

EURÓPAI TÜKÖR

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉG FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Marján Attila: EU-bővítés: vissza- és előretétekintés ■ Besenyi Sándor: Össze kell egyeztetni óráinkat!
■ Kotosz Balázs: Költségvetési tendenciák a kelet-európai átmenetben ■ Grúber Károly: Gazdasági óriás, politikai törpe? Legitimáció és az Unió közös külpolitikája

EURÓPAI TÜKÖR

A Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség folyóirata

Felelős kiadó:

Vági Márton

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, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső, Orbán István, 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:

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
1133 Budapest, Pozsonyi út 56.
Tel.: 237-4400/4180-as mellék
Fax: 239-4773

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján (www.nfh.hu; Kiadványok, információk menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: ProPlus Stúdió

Nyomdai kivitelezés: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2006/11.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉG FOLYÓIRATA

Tartalom

MARJÁN ATTILA: EU-bővítés: vissza- és előrettekintés	3
BESENYI SÁNDOR: Össze kell egyeztetni óráinkat! Euroregionális együttműködés a délkeleti határ mentén	29
GYÖRKÖS PÉTER: Európa, 2007 – egy beszéd margójára	43
KOTOSZ BALÁZS: Költségvetési tendenciák a kelet-európai átmenetben	48
GRÚBER KÁROLY: Gazdasági óriás, politikai törpe? Legitimáció és az Unió közös külpolitikája	67
DUNAI PÉTER: Lukasenko hüvelykszorítója	72
ÓRY TAMÁS: A Római Szerződés adózási rendelkezései I.	77
Szemle	
KLEBERCZ NÓRA: A ne bis in idem elve és a versenyjogi eljárások	85
Unió aktualitások	
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
KOVÁCS KRISZTIÁN: A komitológia eljárásának változása és az Európai Parlament hatáskörének növekedése	97
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
KORMOS ZOLTÁN: Az Európai Unió és Oroszország gazdasági kapcsolatai	102
Olvasólámpa	
ASZTALOS ZSÓFIA: The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution (Az európai ombudsman – Gyökerek, felállítás, fejlődés)	110
Monitor	116
English summaries	128

MARJÁN ATTILA

EU-bővítés: vissza- és előrettekintés

A cikk megkísérli, hogy értékelje az EU-bővítéshez kapcsolódó legfontosabb félelmeket és mítoszokat, elemezze a bővítés gazdasági hatásait mind az új, mind a régi tagok szempontjából, választ keres arra, hogy miként használhatnák ki az új tagok maximálisan a tagság előnyeit, és végül – értékelve a főbb megállapításokat – megkísérli az alábbi kérdéseket is megválaszolni: képes-e a bővítés dinamizálni, revitalizálni, vagy éppen destabilizálni az Európai Uniót? Képes-e a bővítés újradefiniálni az Európai Uniót, és újra kell-e definiálnia magát az Európai Uniónak a sorozatos bővítések miatt? Mi a valódi célja a további bővítéseknek: a gazdasági prosperitás vagy a stabilizáció?

Mielőtt azonban ezekre a kérdésekre választ keresnénk, nézzük meg, mi is történt az elmúlt két évben, illetve az azt megelőző bő évtizedes felkészülési időszakban!

2004-ben az EU legnagyobb szabású bővítése, népszerű nevén „Európa újjáegyesítése” zajlott le tíz új tagállam felvételével. Az Unió népessége 20 százalékkal, a GDP viszont mindössze 5 százalékkal növekedett, és ezáltal lényegesen megnöttek a jövedelmi és fejlettségbeli különbségek. Lettország az EU-átlag 40, míg Luxemburg a 210%-án áll. A periféria viszont történelmi esélyt kapott a felzárkózásra, hiszen egyesült a centrummal, számos értelemben: intézmények és döntéshozatali rendszerek által, azáltal, hogy az Európai Bíróság jogérvényesítő ernyője alá került, illetve, hogy lehetőséget kapott a világ egyik legfontosabb valutájának, az eurónak a bevezetésére, de megemlíthetjük a közös költségvetést, és az abból kapott pénzügyi transfereket, vagy a szofisztikált közösségi jogrend átvételét is. De ami a legfontosabb: a kelet-európai országok esélyt kaptak a modernizációra, a második világbeli közelmúltjuknak, a szovjet birodalom érdekszférájába tartozás időszakának végleges lezárására.

1. táblázat. Az új tagországok alapvető gazdasági adatai 2005-ben

	Népesség (millió)	GDP (mrd euró)	Növekedés (GDP%)	Infláció (%)	GDP/ fő (EU-átlag %-ában)
Lengyelország	38,1	240,5	3,2	2,2	46,2
Csehország	10,2	98,4	4,9	1,9	65,6
Magyarország	10,0	87,8	4,2	3,6	59,2
Szlovákia	5,4	37,3	5,5	2,7	56,9
Litvánia	3,4	20,0	6,7	2,7	51,5
Lettország	2,3	12,8	9,8	6,7	46,3
Szlovénia	2,0	27,4	3,9	2,5	82,8
Észtország	1,3	10,3	9,1	4,1	58,5
Ciprus	0,8	13,4	3,7	2,6	77,2
Málta	0,4	4,5	1,0	3,0	67,8
EU 25	459,0	10.793,8	1,5	2,1	100,0

Forrás: The Economist Intelligence Unit, Eurostat.

A keleti bővítés egyike az Unió nagy történelmi eseményeinek. A csatlakozás reménye és ténye segítette a közép- és kelet-európai országokat abban, hogy másfél évtized alatt modernizálódjanak és felzárkózhassanak az uniós tagság rendjéhez. Ez a rendszerváltás békésen, simán, olcsón és teljes mértékben önkéntesen zajlott le. A tagjelölt országok számára az uniós tagság a biztonságot, a demokratikus stabilitást és a gazdasági felvirágzást ígérte. Ennek érdekében lebontották a vámokat, eladták az állami vállalatokat, átalakították a bankszektor, az állami támogatásokat csökkentették, megnyitották a távközlési és az energiapiacot, visszaszorították a korrupciót és átvették az uniós jogrend egészét, beleértve a költséges környezetvédelmi normákat is.

A bővítés gazdasági következményeit már 2004 májusát megelőzően megpróbálták felbecsülni: az új tagállamok jelentős gazdasági növekedést vártak (évente 1,3–2,1% további GDP-növekedést), és a régi tagállamok is kedvező változásokat reméltek, bár a csatlakozók viszonylag korlátozott gazdasági méretei miatt – kevesebb, mint az EU-25 teljes GDP-jének 5%-a – e hatásokat csak marginálisra becsülték.

A bővítés utáni első két év elteltével áttekintve a tapasztalatokat kijelenthető, hogy a kedvező gazdasági várakozások alapvetően beigazolódtak. Az új tagállamok jelentős reformokat valósítottak meg a modernizáció érdekében, és jelenleg már dinamikusan fejlődő piacgazdaságokként működnek. A csatlakozás következtében az EU-10 és EU-15 közötti kereskedelem és befektetések megsokszorozódtak, mind a régi, mind az új tagállamok számára előnyöket teremtve: az EU-10-ben új munkahelyek, míg az EU-15-ben honos cégek számára új befektetési lehetőségek keletkeztek. Az EU fogyasztói szintén részesülnek az előnyökből, hiszen szélesebb a termékválaszték, és az új tagállamokban javult a fogyasztóvédelem színvonala.

Az új tagállamok azonban mérsékelten lelkes fogadtatásban részesültek a „régii” EU-15 országai részéről. A legtöbben úgy határoztak, hogy korlátozásokat alkalmaznak az új tagállamok munkavállalóival szemben, megfosztva őket a belső piac egyik alapvető szabadságától. A csatlakozás éve kritikusan bizonyult, az euróóza nagy országainak gazdasági növekedése szinte megállt, az iraki háború által okozott megsztottság csak nehezen gyógyult, majd a franciák és a hollandok nemmel szavaztak az Alkotmányra. Bár gazdaságilag sikeresnek bizonyult a csatlakozás, az EU politikailag még nem emésztette meg a tíz új tagállam felvételét. Nem kizárt, hogy a további bővítés lehetetlenné válik egy 25, hamarosan 27 tagú Unióban. Franciaország keresi a helyét a kibővített Unióban, a nyugat-európai adófizetők arról panaszkodnak, hogy túl sokat fizetnek a keleti bővítésért, és a munkások úgy vélik, hogy a lengyel vízvezeték-szerelők kiszorítják őket munkahelyeikről. Érdekes, és a közvélekedés, illetve a realitás között tátongó szakadékot jól illusztráló adat, hogy a Newsweek adatai szerint 2005 végén 150 lengyel villanszerelő dolgozott Franciaországban, míg a francia villanszerelők szövetsége 6000 betöltetlen villanszerelői állást tartott nyilván az országban. Látni fogjuk, hogy egyik nyugat-európai munkaerőpiacon sem okozott komoly feszültséget a 10 új tagország csatlakozása. További „népszerű” ütőközési pont az új tagok kistafírozásának kérdése. A valóság az, hogy az első néhány évben a bővítéssel együtt járó költségek nem érik el az EU GDP-jének 0,1%-át. (Az

„új tagok” alatt természetesen az EU-10-et értem, de az elemzés nagy része mégis a volt kommunista országokra vonatkozik majd, mivel a két földközi-tengeri szigetország számos tekintetben különbözik a 8 kontinentális új tagtól.)

I. Félelmek és mítoszok

A nyilvánvaló előnyök ellenére tehát mindkét oldalon, vagyis a centrumban és a periférián is komoly félelmek, illetve megalapozatlan mítoszok kaptak szárnyra a lakosság körében. A politikai elit természetesen realisabban látta a várható fejleményeket, de gyakran képtelen volt ellenállni a populáris hiedelmek generálta nyomásnak. A centrum legnagyobb félelmei közé sorolható a delokalizáció (vagyis a gyárak kitelepülése), a tisztességtelen adóverseny, a szociális vívmányok erodálódása, az olcsó keleti munkaerő, a bevándorlók hullámai és a közbiztonság romlása, illetve a bővítés finanszírozásának hatalmas anyagi terhei. Azt kell mondanunk, hogy a nyugati lakosságban pozitív mítoszok, irreális várakozások nem voltak tetten érhetőek. A periférián annál inkább! A fizetések gyors emelkedése, a végtelen külföldi munkalehetőségek, és a Marshall-segélyt megszégyenítő költségvetési transferek voltak a legnépszerűbb „tévhit”. Félelmek is éltek a lakosság körében, mint például a nemzeti szuverenitás elvesztése, vagy egyes előjogok, nemzeti sajátosságok betiltása, vagy a belső piac megnyitása miatti gyilkos verseny eluralkodása. Nézzük meg pontról-pontra, hogy mennyire voltak megalapozottak ezek a félelmek és mítoszok!

1. A centrum félelmei

1.1. Olcsó munkaerő, bevándorlás és közbiztonság

Az *olcsó munkaerő* masszív beáramlása – amely a legérzékenyebb politikai kérdés volt a csatlakozási tárgyalások során – sem következett be. Erről gondoskodtak a régi tagországok egy hétéves, többlépcsős korlátozás bevezetésével, eltérve a munkaerő szabad áramlásának elvétől. Az átmeneti intézkedések első két évében Írország, Svédország és Nagy-Britannia döntött úgy, hogy nem alkalmaz korlátozásokat, bár az Egyesült Királyság bevezetett egy kötelező regisztrációs rendszert. A többi EU-15 tagállam munkavállalási engedély megszerzését tette kötelezővé, mely gyakran kvótarendszerrel is párosul. Az új tagállamok megnyitották munkaerőpiacaikat egymás felé, ugyanakkor Lengyelország, Szlovénia és Magyarország kölcsönös megszorításokat alkalmaz az EU-15 munkavállalóival szemben. Az átmeneti rendelkezéseket két évente kell felülvizsgálni. A 2006-os első áttekintést követően elsőként három tagállam, Finnország, Spanyolország és Portugália jelezte, hogy nem kívánják korlátozni az új tagállamok polgárainak munkavállalását. Görögország csatlakozott ehhez a körhöz, és úgy döntött, hogy feloldja a megszorításokat 2006. május 1-jétől kezdődően. További hat tagállam (Belgium, Dánia, Franciaország, Olaszország, Hollandia és Luxemburg) úgy határozott, hogy bár fenntartja a korlátozásokat, de egyes szektorokban enyhíti, illetve felfüggeszti azokat. A legfontosabb tanulság az, hogy a csatlakozás óta eltelt több mint két év nem igazolta

a tömeges bevándorlástól való félelmeket: az EU-10-ből induló migráció általában csekély, még a megszorításokat nem alkalmazó országok irányában is, a fogadó munkaerőpiacokon nem tapasztaltak jelentősebb zavarokat. A külföldi munkavállalók inkább kiegészítik az EU-15 munkaerőpiacának jelenlegi képzettségi alapját, illetve amúgy betöltetlen állásokat foglalnak el. A közép- és kelet-európai munkaerő betölti a nemzeti munkaerőpiacok hiányait, és nem fokozza a munkanélküliséget. Sok esetben a kelet-európaiak olyan állásokat vállalnak, melyeket a nemzeti munkaerő nem hajlandó elfogadni – így például építkezéseken, a mezőgazdaságban vagy a vendéglátóiparban, annak ellenére, hogy a közép- vagy felsőfokon képzett munkaerő aránya magasabb a kelet-európaiak között, mint más bevándorló csoportok esetében.

