, Európaijogi és Nemzetközi Közjogi Tanszékének oktatója; a Versenyjogi Kutatóközpont vezetője
TÓTH TIHAMÉR	PhD, a Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyettese, a Versenytanács elnöke, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Környezetjogi és Gazdasági Szakjogok tanszékének egyetemi docense
SÁRDI PÉTER	az Országgyűlés Külügyi Hivatalának vezetője, államtitkár
GYARMATI ISTVÁN	a Demokratikus Átalakulásért Intézet (ICDT) igazgatója, a New York-i székhelyű EastWest Institute volt alelnöke
TÁLAS PÉTER	történész-politológus, biztonságpolitikai elemző, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Stratégiai és Védelmi Kutatóintézetének igazgatója, a Nemzet és Biztonság c. folyóirat szerkesztője, a kormányfő kül- és biztonságpolitikai tanácsadó testületének tagja
SZVÁK GYULA	történész, az ELTE Ruszisztikai Központjának vezetője, egyetemi tanár
CZURIGA ESZTER	az Európai Bizottság Regionális Politikáért felelős Főigazgatóságán nemzeti szakértő, a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok doktori iskolájának doktorjelöltje, közgazdász
ÉLTETŐ ANDREA	PhD, tudományos főmunkatárs, MTA Világgazdasági Kutatóintézet
SZEMLÉR TAMÁS	PhD, tudományos igazgatóhelyettes, MTA Világgazdasági Kutatóintézet
KEZÁN ANDRÁS	tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal
SOLTÉSZ KINGA	PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európaijogi és Nemzetközi Magánjogi tanszék