A harmadik országból induló migráció jóval erőteljesebb, mint az EU-n belüli mobilitás. 2005-ben Ausztriában és Németországban, ahol az EU-ban a legmagasabb a más nemzetiségűek aránya az aktív korú népességben belül (mintegy 10%), csak a munkavállalók igen kis százaléka (1,5% és 0,6%) érkezett az EU-10 országaiból (míg mintegy 7% az EU-n kívülről). A gazdasági racionalitás azt diktálja, hogy a tagállamok alaposan gondolják meg: a munkaerőpiac helyzetét figyelembe véve valóban szükséges-e fenntartaniuk a megszorításokat. A korlátozó intézkedések ugyanis gazdaságilag nehezen indokolhatók. A munkaerő-áramlást végső soron a kereslet és a kínálat határozza meg, és nagy a veszélye annak, hogy a korlátozó szabályok megkezdése inkább a fekete gazdaságot erősíti.

Az Eurobarométer 2003-as felmérése szerint leginkább a szegényebb tagállamok – Görögország, Spanyolország és Portugália – aggódtak a kelet-európai munkaerő beáramlása miatt, míg a gazdagabbak – Németország, Franciaország vagy Hollandia – nyugodtabbnak mutatkoztak. Jelenleg ugyanakkor Németország és Ausztria tart leginkább ettől, mivel hagyományosan e két ország az első számú célpont a kelet-európaiak számára, részben a földrajzi közelség, részben a már kialakult jelentős bevándorló közösségek és a kulturális tradíciók miatt.

2. táblázat. A munkaképes korú lakosság nemzetiség szerinti összetétele 2005-ben a teljes munkaképes korú lakosság százalékában

	Saját nemzetiségű	EU-15-ből	EU-10-ből	EU-n kívülről
Belgium	91,3	5,8	0,2	2,8
Dánia	96,4	1,1	N/a*	2,4
Németország	89,5	2,8	0,7	7,0
Görögország	94,0	0,3	0,4	5,3
Spanyolország	90,5	1,2	0,2	8,1
Franciaország	94,4	1,9	0,1	3,6
Írország	92,3	3,0	2,0	2,8
Luxemburg	57,9	37,6	0,3	4,2
Hollandia	95,7	1,4	0,1	2,8
Ausztria	89,2	1,9	1,4	7,5
Portugália	97,0	0,4	N/a	2,6
Finnország	98,3	0,4	0,3	1,0
Svédország	94,8	2,3	0,2	2,7
Egyesült Királyság	93,8	1,7	0,4	4,1
EU-15	92,4	2,1	0,4	5,1

Forrás: Eurostat, Labour force survey 2005 1. negyedév

A csatlakozás óta eltelt időszak tapasztalatai tehát nem igazolják a korlátozások szükségességét. Kelet-Európából csak igen korlátozott mértékben indult el a munkaerő nyugatra, körülbelül 1,7 millió ember keresett munkát az EU-15-ben a csatlakozást követően. Bár ezek az adatok nem teljesen megbízhatók, más becslések szerint is pusztán a helyi munkaerő 0,4%-át éri el az új tagállamokból érkezők száma, melyet jelentősen meghalad az EU-15 más tagállamaiból származók (az EU-15 munkaerőjének 2,1%-a) és az EU-n kívülről érkezők (a munkaerő 5,1%-a) aránya.

A szociális dömpingtől, azaz az alacsony munkabérek versenytől való félelem rejtett többek között a szolgáltatási irányelv elleni heves tiltakozás mögött is, mely végül ahhoz vezetett, hogy az irányelvből törölték a „származási ország elvét”, és egész szektorok, ideértve a szociális szolgáltatásokat is, kivételi körbe kerültek.

Nyugodt szívvel kijelenthető, hogy a centrum és a periféria közötti jelentős bérkülönbségek nem vezettek Nyugat-Európa olcsó munkaerővel való elárasztásához. Az európaiak ugyanis nem túl mobilak: mindösszesen egyharmaduk él más régióban, mint ahol született, és csak 2%-a hagyja el szülőföldjét. A kelet-európaiak is nehezen mozognak, amit jól mutat az is, hogy országon belül is igen különböző a munkanélküliség aránya. Míg a fővárosokban – mint Prága vagy Budapest – alacsony a munkanélküliség, addig mezőgazdasági területeken vagy pusztuló iparvidékeken a 30%-ot is meghaladhatja. Ha a kelet-európaiak nem költöznek saját országukon belül sem, még nehezebben mozognak külföldre, ahol még egy idegen nyelvel és szokásokkal is meg kellene küzdeniük. Lengyelországban például az emberek 16%-a találta jó ötletnek azt, hogy elköltözzön Nyugat-Európába, ugyanakkor, ha konkrétan rákérdeztek, hogy ténylegesen hajlandók lennének-e összecsomagolni és távolabb költözni, mint a szomszédos falu, már csak 1,6% nyilatkozott igennel. Figyelembe véve azt, hogy egy-két évtizedre van szükség ahhoz, hogy a költözni szándékozók ténylegesen elinduljanak, 2020-ra körülbelül 2–3 millióra becsülhetjük azok számát, akik az új tagállamokból a régiókba települnek át. Ez pusztán 0,5–0,8%-a az EU jelenlegi lakosságának.

Hosszú távon ugyanakkor semmi esetre sem lehetnek az új tagállamok nagymértékben a munkaerő-áramlás forrásai, hiszen ezekben az országokban igen alacsony a születésszám, a társadalom gyorsabban öregszik, mint a régi tagállamokban. Az ENSZ becslése szerint Lettország és Litvánia lakossága egyharmadával fog csökkenni 2050-re, míg a magyarok és a csehek száma egyötödöt meghaladó mértékben. 20 év múlva a csehek több mint 30%-a 60 év feletti lesz.

3. táblázat. Munkaerő-piaci indikátorok

	Munkanélküliség, 2005 (%)	Foglalkoztatási ráta, 2004 (%)	Órabér (euró)
Csehország	8,0	64,2	5,5
Észtország	7,5	63,0	4,0
Magyarország	7,1	56,8	5,1
Lettország	9,0	62,3	2,4
Litvánia	8,2	61,2	3,1
Lengyelország	17,9	51,7	4,7
Szlovákia	16,4	57,0	4,0
Szlovénia	5,8	65,3	10,5
EU-15	7,8	64,7	24,3

Forrás: Európai Bizottság

A nagy vihart kavaró – már említett – „Bolkestein”, vagy szolgáltatási irányelv is világosan felszínre hozta a centrum és a periféria közötti ellentéteket. A Brüsszelben régen látott intenzitású politikai feszültségekkel járó egyezkedések eredményeként az Európai Bizottság 2006 áprilisában végül egy kevésbé piacpárti változatát terjesztette elő a szolgáltatási szektor liberalizálására hivatott európai jogszabálynak. Bár az alapvető célkitűzés továbbra is a tagállamok közötti szolgáltatás-kereskedelem akadályainak megszüntetése, az eredeti tervezethez képest a módosított javaslat visszalépés. Míg az eredeti javaslat hatálya a szolgáltatások lehető legszélesebb körére kiterjedt, addig a Parlament módosításainak megfelelően a módosított javaslat nincs hatással a munkajogra, és nem foglalkozik a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó szabályokkal. Az irányelv nem fedi a következő szolgáltatásokat sem: pénzügyi szolgáltatások, távközlés, közlekedési szolgáltatások (ezekre külön szabályok vonatkoznak), kikötői szolgáltatások, egészségügyi szolgáltatások, a szociális lakásokkal kapcsolatos szociális szolgáltatások, gyermekgondozás, illetve családok és rászorulókat támogató, a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó tevékenységek, munkaerő-kölcsönző cégek, magánbiztonsági szolgáltatások, szerencsejáték, audiovizuális szolgáltatások. A kivételi körbe került szolgáltatási ágakról a Bizottság egyedi közlemények, iránymutatások közzétételét tervezi, különösen a szociális szolgáltatásokkal, az általános érdekű szolgáltatásokkal, az egészségügyi szolgáltatásokkal, illetve a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatosan. Nyilvánvaló azonban, hogy egy egységes, ezekre a szolgáltatáscsoportokra is kiterjedő irányelv hatékonyabban hozzájárulhat volna a szolgáltatások piacán fennálló akadályok leküzdéséhez. A leglényegesebb felpuhulás az, hogy míg az eredeti tervezet a származási ország elvét alkalmazta a határokon átnyúló szolgáltatásokra, a Parlament javaslatának megfelelően a módosított irányelvtervezet már nem tartalmazza ezt a szabályt, hanem azt pusztán a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével helyettesíti. Vagyis nem a küldő ország szabályai érvényesülnek a szolgáltatások nyújtása során. A fogadó tagállamoknak (ahol a külföldi a szolgáltatást nyújtja) így meglesz a lehetőségük arra, hogy korlátozásokat alkalmazzanak. Igaz, ezt csak akkor tehetik meg, ha a korlátozások megkülönböztetéstől mentesek, arányosak és szükségesek, vagy ha azokat a közrend, a közbiztonság, a közegészség, illetve a környezet védelme megköveteli. A tervezet pozitívumaként említhető, hogy könnyíti az üzleti vállalkozások létrehozását szerte az EU területén: lehetővé teszi az online, egyablakos ügyintézkést. Az engedélyezési rendszerek világosabbak, átláthatóbbak lesznek, a „gazdasági igények” felmérését pedig – azt a drága eljárást, amely során a vállalkozásnak bizonyítania kell a hatóságok előtt, hogy tevékenysége nem ingatja meg a helyi versenyhelyzetet – nem követelhetik meg többé. Ennek következtében felgyorsul az engedélyezés, és csökkennek a vállalkozások költségei, a tagállamoknak pedig igazgatási együttműködés révén kell jobb és hatékonyabb felügyeletet biztosítaniuk a vállalkozások működése felett. Az irányelvtervezet végső elfogadására várhatóan 2007 végéig sor kerül majd.

Az új tagállamokból érkező polgárok közbiztonsági kockázata a megaterrorizmus és a nyugat-európai „gettóházadások” korában sosem merült fel komoly polé-

miaként. Egy-egy nagyobb társadalmi vihart kavaró elszigetelt esettől eltekintve az új tagországokból érkezők problémamentesen beilleszkedtek a fogadó ország társadalmába.

1.2. Delokalizáció

A delokalizáció valóban létezik, de sokkal kisebb mértékben érhető tetten, mint ahogyan azt előrevetítették. A delokalizáció ráadásul korántsem az új tagok felé irányul, hanem – ahogyan az egy globalizált világ gazdaságban normális – ahová a legjobban megéri befektetni. A régi tagországokból kiáramló működő tőke 53%-a ment más régi tagállamba, 12%-a az USA-ba, és mindössze 4%-a az új tagok valamelyikébe. Ráadásul az új tagok esetében gyakran privatizációs befektetések keretében történt a tőkebefektetés. Emellett a tőkebefektetések a világ más pontjait is elérték, beleértve Kínát és Indiát is. A delokalizáció miatti becsült munkahelymegszűnés szinte ki sem mutatható mértékű, még a legjobban érintett Németországban sem.

Az áttelepítésekkel kapcsolatos polémia egyik kulcseleme az adóverseny kérdése (lásd később részletesen), vagyis az, hogy az áttelepüléseket egyes tagországok alacsony társasági adókulcsai gerjesztik. Számos kutatási eredmény igazolja azonban, hogy a befektetési döntéseket sok más tényező is befolyásolja, mint pl. a munkaerőköltségek vagy a földrajzi elhelyezkedésből származó előnyök, a piac mérete, az üzleti környezet. Ezen túl az adórendszerek számos más eleme jóval erőteljesebb hatással van a társasági bevételekre, mint az adó mértéke, pl. a transzferárszabályok, a bevétel megosztásának lehetősége stb. A delokalizáció kérdése tartalmilag összefügg az adóverseny és a szociális dömping körüli polémiaiával.

1.3. Tisztességtelen adóverseny

A nyugat-európaiak megpróbálhatják a kelet-európai munkaerőt távol tartani, de nem akadályozhatják meg azt, hogy vállalataik kelet felé mozduljanak. A nyugat-európai országokban 2001 óta átlagosan évente 0,5%-kal csökkentek az egységnyi munkaköltségek, és megfigyelhető, hogy a kormányok egyre inkább kénytelenek fájdalmas strukturális reformokat megvalósítani, mint a munkavédelmi szabályok lazítása, vagy a jóléti juttatások csökkentése. Nehéz ugyanakkor megmondani, hogy a munkabércsökkenés és a munkaerő-piaci reformok mennyiben közvetlen következményei a keleti bővítésnek. A világon megfigyelhető szociális és demográfiai tendenciák (a népesség elöregedése, a hagyományos családmodell visszaszorulása), az európai integráció (belső piac, monetáris unió) és a globális verseny (Kínával, Indiával, az USA-val és másokkal) a keleti bővítés nélkül is arra kényszerítették volna Európát, hogy alkalmazkodjon az új körülményekhez.

A régi tagállamok egyik legsúlyosabb félelme az volt, és az is maradt, hogy a közép- és kelet-európai országok tovább csökkentették amúgy is alacsony társasági adó-kulcsaikat, és számos ország bevezette a személyi jövedelemadózás esetében az „átalányadózást”. Úgy tűnik, hogy ennek hatására a régi tagállamok is arra kényszerülnek, hogy csökkentsék az adóterheket, például Ausztriában 34%-ról 25%-ra csökkentették a társasági adó kulcsát.

4. táblázat. Az egyes tagállamok társasági adójának mértéke, 2002–2006 (%)

Tagállam	2002	2003	2004	2005	2006
Ausztria	34	34	34	34	25
Belgium	39	34	34	34	34
Ciprus	25	10	10	10	10
Csehország	31	31	28	28	24
Dánia	30	30	30	30	28
Észtország	0	0	0	0	0
Finnország	29	29	29	29	26
Franciaország	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3
Görögország	35	35	35	35	29
Hollandia	34,5	34,5	34,5	34,5	29,6
Írország	16	12,5	12,5	12,5	12,5
Lengyelország	28	27	19	19	19
Litvánia	24			15	15
Lettország	22			15	15
Luxemburg	30	30	30	22	22
Magyarország	18	18	16	16	16
Málta	35	35	35	35	35
Egyesült Királyság	30	30	30	30	30
Németország	25	25	25	25	25
Olaszország	36	38	37	33	33
Portugália	30	33	27	25	25
Spanyolország	35	35	35	35	35
Svédország	28	28	28	28	28
Szlovákia	25	25	19	19	19
Szlovénia	25	25	25	25	25
Bulgária					15
Románia					16

Forrás: Európai Bizottság

Nem egyértelmű azonban, hogy ezek a változások közvetlen következményei-e a bővítésnek, vagy pusztán egy tágabb nemzetközi trendbe illeszkednek, mely az alacsonyabb közvetlen adók (jövedelem és nyereség) és a magasabb közvetett adók (áfa) felé mutat. El kell azonban oszlatni azt a tévhitet, miszerint Kelet-Európa egy adóparadicsom. Általában az új tagállamokban valóban alacsonyabbak az adóbevételek, mint az EU-15 tagállamaiban, de nem sokkal. Míg 2003-ban a tíz csatlakozó ország a GDP 36%-ának megfelelő adóbevételre tett szert, addig az EU-15 a GDP 40%-ára. Igaz az is, hogy a társaságiadó-kulcsok jóval alacsonyabbak az új tagokban, mint a régiekben, általában 15–20%, szemben a német, az olasz vagy a francia 34–38%-kal. Nem hagyhatjuk ugyanakkor figyelmen kívül, hogy az adóbevétel két komponensből áll: az adókulcsból és az adóalapból. Nyugat-Európában sokkal több adómentesség létezik, mint az új tagállamokban, és az értékcsökkenés elszámolásának szabályai is sokszor előnyösebbek. Azt, hogy a tényleges adóteher lényegében nem kedvezőbb az új tagállamokban, jól mutatja az is, hogy valójában a nemzeti kincstárak mekkora bevételre tesznek szert a társaságoktól. Míg 2003-ban a GDP-nek Németországban pusztán 1,3%-a, Franciaországban 2,6%-a származott a társasági adókból, addig az állítólagosan alacsonyan adóztató országok közül Írország és az Egyesült Királyság GDP-jének 3,8, illetve 2,7%-a, Szlovákia és Magyarország GDP-jének 3,6 és 2,3%-a.

5. táblázat. Adóbevételek a GDP százalékában

Tagállam	Magánszemélyek jövedelemadója (a GDP %-ában 2003-ban)	Vállalkozások jövedelemadója (a GDP %-ában 2003-ban)	A jövedelemadók és a kormányzati kiadások aránya (%, 2003-ban)
Dánia	26,0	3,2	63,3
Belgium	14,4	3,4	34,6
Finnország	14,0	3,5	34,2
Svédország	15,9	2,6	31,7
Ausztria	9,9	2,6	24,4
Németország	8,6	1,3	20,3
Magyarország	7,7	2,3	20,0
Franciaország	7,7	2,6	18,8
Szlovákia	3,4	3,6	17,9

Forrás: Európai Bizottság

Bár a személyijövedelemadó-bevételek alacsonyabbak Kelet-Európában, ugyanakkor a kormányok által kivetett társadalombiztosítási járulékok szintje jóval magasabb, mint nyugaton. Lengyelországban, Magyarországon és Szlovákiában például a munkaköltségeknek mintegy 40%-át jelentik a társadalombiztosítási járulékok, mely jóval magasabb, mint Olaszországban vagy Németországban, és kétszerese az egyesült királyságbelieknek. A Bizottság szerint az új tagállamok 2003-ban átlagosan GDP-jük 13,3%-át társadalombiztosítási hozzájárulások formájában gyűjtötték be, és ezek az országok túl sokat költenek társadalombiztosítási rendszereik működtetésére. Magyarországon az aktív korú népesség negyede támaszkodik elsődleges jövedelemforrásként különböző szociális transferekre, Lengyelországban minden ötödik aktív korú állampolgár kap állami juttatást. Az új tagállamoknak előbb-utóbb meg kell reformálniuk társadalombiztosítási rendszereiket, annak érdekében, hogy célzottabban, kevésbé költségesen és hatékonyabban működhessenek.

Egyes politikai nyilatkozatok odáig is elmentek, hogy az alacsony társasági adót alkalmazó új tagoktól meg kellene vonni, vagy legalábbis csökkenteni kéne a regionális támogatást. Ezek a nyilatkozatok azonban amilyen gyorsan jöttek, olyan gyorsan feladásba is merültek, hiszen nyilvánvaló képtelenség lenne egy ilyen politikai manőver.

Látható tehát, hogy kevés igazság van az EU-15 adóverseny-kritikájában, ráadásul versenyképességük növelése, termelési költségeik letörése – beleértve a társasági adóterheket is – saját jól felfogott érdekük, hiszen e nélkül képtelenek lennének helytállni a globális versenyben.

1.4. A szociális vívmányok erodálódása¹

Az európai – kontinentális – szociális modell valóban alapos reformra szorul, talán ez a legtöbb tagállamban a legfontosabb kihívása az elkövetkező éveknek. A reformok most – ellentétben a 70-es évekkel – sajnos kevesebb juttatást, több munkát és kitölt

1 Erről a témáról lásd részletesebben cikkemet az Európai Tükör 2006. július-augusztusi számában.

nyugdíjkorhatárt jelentenek. De ezeket a fájdalmas lépéseket nem lehet tovább halogatni, és látjuk, hogy több helyen már el is indultak ezen az úton a kormányok. Történelmi tény, és a bővítés társadalmi megítélése szempontjából kedvezőtlen fejlemény, hogy a szociális vívmányok nyugat-európai megnyirbálásának idejére esett a 10 új tagország felvétele. Sajnos a „szerencsétlen” időzítés miatt sokan a bővítést tették meg bűnbakká társadalmi biztonság- és kényelemérzetük elvesztése miatt.

1.5. Elviselhetetlen költségvetési teher

Sokan Nyugat-Európában úgy vélik, hogy a bővítés hatalmas terhet rótt az EU költségvetésére. Valójában az EU költségvetése sokkal kisebb, mint azt a legtöbben gondolják. Az EU kiadásai általában az EU GDP-jének 1%-a, az uniós kormányok nemzeti költségvetésen keresztül eszközölt kiadásainak 2%-a körül mozognak. A kiadások 80%-át a Közös Agrárpolitikára (KAP), valamint a strukturális alapokon és a Kohéziós Alapon keresztül az EU szegényebb országainak és régióinak megsegítésére fordítják.

Az EU-15 a csatlakozási tárgyalások során számos módot talált arra, hogy csökkentse az új tagállamok számára történő kifizetéseket. Így eredetileg ki kívánták zárni az új tagokat a KAP közvetlen kifizetéseiből, amit azzal indokoltak, hogy ezek a juttatások azt az árcsökkenést hivatottak kompenzálni, melyet a termelők a piac liberalizációja folytán szenvednek el. Mivel az árak eleve alacsonyabbak voltak keleten, mint nyugaton, a KAP nem járhat együtt további árcsökkenéssel, ezáltal a kompenzáció nem lehet jogos. A kelet-európai gazdák azonban oly mértékben felháborodtak ezen, hogy az EU-15 végül kompromisszumra kényszerült: az új tagállamok gazdálkodói 25%-át megkapják a nyugat-európai kifizetéseinek. 2013-ra ez a részesedés fokozatosan növekszik 100%-ra. A KAP ráadásul jellemzően a nagyobb mezőgazdasági vállalatokat részesíti előnyben, míg köztudott, hogy az átlagos gazdaságok mérete keleten jóval kisebb.

Az új tagállamok legnagyobb mértékben a strukturális alapokon, illetve Kohéziós Alapon keresztül számíthatnak regionális politikai forrásokra. Elgondolkodtató azonban, hogy a 2007–2013-as költségvetési időszakban a regionális politikára fordított kiadások fele még mindig a gazdagabb országok javát szolgálja majd, és a kifizetéseknek korlátot szab az is, hogy az új tagoknak juttatott források nem haladhatják meg az érintett tagállam GDP-jének kb. 3,8%-át. Ennek indoka az, hogy az EU-10 úgyis képtelen lenne ennél magasabb összeg felhasználására. De azért látni fogjuk később, hogy mindezek ellenére az új tagok ezzel az összeggel is történelmi esélyt kaptak a felzárkózásra és a modernizációra.

Az elmúlt másfél évtizedben az új tagországok 28 milliárd euró transfert kaptak az EU-költségvetésből. Ez az összeg kevesebb, mint az EU együttes GDP-jének 0,1%-a, ami bizony igen csekély ár Európa újraegyesítéséért (a 6. táblázatból az is kitűnik, hogy mennyire igazságosan, tehát a gazdasági fejlettségnek megfelelően oszlik meg a teherviselés a tagok között). Az új tagállamok számára ráadásul valóban komoly kihívás az, hogy ténylegesen élni tudjanak a rendelkezésükre álló forrásokkal. Ezért néhány fontos felhasználási szabály könnyebbé vált, így például a közösségi társfinanszí-

rozás maximális összege 85%-ra emelkedett, a fogadó országoknak egy további év áll majd rendelkezésükre a források elköltésére (N+3 szabály), és bizonyos esetekben a kiadások áfa-tartalma is finanszírozható lesz közösségi forrásból.

6. táblázat. Tagállami hozzájárulások az EU-költségvetéshez

Tagállam	GDP 2006 ²				„Nemzeti hozzájárulás” az EU-költségvetéshez ³			
	millió euró	Sorrend	euró/fő	Sorrend	millió euró	Sorrend	euró/fő	Sorrend
Belgium	308.536,4	7	29.536,6	9	2.890,8	7	276,7	5
Csehország	103.562,4	16	10.132,7	19	944,2	16	92,4	19
Dánia	210.125,2	11	38.830,1	3	1.921,0	11	355,0	3
Németország	2.289.592,5	1	27.752,4	11	19.488,7	1	236,2	10
Észtország	10.661,5	24	7.915,0	21	93,5	24	69,4	21
Görögország	197.094,5	12	17.795,2	15	1.797,4	12	162,3	15
Spanyolország	950.653,7	5	22.089,0	13	8.544,5	5	198,5	12
Franciaország	1.777.485,0	3	29.350,2	10	16.580,2	2	274,0	6
Írország	169.686,5	13	41.294,3	2	1.344,5	15	327,2	2
Olaszország	1.452.806,8	4	24.850,3	12	13.442,4	3	230,0	11
Ciprus	14.084,2	22	18.799,0	14	128,9	22	172,1	14
Lettország	12.776,2	23	5.539,5	25	121,0	23	52,5	25
Litvánia	21.176,2	21	6.182,3	24	199,4	21	58,2	24
Luxemburg	29.277,4	19	64.346,0	1	243,4	20	535,0	1
Magyarország	92.201,6	17	9.131,1	20	845,1	17	84,0	20
Málta	4.621,0	25	11.475,0	18	43,5	25	108,0	18
Hollandia	488.855,5	6	29.981,0	8	4.240,2	6	260,0	7
Ausztria	253.077,5	9	30.839,0	7	2.124,6	10	259,0	8
Lengyelország	239.301,5	10	6.269,0	23	2.276,0	9	60,0	23

2. A periféria félelmei

2.1. A külföldi vállalatok által támasztott gyilkos verseny

A csatlakozás előtt az új tagok vállalkozóinak körében elterjedt az a nézet, hogy 2004. május 2-á a végétélet napja lesz. A fuvarozók és a kiskereskedők féltek a leginkább. Mi okozhat efféle félelmeket egy olyan liberális piaci átalakuláson rohamosan áteső régióban, mint a közép-kelet-európai? Alapvetően három dolog: vannak olyan szektorok, ahol a rendkívül intenzív piaccgazdasági átállás ellenére sem jöttek még létre a tökéletes szabadpiaci viszonyok. Tipikusan ilyen szektor az agrárium, ahol sok esetben meglehetősen elmaradott viszonyokat konzervált a reformok hiánya, illetve a termőföld mesterségesen alacsonyan tartott árszínvonala. Mivel a kérdés a legérzékenyebb politikai polémiák középpontjában volt, és még marad is középtávon, a csatlakozó országok kormányai a tárgyalások alatt átmeneti korlátozásokat harcoltak ki a saját agrártermelőik védelme érdekében. A másik az EU-10 piaci szereplőinek fej-

2 GDP 2006-os áron. Forrás: EUROSTAT

3 Áfa+GNI-saját forrás befizetések (hagyományos saját források nélkül). Forrás: Európai Bizottság.

letlenségéből, illetve kis méretükből adódik. Ezek az éppen csak lábra állt, a hazai piacukat éppen kiépítő, a régióban közepesnek, EU-szinten törpének számító cégek, akár a kereskedelemben, akár a könnyűiparban súlytalannak érezték magukat a megnövekedő versenyben, és rettegve készültek az EU-cunamira. Végül a harmadik a csatlakozással járó szofisztikált és igen költséges környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi és munkajogi előírások bevezetése miatti aggodalom volt. A fuvarosoknak szigorúan kötött vezetési időbeosztás, a gyártóknak költségesebb címkézés, az erőműveknek hatékonyabb és drágább szűrőberendezések beszerzése jutott feladatul. Persze közrejátszottak kevésbé racionális elemek is a belső piaci csatlakozás miatti félelem kialakulásában. Az, hogy ezek a félelmek alig, vagy csak egy-egy szektorban váltak valóra, alapvetően nem a mezőgazdasági és környezetvédelmi derogációknak köszönhető, sokkal inkább annak, hogy gyakorlatilag gazdasági értelemben 2004. május 1-jén nem történt semmi. Hiszen majdnem minden megtörtént már az ezt megelőző évtizedben. A folyamat elindult a Társulási Megállapodással, a kereskedelem és a gazdasági kapcsolatok liberalizálásával, folytatódott a 80 000 oldalas közösségi jogszabály-univerzum feldolgozásával és a jogharmonizációval, és befejeződött a csatlakozási feltételek kitárgyalásával. Természetesen ez „csak” gazdasági értelemben igaz: május 1-je volt az a nap, amikor Magyarország és a többi új tagállam képviselője végre ott ülhetett a brüsszeli kerekasztaloknál, és „aktív megfigyelőből” való szavazati joggal rendelkező tagállammá avanzsáló országot képviselhetett.

2.2. A szuverenitás elvesztése

A közösségi jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben. Első pillantásra rémíztető tétel ez, nagyon leegyszerűsítve úgy is lehet értelmezni, hogy Magyarország életét Brüsszelből fogja irányítani egy távoli, érthetetlen intézmény: az Európai Unió. A magyar szabadon választott parlament és a kormány csak a brüsszeli irányelvek szolgai végrehajtására lenne kárhóztatva? Természetesen erről szó sincs, habár sokan féltek ilyesmitől a csatlakozás előtt. A közhiedelemmel ellentétben valójában Magyarország sosem rendelkezett ekkora érdekérvényesítési hatalommal, mint az EU tagjaként. Azt nem is említve, hogy természetesen számos területen nem is létezik EU-előírás, de ha születik is, abban már hazánknak szavazati, de számos esetben vétőjoga is van. Másrészt a globalizálódó világban egyre több olyan probléma merül fel, ami nemzetközi rendezést igényel (gondoljunk csak a kínai cipők vagy ruhaneműk dömpingjére). Nem nehéz eldönteni, hogy Magyarországnak (vagy akármelyik tagállamnak) egyedül, vagy a világ legnagyobb gazdasági blokkjának tagjaként, közös hangot használva van-e nagyobb esélye a sikerre! Harmadrészt elég meglepő módon éppen azután erősödtek fel a szuverenitást féltő hangok az új tagországokban, amikor azok az országok szabad történelmük legkevésbé szuverén időszakát élték túl, vagyis éppen akkor, amikor már túl voltak a 80 000 oldalnyi külső jogrend gyorsított és szinte feltétel nélküli átvételén! Ne felejtsük el, hogy azokat a jogszabályokat, amelyek egyébként az élet szinte minden területére kiterjednek, nélkülünk fogadták el, azon egyszerű oknál, fogva, hogy nem voltunk még a döntéshozó klub tagjai! Sok mindenért lehet irigyelni a norvégokat, de legalább egy problémájuk mindenképpen akad: a kö-

zösségi jog jelentős részét alkalmazniuk kell, mert tagjai az Európai Gazdasági Térségnek, de mivel nem tagjai az EU-nak, a jogszabályokról való döntésben nem vehetnek részt: készen kapják azokat.

A szuverenitás elvesztése körüli célt tévesztő politikai vitákat tovább színezték olyan folklorisztikus elemek, mint a mákos tézta és a disznóvágás esetleges betiltása miatt érzett társadalmi aggodalom.

3. A periféria mítoszai

3.1. Az életszínvonal gyors emelkedése

Az új tagállamok számára a legnagyobb kihívást az EU legfejlettebb országaihoz való felzárkózás jelenti. A déli országok tapasztalatai alapján a jövedelmek közötti különbségek eltüntetése évtizedeket vesz majd igénybe. Húsz év elteltével az egy főre jutó GDP Görögországban, Spanyolországban és Portugáliában körülbelül 72%-a az EK-9-ének, az 1980-as évek 66%-os arányáról kiindulva. A kelet-európai országok számára számos okból még nehezebb lesz a konvergencia elérése. Először, a déli országok a csatlakozás idején és azt megelőzően is működő piacgazdaságok voltak, ezzel szemben a kelet-európaiak a szocialista rendszert 1990-ben kezdték átalakítani. Másodsor, az új tagállamok és az EU-15 jövedelme közötti különbség jóval nagyobb, mint a déli bővítés idején volt.

A becslések szerint a Cseh Köztársaságnak és Magyarországnak körülbelül egy generációnyi időre lesz szüksége ahhoz, hogy az életszínvonalban felzárkózzon az EU átlagához, míg Lengyelország esetében ez az idő két-, Romániánál háromgenerációnyi is lehet. Az Európai Bizottság 2006-os becslése is átlagosan 35 évre teszi a bérek felzárkóztatásához szükséges átlagos időt, de ennek is az a feltétele, hogy a két régió közötti növekedési ütemkülönbség tartósan fennmarad.

3.2. Korlátlan külföldi munkalehetőségek

Az előző részben már láttuk, hogy nem következett be a keleti munkaerő tömeges kivándorlása. Ennek a piacvédelmi korlátozásokon túl, a népesség alacsony mobilitása, a nyelvismeret hiánya (a magyarok csak a kényelmes helyzetben lévő briteket előzik meg az európai nyelvismereti rangsorban: a lakosság kevesebb, mint 30%-a beszél valamilyen idegen nyelvet), a megfelelő képzettség, vagy a képzés elismerésének a hiánya, és természetesen a nyugat-európai gazdaság recesszió közeli állapota is közrejátszott.

3.3. A brüsszeli „Marshall-segély”

Az előzőekben már láttuk, hogy az EU gazdag országai relatíve olcsón „megúszták” az európai újraegyesítés finanszírozását, mégsem szabad lebecsülni azt a pénzügyi támogatást, amit a következő pénzügyi periódusban kapni fogunk! Ha az új tagállamok megfelelő mértékben és értelmesen használják fel a regionális politikai támo-

gátásokat, egyedülálló lehetőséget kapnak a modernizációra. A Magyarország számára elérhető kb. 23,5 milliárd euró például egy teljes évi költségvetés volumenével egyezik meg! Csak gondolatkísérletként, ha összehasonlítanánk a Marshall-segélyt egy Magyarország méretű országnak (Görögországnak) nyújtott támogatás mértékével, bizony megdöbbenénk! Azt látnánk, hogy Magyarország összehasonlítható árfolyamon majd a tízszeresét fogja kapni 7 év alatt annak, amit a görögök kaptak a Marshall-terv 3 éve alatt. A tagság első három évében a nettó EU-transzferek átlagban az új tagországok GNP-jének 1%-ára rúgtak, a következő periódusban ez meg fog háromszorozódni. A regionális politikai finanszírozáshoz kötődő alapvető tévhit nem is annak mértékéhez, hanem annak jellegéhez kötődik: ezek a pénzek távolról sem automatikus transzferek két kincstár között. Ezek igen nehezen, rengeteg adminisztrációval, koordinációval, tervezéssel és ellenőrzéssel járó eljárással megszerezhető források. És még ha sikerül is kivitelezni az elképzeléseket, akkor sem biztos, hogy maximálisan kihasználtuk a lehetőségeket. A hatékonyság egyetlen legitím értékmérője az ésszerű abszorpció, vagyis a pénzek maximális szintű, tényleges, átgondolt és racionális felhasználása. Hiába a sok munkaóra, egyeztetés és programozás, ha a projekt nem valósul meg, vagy ha néhány év múlva kiderül, hogy az adott projekt gazdaságilag nem indokolt, fölösleges, nem lép szinergikus kölcsönhatásba, nem alkot ésszerű egységet az adott régió más projektjeivel, csupán egy ambiciózus helyi, regionális vagy központi vezető, illetőleg intézmény tetszetős, de elszigetelt és alapvetően fölösleges ötlete. Az új tagországok dolgát tovább nehezíti a tény, hogy a hatalmas pénzügyi transzfer felhasználásának megtervezésével és levezénylésével egy időben kell kialakítaniuk regionális intézményrendszerüket és megszilárdítaniuk a regionalizmus gondolatát a fejekben. Az esély valóban rendkívüli, de a siker nem automatikus.

A fenti rész mérlegét úgy lehet tehát megvonni, hogy a mítoszok és a félelmek egyaránt döntő mértékben alaptalannak bizonyultak. A következő részben a csatlakozás eredményeinek rövid értékelése következik.

II. A politikai óriás – gazdasági törpe

Mármint 2004. május 1. – amint láttuk. Miért politikai óriás ez a dátum? Természetesen azért, mert lényegében Európa újraegyesítéséről beszélhetünk, kicsit pikáns módon részben azért, mert az európai politikai elit a csatlakozási folyamat során „nem mert” úgy dönteni, hogy csak az élenjáró hat új tagot veszi fel, és elhalasztja a némileg fejletlenebb négy másik tagjelölt felvételét. (De ki emlékszik már erre?) És miért gazdasági törpe? Két okból: egyrészt (összeurópai szempontból), mert az új tagok gazdasági súlya elhanyagolható (kevesebb, mint 5 százalék) az egységes piacon, másrészt (az új tagok szempontjából) azért, mert, mint láttuk, gazdasági értelemben a „belépés” alapvetően formalitás volt. A gazdasági liberalizáció, a piacok megnyitása, a kapitalizmus kiépítése, a jogharmonizáció már ezelőtt megtörtént. Mindez természetesen nem csökkenti a csatlakozó országok érdemeit, sőt! Ez azt jelenti, hogy egy hosszú évtizeden át megfeszített ütemben modernizálták gazdaságu-

kat és társadalmukat, hajszoltak jogharmonizációs menetredek, egyeztettek a vállalatokkal, érdekvédelmi és politikai grémiumokkal, és természetesen áldoztak jelentős pénzeket az előírások gyakorlatba ültetésére. Az európai környezetvédelmi előírások átvétele mintegy 80–110 milliárd euróba (az EU-10 2003-as GDP-jének 18–24%-ába), a közlekedési *acquis* átvétele pedig kb. 100 milliárd eurójába (GDP 22%-a) kerül az új tagoknak. Ezek még akkor is megdöbbentő adatok, ha tudjuk, hogy többen sokéves átmenetet kaptak, és a regionális politikai források is jelentősen hozzájárulnak a finanszírozásukhoz. A csatlakozás tehát egy rendkívüli erőfeszítésekkel eltöltött felkészülési folyamat politikai megkoronázása volt.

1. Mi történt az EU-10-ben?

A csatlakozás gazdasági hatásai – ahogy említettük – már jóval korábban jelentkeztek, hiszen a kétoldalú kereskedelmi akadályok lebontása már az 1990-es években megkezdődött. 1997-ben az EU eltörölte valamennyi vámot és mennyiségi korlátozást a tagjelölt országokból származó importtal szemben – az élelmiszerek, egyes „érzékeny” termékek és szolgáltatások kivételével. A piac teljes megnyitásának határideje 2002 volt. A kereskedelmi akadályok megszüntetése az export fellendülését eredményezte: a csatlakozást megelőző évtizedben a magyar export 380%-kal, a cseh 280%-kal növekedett. 2000-re a nagy közép-európai országok exportjának 60–70%-a már az EU felé irányult.

Az export fellendüléséhez nagymértékű külföldi tőkebeáramlás társult. A külföldi befektetők nem várták meg a csatlakozás időpontját, már önmagában a csatlakozás folyamata vonzónak bizonyult. Az 1990-es évektől kezdődően az EU-s vállalatok mintegy 190 milliárd eurót fektettek be a csatlakozó országokban (a helyi GDP 40%-át). A közvetlen tőkebefektetések segítettek a termelési kapacitás jelentős növelésében, különösen az autóiparban, valamint az elektronika, bútorgyártás, gyógyszeripar és más gyáripari ágazatokban. Hozzájárultak a modern szolgáltatási szektorok létrehozásához is, mint a kiskereskedelem, a bankszektor, a telekommunikáció és a közlekedés. Az összes közvetlen tőkebefektetés háromnegyed részével a régi tagállamok a legnagyobb befektetők. Németország a legfőbb befektető, mely különösen a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovákiában aktív. Az északi tagállamok elsődlegesen a balti országok befektetői. Az FDI (foreign direct investment, közvetlen külföldi befektetés) legnagyobb része (55%) a szolgáltatásokra irányul, ezt követi az ipar (37%). Míg a balti államokban, és kisebb mértékben Lengyelországban az ipari FDI elsősorban jelenleg is a tradicionális ágazatokra korlátozódik, mint az élelmiszeripar, textil- és faipari termékek, addig Magyarországon, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában a külföldi befektetők növekvő mértékben a modern ipari szektorokra koncentrálnak (pl. irodai gépek, számítógépek, telekommunikáció, autók).

Az EU-10-en belüli és az EU-10 és EU-15 közötti mezőgazdasági kereskedelem majdnem megduplázódott az 1999–2004 közötti időszakban; a feldolgozott termékek kereskedelme szintén jelentősen bővült. A termelők reálbére az új tagállamokban az 1999–2003 közötti, illetve a 2004–2005 közötti időszakok átlagát tekintve mintegy 70%-kal nőtt, míg az EU-15 országaiban a termelők reálbére változatlanok maradtak.

Az 1990-es évek közepétől kezdődően a közép- és kelet-európai országok növekedése meghaladta a régi tagállamokét, így például 1995 és 2004 között Lengyelország átlagosan évente 4,4%-kal, Magyarország 3,6%-kal, Észtország 5,4%-kal növekedett, szemben a német 1,3%-kal, vagy a francia 2,2%-kal.

A csatlakozást követően további fellendülés volt érezhető. Az átlagos reál GDP-növekedés a 2003-as 3,7%-ról 2004-ben 5%-ra gyorsult. A régi tagállamokból az új tagállamokba irányuló közvetlen tőkebefektetések 2004-ben elérték a 13,8 milliárd eurót, mely duplája volt a 2003-as 7 milliárd eurónak. Ugyanakkor egyes befektetők – a csatlakozás következtében a bérek jelentős emelkedésétől tartva – tovább mozdultak kelet felé.

A csatlakozás után azonban több új tagországban a reformfolyamatok lelassultak, lehetséges, hogy a csatlakozás szigorú követelményei időszakosan összekovácsolták a politikai rendszereket, a csatlakozás után ugyanakkor e kohéziós erő gyengült. Fontos reformok várnak még az új tagokra a társadalombiztosítás, az oktatás és az egészségügy területén.

A csatlakozás közeledtével és annak pillanatában nőtt az új tagok EU-val kapcsolatos szkepticizmusa és csalódottsága. Nemtetszéssel fogadták, hogy a régi tagállamok többsége nem nyitotta meg munkaerőpiacait, illetve, hogy 2013-ig nem kapják meg ugyanazokat a mezőgazdasági támogatásokat, mint a régi tagok. Örömteli azonban, hogy az Eurobarométer mérése szerint míg a csatlakozás előtt a csatlakozó országok polgárainak 45%-a vélekedett pozitívan az EU-csatlakozásról, 2005 őszén már 58% vélte úgy, hogy előnye származott a tagságból.

Az EU keleti bővítése mind az új, mind a régi tagoknak nagy kihívás, de – legalábbis a jogharmonizációban – az új tagok jól vették az akadályt: 2006 márciusáig az irányelvek 99%-át átültették nemzeti jogukba. Az új tagállamok gyakran jobbnak bizonyulnak a jogharmonizáció terén a régi tagállamoknál. Ennek eredményeképp a Csatlakozási Szerződések ún. védzáradékának alkalmazására nem került sor.

2. Mi történt az EU-15-ben, és mi várható az EU-25-ben?

Mint már láttuk, a monstre bővítés EU-ra gyakorolt gazdasági hatása egészében igen korlátozott rövid, illetve középtávon. Ennek az az oka, hogy az új EU-tagállamok jóval szegényebbek, mint az EU-15, arányaiban kisebb a lakosság száma (az új tagállamok lakossága összesen 74 millió, ami kevesebb, mint Németország összlakossága, GDP-jük kevesebb, mint az uniós GDP huszada), és az EU-15 exportjának csak marginális piacát jelentik. Míg az EU-15 a kelet-európai export mintegy 70%-ának célállomása, addig az EU-15 kereskedelmének csak 4%-a irányul az új tagállamok felé. Ehhez hasonlóan a nyugatról keletre irányuló közvetlen tőkebefektetések különösen fontosak a fogadó országok számára, ugyanakkor sokkal kevésbé lényegesek azoknak az országoknak, ahonnan származnak. 2004-ben az EU-15 tagjai 11-szer többet fektettek be egymás gazdaságaiba, mint az új tagállamokba. Mindezeket az aszimmetriákat figyelembe véve a bővítés az új tagállamokra mintegy 20-szor nagyobb hatást gyakorolt, mint a régiekre.

A hatások felbecsléséhez hasznos lehet összehasonlítani az Unió déli bővítésével (Görögország, Portugália és Spanyolország csatlakozása), hiszen az EU-10 EU-15-höz viszonyított mérete nagyjából megegyezik a déli tagállamok EK-9-hez viszonyí-

tott arányával. 1980-ban a déli három tagállam együttes népessége egyötöde volt az EK-9 lakosságának, GDP-je pedig a 10%-a. Ebből az összehasonlításból is arra következtethetünk, hogy a keleti bővítés nem lehet nagyobb hatással a meglévő tagállamokra, mint amivel a déli bővítés járt az 1980-as években. Az EU-10 csatlakozásának a GDP növekedésére gyakorolt együttes hatása 2000–2009-ig 0,5% és 0,7% között van. Természetesen minden egyes tagállamra másként hat a bővítés, az EU-10-hez közelebb elhelyezkedő országok tehetnek szert a legnagyobb nyereségre. Az EU-10 GDP-je 1–2%-kal növekedhet az EU hatására a következő évtizedben. Az viszont – természetesen itt is fontos hangsúlyozni az EU-10 csekély relatív súlyát – pozitív tényező a régi tagországok számára, hogy az új tagok növekedési üteme a duplája a centruménak, és ez a különbség várhatóan sokáig meg is marad, dinamikus felvevőpiacokat biztosítva az EU-15 iparának és szolgáltatási szektorának.

Az új tagok GDP-növekedési üteme sokkal közelebb áll a négy legnagyobb fejlődő országhoz (Brazília, Oroszország, India és Kína), mint a régi tagoké, de az összehasonlítás csalóka, mert 50 év elteltével e négy ország lehet a világ négy legnagyobb gazdasága, hagyva Németországot, Franciaországot, az Egyesült Királyságot és Olaszországot. Brazília gazdasága 2025-re megelőzi Olaszországot, 2031-re Franciaországot, 2036-ra Németországot. 2041-re várhatóan Kína lesz a világ legnagyobb gazdasága, és 2032-re India felülmúlja Japánt.

7. táblázat. Növekedési ütemek a világban, %-ban

	2001	2002	2003	2004	2005
EU	1,8	1,1	1,0	2,4	2,2
EU-15	1,7	1,1	0,9	2,2	2,1
EU-10	2,4	2,4	3,6	4,5	4,3
Euróövezet	1,6	0,9	0,6	1,9	2,0
USA	0,8	1,9	3,1	4,3	3,2
Japán	0,4	-0,3	2,4	4,0	2,2
Kína	7,5	8,0	9,0	9,2	7,8
Oroszország	5,1	4,7	7,3	6,5	5,2

Mint láttuk, sok nyugat-európai gondolja úgy, hogy Kelet-Európa gazdasági sikereit az ő rovásukra érte el. Az olcsó szlovák és magyar exportcikkek kiszorítják a francia és német árukat a piacról, a beáramló olcsó keleti munkaerő veszélyezteti munkahelyeiket. Az Eurobarométer közvélemény-kutatása szerint egyre többen vélik úgy, hogy országuk nem profitál az uniós tagságból.

A populáris vélekedésekkel szemben a különböző tanulmányok egybehangzóan megerősítik azt, hogy bár az Unió keleti bővítésének hatása korlátozott, de egyértelműen pozitív. E hatások nagy része ugyanakkor már a bővítést megelőzően, az 1990-es évek elejétől kezdődően, a piacok megnyitásával párhuzamosan, fokozatosan jelentkezett, főképp a befektetni szándékozó vállalatok számára. A nagy „bevásárlás” tulajdonképpen már a bővítés előtt megtörtént, részben a nagyszabású privatizációs programok, részben zöldmezős beruházások keretében. A célszörök EU-tagsághoz való közeledése a jogbiztonságot növelte, illetve folyamatos közeledést jelentett a nyugati cégeknek a székhelyországban megszokott normákhoz. Hátrány volt azonban a mun-

8. táblázat. Felmérés: Úgy gondolja-e, hogy az országa jól járt a bővítéssel? (Igenlő válaszok aránya)

	Tavaszi, 2004*	Ősz, 2004	Tavaszi, 2005	Ősz, 2005
Belgium	58	72	69	65
Spanyolország	69	70	69	69
Franciaország	46	54	53	51
Németország	39	49	50	46
Ausztria	38	43	41	35
Egyesült Királyság	30	39	40	37
Svédország	27	36	36	32
Magyarország	58	48	47	41
Lengyelország	50	55	62	63
Csehország	46	42	56	55
Észtország	41	56	58	56

* A tagságra váró országokban a várakozást mérték.

Forrás: Eurobarométer

kaerő árának folyamatos növekedése, és egyes környezetvédelmi, munkavédelmi, fogyasztóvédelmi-minőségi normák bevezetése a csatlakozó országban.

A bővítés lényeges eredménye nem pusztán az, hogy az egységes európai piac 380 millió emberről 450 millióra nőtt, azaz a legnagyobb a nyugati világban, hanem annak jellege is megváltozott, hiszen a kelet-európai országok csatlakozása eredményeképp új munkamegosztás alakulhatott ki az EU-ban. Kulcsfontosságú az, hogy a bővítésre a globális verseny felerősödésének időszakában került sor, amikor két gigász, Kína és India integrálódott a világ gazdaságba. Az EU-15 tagállamaiban honos vállalatoknak új lehetőséget biztosított ebben a kiélezett versenyben az, hogy termelésük egy részét áttelepíthették Kelet-Európába, ahol jóval alacsonyabbak a munkabérek [az EU-15 átlagának 12–53%-a (Lettország, illetve Szlovénia)]. A közvetlen tőkebefektetések jórészt azokat a szektorokat érintették, ahol kiélezett a verseny: így az autógyártást, a gyógyszeripart és az elektronikát. Bár e folyamat valóban okozhatta egyes munkahelyek megszüntetését nyugaton, ugyanakkor azáltal, hogy e vállalatok versenyképesek maradhattak, segítette a munkahelyek megtartásában is. Az új munkamegosztás mindkét oldal számára előnyökkel járt: a csatlakozó országok gazdaságilag felzárkózhattak. E folyamatot jól példázzák az autógyártásban, illetve az információs és kommunikációs technológia terén bekövetkezett változások.

III. Hogyan profitálhatnak leginkább a tagságból az újjak?

A közép-kelet-európai régió történelmi esélyét a felzárkózásra sajnos egy rendkívül turbulens időszakban kapta meg. Saját modernizációs horgonya, az Európai Unió is számos gazdasági és társadalmi problémával küzd, és több fronton is defenzívában van. Harcol az USA-val szembeni lemaradása és a globalizáció, illetve annak megtestesülése, a kínai gazdaság fenyegetése ellen, és küzd saját társadalmának az elengedhetetlen reformok felett érzett csalódottsága ellen is. Az új tagok problémái részben azonosak, részben eltérőek. Évtizedes, esetleg évszázados lemaradásokat kell behozniuk, fájdalmas reformokat kell bevezetniük, számos fronton gyengébb pozícióból

kell elindítaniuk gazdasági, társadalmi modernizációjukat. Igaz, sok esetben nem is hátráltatják sem a politikai, sem a gazdasági szereplőiket megcsontosodott tradíciók és intézmények. Jó példa Észtország rendkívül gyors, „high-tech” modernizációja. Az új tagok jelentős heterogenitást mutatnak, de mindahányan a külföldi tőke felhajtóerejére alapozott gazdasági, és az EU-tagságra alapozott társadalmi modernizáció útját járták, járják be. Alapvetően nyílt, kisméretű gazdaságok, amelyek képtelenek kivonni magukat a nemzetközi folyamatok hatásai alól. Kína felemelkedése például valamennyi uniós tagállamot befolyásolja, de azáltal, hogy az új tagállamok egyelőre ugyanazokra a termékekre specializálódnak, mint Kína (mint például textilek, elektronikai cikkek, autók), a kelet-európai országokra gyakorolt fenyegetés jóval nagyobb. Kelet-Európa nem versenyezhet Kínával hosszú távon, mivel bár az átlagos bérek jóval alacsonyabbak, mint az EU-15 országaiban, mégis jelentősen meghaladják az ázsiai szintet. Így az új tagok egyre inkább a high-tech iparba és a nagy hozzáadott értéket képviselő szolgáltatásokba történő befektetéseket vonzzák. A Nokia és a Siemens már működtet K+F központokat Magyarországon, a Siemens és a Luftansa adatfeldolgozásának székhelye a Cseh Köztársaság. Az új tagoknak egyre inkább az oktatásba kellene befektetniük, és kialakítaniuk a „tudásalapú gazdaságot”.

Amennyiben a közvetlen tőkebefektetéseket három összetevőre bontjuk – a gazdaság mérete, a munkaerőköltségek/versenyképesség és egyéb tényezők (pl. kulturális, nyelvi tényezők) –, egyértelmű, hogy a nagy feltörekvő országok (Kína, India, Brazília, Oroszország) rendelkeznek a méretből és a munkaerőköltségekből származó előnyökkel. Az EU-10 ezzel szemben csak az alacsony munkaerőköltséggel/versenyképességgel tud szolgálni, és ezek a tényezők is előbb-utóbb módosulnak. Az elsődleges cél tehát egy kedvező általános gazdasági környezet megteremtése és a befektetők bizalmának növelése ahhoz, hogy fenntarthassák és növelhessék a közvetlen tőkebefektetések volumenét. A következő fázis természetesen az FDI-tól való modernizációs függés csökkentése, a saját versenyképes gazdasági, társadalmi és humán erőforrás-bázis kiépítése. Mi kell ehhez? A sokat hivatkozott ír recept a következő: gyors és mély dereguláció a jól működő piacok megteremtése érdekében, a vállalkozások támogatása, a kis- és középvállalkozások fejlesztése, a feketegazdaság visszaszorítása. Munkahelyek létrehozása az adók csökkentésével, a jogszabályok egyszerűsítésével és a humán erőforrásba történő befektetések ösztönzésével. Többet kell költeni az infrastruktúrára, az oktatásra és a kutatásra.

Bár már 1973-ban az EK tagjává vált, Írország az 1990-es évek elejéig messze európai partnerei mögött kullogott. Az életszínvonal és a foglalkoztatottság szintje igen alacsony volt. Jelenleg Írország egy főre jutó GDP-je jóval meghaladja az EU-25 átlagát, és a GDP növekedése megelőzi az Unió többi tagállamát. Az „ír csodában” egyértelműen nagy szerepet játszott az ország viszonylagos földrajzi és kulturális közelsége az Egyesült Államokhoz. Mindez a viszonylag alacsony munkabérekkel vonzó helyet teremtett az USA vállalatai számára, melyek európai bázist szerettek volna létrehozni. Az ír gazdaság jórészt az amerikai fellendülésből profitálhatott az 1990-es években. A proaktív gazdaságpolitika a földrajzi elhelyezkedést és az ország méretét sikeresen kompetitív előnyvé és a fejlődés forrásává alakította át. E politika részét képezte a kiadásokat visszaszorító „sokkterápia” és a „szociális partnerség”. A ked-

vező gazdasági feltételekhez társuló alacsony adókulcsok különösen vonzó helyet teremtek a közvetlen tőkebefektetések és a helyi vállalatok számára.

Természetesen az írt példa nem másolható, de számos eleme megfontolásra érdemes. Az új tagok, főképp a közép-kelet-európai országok nagyban különböznek Írországtól, és mára a világ is jócskán átalakult körülöttünk. Léteznek azonban „egyetemes” hívószavak, mint

- a stabilitás,
- a versenyképesség,
- a növekedés.

Az új tagországok akkor használják ki maximálisan az EU-tagságukat, ha ezt a hármast célt követik, illetve valószínűsítik meg, ha a tagsággal megnyíló eszközrendszernek a célrendszernek az elérésére használják.

1. Stabilitás

Az európai demokráciák klubjában a politikai stabilitás szinte magától értetődő, de a tagság a gazdasági stabilitás garanciáját is jelentheti. Ennek legfontosabb záloga az euró bevezetése. Az euró bevezetéséig pedig egy kiszámítható és számon kérhető gazdaságpolitika megléte, amelynek központi eleme a költségvetési stabilitásra való folyamatos törekvés, és egy hosszú távon is fenntartható, hiteles gazdaságpolitika folytatása. Ez utóbbi különösen fontos olyan, folyamatosan öregedő társadalmak esetében, mint az európaiak.

Szlovéniában már sikerrel járt az ilyen makropolitika, hiszen az ország 2007-ben bevezeti az eurót, amely rendkívüli stabilizációs erővel bír egy kicsi és nyitott gazdasággal rendelkező ország számára. Az euróhoz vezető út során a legfontosabb a hitelesség megőrzése, ez összességében fontosabb, mint egy konkrét euró-bevezetési dátum kitűzése.

2. Versenyképesség

Túl kell lépni az általánosságokon, az adott ország természetes erősségeire alapuló, és a konkrét gyengeségeket kezelő koncepciót kell alkotni, de természetesen az olyan alaptételek, mint a termelékenység fokozása, a magasabb hozzáadott-értékű szegmensek irányába való elmozdulás, vagy a társadalom tudásszintjének emelése általános iránymutatónak számíthatnak. Az új tagországok versenyképességet hátráltató legnagyobb problémái egyrészt a gazdaság és a társadalom azon alrendszeire vannak, amelyeket a piaci átalakulás nem volt képes modernizálni, vagy azért, mert az adott rendszer jellemzően nem piaci alapú, vagy azért mert a piaci erők mesterségesen ki voltak zárva onnan. Tipikusan ilyen az egészségügy, a mezőgazdaság és a közigazgatás. Másrészt hátráltatók azok a területek, ahol viszont a közhatalom működése bizonyult elégtelennek, ilyen az egész gazdasági fejlődést akadályozó adóelkerülés és a fekete gazdaság burjánzása. Ezeknek a területeknek a reformja nélkül jóval többet kellene investálni direkt versenyképesség-növelő akciókba, mint pl. infrastruktúra, vagy KKV-fejlesztés, ugyanakkora eredmény elérése érdekében. A di-

rekt akciókra, és részben a versenyképesség útjában álló akadályok elhárítására is a közép-kelet-európai országok rendelkezni fognak egy kiváló eszközzel: a regionális politikai forrásokkal.

3. Növekedés

A növekedés az új tagállamokban nemcsak a társadalom gazdagodását jelenti, hanem a centrumhoz való felzárkózás zálogát is. Növekedés nélkül nincs stabilitás, és versenyképesség nélkül nincs növekedés. A közép-kelet-európai országok számára ezért kulcsfontosságú, hogy a növekedésük modern és versenyképes iparra, illetve szolgáltatási szektorra épüljön, különben a növekedés átmenetinek bizonyul majd. A növekedésnek emellett tartósan és jelentősen meg kell haladnia a centrum növekedését, különben megrekedhet a felzárkózás, ami rendkívül negatív következményekkel járna. A cél tehát egy modern, versenyképes, nagy szellemi hozzáadott-értékkel bíró gazdaság létrehozása, illetve az ennek létrejöttéhez szükséges jogi és infrastrukturális keretfeltételek megteremtése.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy az új tagállamok számára legfontosabb két feladat a következő években: az euró bevezetése, és a regionális politikai „Marshall-segély” minél hatékonyabb és ésszerűbb felhasználása lesz.

IV. Kérdések és válaszok a jövőről

A bevezetőben jelzett kérdésekre megkísérlek részben a cikk eddigi megállapításai alapján – amelyek az eddigi bővítések tanulságait értékelték –, részben a további potenciális bővítések kihatásait elemezve választ adni.

Természetesen a legizgalmasabb nyitott kérdés, ha úgy tetszik, a kérdések kérdése az, hogy hol is vannak (illetve lesznek) az EU földrajzi és funkcionális határai. A válasz erre a kérdésre az, hogy jelenleg nincs válasz, sőt valószínűleg sosem lesz rá végső válasz, mert az mindig az adott kor politikai realitásaitól fog függeni. Az európai polgárok úgy érzik, hogy az EU határai elérték azokat a történelmileg kialakult végpontokat, ahol „Európa” mint földrajzi és kulturális entitás mindig is létezett. Természetesen a második kérdésre (hol lesznek az Unió funkcionális határai) a válasz alapvetően attól függ, hogy mi a válasz az első kérdésre, vagyis az Unió földrajzilag milyen területeket ölel fel. Vagyis egy bizonyos pont után (pontosan nem lehet tudni, hogy mikor) a bővítés fogja determinálni az Európai Unió jellegét. Ez egy forradalmain új korszak lesz, hiszen eddig a bővítések csak árnyalatokban módosították az EU működését, krédóját és intézményi masinériáját. Az EU teljes jogi univerzumát – amely a kozmoszhoz hasonlóan gyorsulva tágul, egyre több és több területet, egyre több és több szabállyal, iránymutatással és bírósági esetjoggal ölel át (funkcionális expanzió) – az új tagok teljes mértékben, és gyakorlatilag feltétel nélkül átvették, bevezették és alkalmazták. A folyamatos földrajzi bővülés, azonban – folytatva az előbbi hasonlatot – sokakban aggodalmat kelt, mert hasonlóan a kozmoszhoz, az európai integráció fokozatos felhígulásától, kiüresedésétől, és elkerülhetetlen végső kihű-

lésétől tartanak. A funkcionális expanziót ezzel szemben sokan az integráció lényegi és elengedhetetlen tulajdonságának tartják. Népszerű és elterjedt a hasonlat, amely az európai integrációs folyamatot egy bicikliként írja le, amelyet, ha nem hajtanak (vagyis nem fejlesztik tovább, nem fejlődik állandóan a politikai víziók és a konkrét jogalkotás szintjén, új és új funkcionális területeket lefedve), akkor azonnal felborul.

Az EU tulajdonképpen a hagyományos integrációelmélet gyakorlati megvalósulása, hiszen vámunióból fejlődött a gazdaság millió részterületét átfogó belső piaccá, majd monetáris unióvá. Sőt néhány hónapig úgy tűnt, hogy hatalmas lépést tesz a politikai unió felé is. Aztán jött a francia és a holland „nem” az EU valaha született legambiciózusabb politikai tervére, az európai alkotmányra. A lineáris fejlődés modellje tehát megbicsaklott, nem utolsósorban egyébként azért, mert a nyugat-európai állampolgárok megijedtek a hatalmas bővítési tempótól, amelyet az EU politikai elitjei diktáltak. Az emberek még meg sem emésztették a tízeket, de már az előszobában várakozik Románia és Bulgária, és Törökország is rákerült a bővítési radarernyőre. Az alkotmány leszavazásában természetesen sok egyéb tényező is közrejátszott, furcsa módon egyik sem kötődött igazán magához az európai alkotmányhoz, sokkal inkább belpolitikai, beltársadalmi vagy a gazdaság aktuális gyengeségéből fakadó okai voltak. Ennek ellenére az EU (lásd bicikli hasonlat) meg fogja találni a módját, hogy megmentse, ami az alkotmányból menthető és mentendő.

Témánk szempontjából most fontosabb kérdés a további bővítések hatása az európai integráció jellegére. A további bővítések (és nemcsak az elkövetkező néhány évre, hanem a következő évtizedekre tekintünk előre) drámai módon megváltoztathatják az európai integráció jellegét, működését, ethoszát. Horvátország mint lehetséges 28. tagország per definitionem ki fogja provokálni az EU jelenlegi alapszerződésének, a Nizzai Szerződésnek a módosítását, hiszen a jelenlegi szabályok szerint az Unió maximum 27 tagra bővíthet. De a további potenciális bővítések (Törökországról, és még számos jelenleg csatlakozónak számító, vagy egyelőre még annak sem számító államról van szó) ennél is mélyrehatóbb változásokat indukálhatnak. Az egyik legfontosabb megválaszolandó kérdés az, hogy mit szeretnénk – mi, európaiak – az európai integrációval kezdeni? Milyen páneurópai gazdasági, társadalmi berendezkedést képzelünk el? Ugyanis ennek megfelelően kell kezelni a jövő bővítési hullámain. Több iskola verseng egymással: az egyik az európai integráció egyre intenzívebb intézményesítése, az európai népek politikai uniója felé szeretne elmozdulni, a másik véglet a szabadkereskedelem és a gazdasági szabadságjogok garantálásán túl nem kíván szerepet juttatni az európai integrációnak.

Mint már mondtuk, eddig – néhány látványos kivétellel, mint a közös pénz vagy a schengeni rendszer – a földrajzi bővülés a funkcionális bővüléssel (ezt szokás mélyülésnek is nevezni) kéz a kézben haladt, az új tagok teljes egészében csatlakoztak az integrációs spektrumhoz, és kötelezettséget vállaltak arra, hogy záros határidőn belül csatlakoznak azokhoz a funkcionális területekhez is, amiket a csatlakozás pillanatában nem abszolvtáltak (lásd euró). Nyilvánvaló, hogy egy bizonyos ponton túl a földrajzi és a funkcionális bővülés (vagy szinten tartás) nem valósítható meg egyszerre. Vagyis Európának minden bizonnyal néhány évtizedes távlatban új fejlődési modell kell választania. Láttuk, hogy a tízes bővítés nem destabilizálta az integrációt, sőt –

igaz szerény, de – pozitív gazdasági hatással is járt az integráció egésze számára. Jól lehet azt nem állíthatjuk, hogy igazán revitalizálta volna az EU-t. Az EU újradefiniálásról való gondolkodást és politikai debattot azonban elindította! Az azonban igaz, hogy a nyugat-európai közvéleményt „megrázta” a nagyarányú bővítés ténye, és ezt az érzést sajnos gyakran populista politikusok is felerősítették. A következő évtizedek potenciális bővítési körei (ha lesznek ilyenek) viszont már mások lesznek, mindenképpen újradefiniálásra készítetik az EU-t. Nagyobb a potenciáljuk arra, hogy legalábbis gazdasági értelemben revitalizálják az EU-t, de nagyobb veszélyt hordoznak abban a tekintetben, hogy politikai értelemben destabilizálják azt. Ezért rendkívül fontos az, hogy Európa világos modell- és jövőképpel álljon a következő földrajzi terjeszkedések elé!

A jövő bővítési stratégiájának megalkotásakor tisztázni kell többek között azt is, hogy a bővítést az európai színvonalú jólét kiterjesztése, vagy a regionális stabilitás kiterjesztése eszközének tartjuk-e? Az európai integráció létrejöttének legfontosabb oka biztonságpolitikai volt: egy asztalhoz kellett ültetni a franciákat a németekkel és a többi nyugat-európai néppel, annak érdekében, hogy soha többé ne törjön ki Európában háború. A terv bevált, és az európai népek egyre meghittebb baráti klubba kapcsolódtak. Ebben persze szerepe volt az amerikai támogatásnak és a hidegháború kohéziót serkentő szerepének is. Ráadásul a demokráciák békés együttélésének „bónuszaként” sosem látott jólét köszöntött be Nyugat-Európában. Ma azonban gyökeresen más a helyzet, az európai centrum sosem volt ilyen stabil és kooperatív, megszűnt a hidegháborús patthelyzet, számtalan lehetőség van – akár katonai, akár politikai, gazdasági, kulturális – az Európa határain kialakuló konfliktusok kezelésére. Felmerül tehát a kérdés: kell-e instabilitással küzdő, fenyegető európai perifériaállamoknak teljes jogú tagságot adni azért, hogy stabilizáljuk őket? Tudván azt, hogy az összeurópai jólét emeléséhez kevésbé járulhatnak hozzá, viszont értelemszerűen bonyolultabbá, nehezebbé tehetik az EU működését (gondoljunk csak a döntéshozatalra). Vagy inkább ajánljunk szabad kereskedelmet, befektetéseket, célzott támogatásokat stb.?

A következő bővítési körök jelentős hatással lehetnek a közvélekedésre, az EU megítélésére, és új megvilágításba helyezhetnek olyan központi EU-krédókat, mint a szolidaritás (lásd regionális politika), és a bonyolult, némileg a kisállamok számára pozitívan diszkriminatív, „igazságos” döntéshozatali szavazati rendszer.

Mіндеzen kihívások ellenére nagyon valószínű – több évtizedes távlatokban – az európai integráció folyamatos földrajzi terjeszkedése. A globális versenyfutásban szinte elkerülhetetlennek látszik a regionalizmus felerősödése, és így az európai integráció terjeszkedése is. Ez minden bizonnyal kihat majd az európai integrációs modellre is, számottevő változásokat eredményezve. Az Unió több irányban is elindulhat a továbbfejlődés útján, ezek véleményem szerint az alábbi modellekkel írhatók le:

- kétsebességű Európa;
- rugalmas Európa;
- network- (hálózat-) Európa.

Mind a három modell szakítást jelent a jelenlegi koherens, „monolit” Európa-moddellel, ahol egységesen, minden tagra kiterjedően érvényes az összes közösségi norma, és

együtt, a tagok teljes részvételével folyik a funkcionális terjeszkedés. Bármelyik modell valószínű is meg, alapvetően mindhárom kiváltója a földrajzi terjeszkedés volna.

A *kétsebességes Európa* nem új keletű fogalom, közírók, politikusok egyre gyakrabban játszanak el ezzel a gondolattal. A kétsebességes Európa gondolata abból a felismerésből alakult ki, hogy az egyre kiterjedtebb és heterogénebb EU-ban egyre nehezebb egy egységes haladási ütemet fenntartani, ezért azok a tagállamok, amelyek gyorsabban kívánnak haladni az integrációval, úgy dönthetnek, hogy saját maguk létrehoznak egy belső „élcsapatot”, ahol olyan területeket is közösségi fennhatóságba adnak (pl. külpolitika, szociálpolitika vagy adózás), amelyeket mások nem hajlandók. Az alapvető probléma ezzel a modellel nem az, hogy egyes tagállamok gyorsabban akarnak haladni, mint a többiek, hiszen az ajtó mindenki előtt nyitva. Ha akar, bárki csatlakozhat. De mi van, ha nem akar, mi van, ha az „élcsapat” nem gyorsabban, hanem *más irányba* akar haladni, mint a többiek? Ez önmagában még nem is lenne akkora baj, az viszont már problémás lenne, ha a belső kör esetleg egy teljesen különböző gazdasági, társadalmi modellt akarna körülbástyázni! Képzeljük el, ha egy ilyen magcentrumnak a központi krédója az elavult szociális modell, és a nemzeti bajnokok (vagyis a nagy, esetenként állami tulajdonban lévő privilegizált helyzetben lévő cégek) védelme, az adóverseny megakadályozása, a globalizáció keltette félelemből eredő befelé fordulás és protekcionizmus lenne! El tudjuk képzelni, hogy ehhez valaha is csatlakoznának az új tagok, vagy az északi országok? Én nem, ahogy azt sem, hogy ez jót tenne a kontinens versenyképességének. Természetesen a fenti példa fikció, de az elmúlt időszak fejleményei alapján kijelenthetjük, hogy nem teljesen alap nélküli! Jelenleg a centrum több fronton is tart az új tagoktól, legalábbis előfordul, hogy egyes politikusok, elemzők a kelet-európai „dömpingeket” teszik meg bűnbaknak. A dömpingáron dolgozó „keleti” munkavállalókat, a fiskális dömpinget (adóversenyt) és a szociális ellátás megszokott nyugati szintjét próbára tevő szociális dömpinget alkalmazó új tagállamokat azonban leginkább ahhoz a bizonyos családi kismacskához hasonlíthatjuk, akin kiválóan ki lehet tölteni a haragunkat. A kihívások, vagy, ha úgy tetszik, a problémák igazi forrása – maradva az állatvilágból kölcsönzött példánál – az indiai tigris és a kínai sárkány.

További jellegzetessége ennek a modellnek, hogy ha elmozdulás lenne a politikai unió felé (és ennek ebben a modellben van a legnagyobb esélye), akkor az mindenképpen a magcentrumban (az „élcsapatban”) következne be.

A *rugalmas Európa* modell annyiban hasonlít az előzőhöz, hogy kialakulnak olyan „magok”, szövetségek, amelyek egy bizonyos területen előrelépnek az integrációban, maguk mögött hagyva a többieket. A részvétel az ilyen magokban is önkéntes és nyitott lenne. Valami ilyesmire már akad is példa, gondoljunk csak az euróra vagy Schengenre. A hatalmas különbség az előző modellhez képest az lenne, hogy itt nem egy „élcsapat” és egy „követő csapat” alakulna ki, hanem több, rugalmas, alkalmi, konkrét ügyekre alapozott partnerség, ami sokkal kevésbé lenne intézményesítve, mint a kétsebességes modellben. Ehhez a modellhez egyébként még jelentős jogszabály-módosításra sem lenne szüksége az EU-nak, hiszen a Nizzai Szerződés lehetővé teszi az ún. „megerősített együttműködés” (enhanced cooperation) létrehozását a tagállamok között. Ennek két feltétele van: egyrészt legalább a tagállamok egyharmadának részt

kell vennie benne, másrészt az együttműködésnek nyitottnak kell maradni az összes tagállam irányába. Ez a fajta rugalmas integráció azonban együtt járhat néhány lehetséges hátránnyal: növeli az EU bonyolultságát, és a legrosszabb esetben ahhoz vezethetne, hogy egyes országok megpróbálnák a már meglévő szabályok egy értékes részét lebontani. Informális kormányközi csoportosulások egyébként már kialakultak, például az „EU-3” Iránnal kapcsolatban (Nagy-Britannia, Franciaország és Németország), a „G-5” a terrorizmus ellen (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Olaszország és Spanyolország), vagy a rendőrségi cseréről és határokkal kapcsolatos együttműködésről szóló prúmi szerződést aláíró hét tagállam között (Ausztria, a három Benelux ország, Franciaország, Németország és Spanyolország).

A rugalmas integráció fontos szerepet játszhat abban, hogy fenntartsa a bővítés iránti támogatást, és enyhítse azt a félelmet, hogy a további bővítés gyengítené az EU intézményeit és a szolidaritás érzését. Ráadásul egy rugalmasabb EU-ban a csatlakozni kívánó országok hajlandóbbak lennének akár nagyon hosszú átmeneti időszakokat is elfogadni, amely egyes közösségi politikákban elhalasztaná teljes jogú részvételüket, ami természetesen jócskán csökkentené a bővítés költségeit is. Mindez a jövőbeni bővítéseket elfogadhatóbbá tenné a kételkedők számára.

A *hálózat-Európa* lenne a három közül a leghígabb, legkevésbé kohézív integrációs modell, egy igazán távoli jövőben alkalmazható megoldás, amikor az európai integráció határai már a földrajzi értelemben vett Európán is túlnyúlnak. Ebben a rendszerben „Brüsszel” koordinatív és alapszabályokat lefektető központ lenne, amely köré számos alregionális együttműködés csoportosulna. Az integráció krédója a szabadpiaci minimum lenne, de egyes tagok, tagcsoportok ennél sokkal messzebbre is mehetnének a harmonizációban és a koordinációban. Ebben a modellben akár még egy avantgard központi élcsapat is helyet kaphatna. Ebben az esetben a szavazati rendszer a legfontosabb alapkérdéseket kivéve diszkriminálna a belső magcsoport tagjai irányába. A bővítések már nemcsak rendkívül hosszú átmenetekkel, hanem az új tagok egyes politikákból való örökös kizárásával valósulnának meg.

Bármilyen modell irányába is mozdul majd el az Európai Unió, két dolgot be kell látnia. Egyrészt: hosszú távon, a globális fejleményekre adandó megfelelő válasz a bővülés, másrészt: ehhez jól átgondolt és megfelelően rugalmas hosszú távú stratégiával kell rendelkeznie.

Az Európai Unió immár egy fél évszázados sikersztori, a jólét, a demokrácia és a biztonság garanciája az európai kontinensen. A nyilvánvaló nehézségek ellenére az EU nélkülözhetetlen marad tagjai és állampolgárai számára. Nekünk európaiaknak szükségünk van – jobban, mint valaha – egy erős és hatékony Unióra, amely előmozdítja érdekeinket és kifejezi értékeinket, és amelyik nem retten meg a globalizáció kihívásaitól. Vigyázni kell, nehogy helytelen válaszokat adjunk a sokasodó kihívásokra!

Felhasznált irodalom

Barysch, Katinka: Enlargement two years on: Economic success or political failure? Briefing paper, Centre for European Reform, 2006, London

- Calmfor, Lars: What remains of the Stability Pact and what next? Report, Swedish Institute for European Policy Studies, 2005, Stockholm
- Centre for European Reform: EU 2010 – A programme for reform – Manifesto, 2006
- Európai Bizottság: Bővítés, két év után – gazdasági siker. Brüsszel, 2006.
- Európai Bizottság: Közlemény a szerkezetátalakításokról és foglalkoztatottságról – COM (2005) 120
- Leonrad, Mark: Why Europe will run the 21st century. Fourth Estate, 2005, London
- Marján Attila (szerk.): Az Európai Unió gazdasága. HVG Kiadó, 2005, Budapest
- Marján Attila: Európa pénzügyei. Sanoma Budapest, 2005, Budapest
- Marján Attila: Az európai hagyma – Az Európai Unió hatalmas kihívások előtt. Európai Tükör, 2006. július-augusztus.
- Subacchi, Paola: What does a larger EU mean for the European economy – Looking at 2005 and beyond, Royal Institute of International Affairs, Chatham House, 2006, London
- Wolf, Martin: Why globalization works? Yale University Press, 2005, New Haven and London.

BESENYI SÁNDOR

Össze kell egyeztetni óráinkat! **Euroregionális együttműködés a délkeleti határ mentén**

Az euroregionalizmus – a határokon átívelő transznacionális együttműködés fogalma – a daytoni megállapodás után, nyugat-európai példák alapján honosodott meg térségünkben. Írásunkban a hazánk délkeleti hármás határa mentén, döntően népi diplomáciai eszközrendszerrel és erőfeszítések révén napjainkig kibontakozott együttműködés térségi meghatározóit, kiindulási feltételeit, motivációit és főbb törekvéseit, gondjait, problémáit, eredményeit, tágabb összetevőit vázolja a résztvevő szemtanú.

Románia és Bulgária felvételével, 2007. január elsejével új periódus kezdődik hazánk délkeleti határai mentén a határokon átívelő térségi társadalmi, gazdasági és kulturális szomszédsági kapcsolatokban. Úgy vélem, halaszthatatlanul át kell tekintenünk a megelőző periódus jellemzőit, meghatározóit, reményeit és törekvéseit, eredményeit és problémáit, hogy jól mérjük fel a következő időszak mozgásterét, lehetőségeit és tennivalóit.

1. Útkeresés Dayton után

A megelőző periódus a Bosznia körüli balkáni háborúkat lezáró, 1995. novemberi daytoni megállapodást követően, nyugat-európai minták nyomán indult, határokon átívelő euroregionális együttműködés kibontakozásának időszaka.

Az 1989-90-es kelet-európai történelmi fordulatot követő történések a délkelet-európai térség államaiban eltérő módon, tartalommal és mélységben nyitották meg az utat a demokratikus átalakulás, a pluralista politikai rendszer és a piacgazdaság viszonyrendszerének kialakulása, valamint az európai integrációs kapcsolatok kiépülése előtt.

A jugoszláv háborús hatalmi politikai törekvések kudarca által modulált történelmi helyzetben, a magyar-román kétoldalú államközi kapcsolatok ígéretes átalakulása nyomán, valamint a multilaterális államközi együttműködések kiépülésével (CEFTA, Közép-Európai Kezdeményezés, Phare CBC, CREDO) kirajzolódtak az európai integráció különböző térségi kezdeményezései is.

A térségi – szinte tektonikus – történések sodrában, a lakossági kapillárisok újraélesztésével, a települési, intézményi, kisközösségi, kulturális és sportegyttműködés, az egyéni és közösségi demokratikus jogokért küzdő civilkapcsolatok, a gazdasági szereplők tájékozódásai, találkozóai, a kamarák és az önkormányzatok kapcsolat-

felvételei, együttműködési programjai keretében, *népi diplomáciai kezdeményezésekkel* bontakozott ki *Magyarország délkeleti határai mentén* az ezeken átívelő kulturális, társadalmi és gazdasági partnerségi folyamat. Ez alapozta meg az euroregionális együttműködés intézményesítését és stratégiai programozásának beindítását.

Az 1996. február 28-án Szegeden megtartott *Nemzetközi Euroregionális Konferencián* körvonalazódott a Duna-Tisza-Maros menti együttműködés új, immár eurokonform koncepciója.

Az 1997. november 21-én jegyzőkönyv aláírásával – egyelőre a megyei önkormányzatok és a vajdasági tartományi kormány megállapodásaként – intézményesült a későbbiekben *Duna-Körös-Maros-Tisza névre átkeresztelt (DKMT) Euroregionális Együttműködés*.

A jugoszláv helyzet, az embargós megszorítások, majd az 1999. tavaszi jugoszláv-NATO háború beárnyékolta, nyilvánvalóan lefékeztek, egy időre ellehetetlenítették a partnerségi kapcsolatokat, de nem vágták el az együttműködés új szárait. A kapcsolatok lehetséges életnyilvánításai (találkozók, konzultációk, magyarországi és bánáti konferenciák, segélyszállítmányok) a konfliktusos és háborús politikával szembeni alternatív együttműködés a délkelet-európai stabilizációs politika lehetőségét és szükségességét demonstrálták e drámai periódusokban.

A koszovói albán-szerb, illetve a Szerbia kontra NATO háborús konfliktust lezáró Délkelet-Európai Stabilitási Egyezmény (1999. július 28–29.) nyomán az 1999. október 8–9-én Szegeden tartott *Európai Stabilizációs Konferencia* nemzetközi hátteret adott az ekkor indult „szegedi folyamat” számára.¹

„*Európa Kapu*” címen 2000 júliusában tartottuk meg Szegeden az első jugoszláv-magyar civil fórumot, 68 honi és vajdasági civil szervezet képviselőjének részvételével. (Az „*Európa Kapu*” később szlogené lett szegedi önmeghatározás a „*Balkán Kapuja*” meghatározás kísérlet helyett született a kilencvenes évek anakronisztikus és szörnyű balkáni háborúinak sorozata után, egy másfajta, Európa-irányú, tartalmú, jellegű magatartás és orientáció jelölésére.)

Az eddigi kapcsolatépítő, információs és kommunikációs periódus eredményei alapján, az alaphelyzet meghatározottságai, az együttműködés szükségességének és lehetőségeinek felmérése nyomán, az ezredforduló évében, 2000 őszén kimunkált², majd 2005. május 28-án Szegeden, a román, a szerb és a magyar külügyminiszter jelenlétében *megújított DKMT Stratégiai Program*³ szerint, a már kialakított intézményesült-ségben folytatódhat a térségi, határokon átívelő kommunikáció és együttműködés.

Bár az elmúlt években az euroregionális szomszédsági kapcsolatok a lakosság széles rétegei által is pozitív módon, átláthatóan hozzájárultak a határ menti kulturális, társadalmi, gazdasági, önkormányzati, intézményi és civil érintkezés korszakos javu-

1 *Út a szegedi folyamathoz* (Civil kezdeményezések és együttműködések a hármasthatár mentén)
Szerző: Besenyi Sándor, Szeged c. folyóirat, 103. évfolyam 6. szám, 2001. június, 23–28. old.

2 *Stratégiai Terv a Duna-Körös-Maros-Tisza Regionális Együttműködés számára*, I. és II. k.
Szerk.: Kulcsár László, Szeged 2000. magyar, román és angol nyelven

3 *A Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió Stratégiai Terve*.
Szerk.: Nagy Imre, MTA RKK Alföldi Tudományos Intézet, Szeged, 2005.

lásához, a másik oldalon, a balkáni relációban – a 2000. októberi demokratikus áttérés utáni visszarendeződés következtében – az örökölt és az újabb keletű feszültségek lefékeztek Szerbia európai közeledését. A Vajdaságban a kilencvenes évek háborúiban elvesztett szerb területekről odamenekültekkel az etnikai struktúra is jelentősen változott. Növekedett a szerb nemzeti radikálisok befolyása országosan, helyi szinteken és a lakossági körökben is. Nőtt az etnikai feszültség a vegyes lakosságú területeken. Ismétlődtek a fiatalok körében a magyarverések. Csökkentek a vajdasági autonómia esélyei, gyengült az európai orientáció.

Érthető tehát, ha reménységeinkkel *kételyek és kétségek* is felmerülnek bennünk az euroregionális kezdeményezések további sikerét és a térségi kapcsolatok jövőjét illetően. Formálhatják-e Délkelet-Európa világát, az együtt élő népek szomszédsági kapcsolatait jóakarató kezdeményezéseink? Hatnak-e valójában mindennapjaink alakulására, cselekvési-viselkedési módozatainkra, gondolkodásunkra a határ mindkét oldalán ezek a kezdeményezések? Illó tartózkodással, a keserű történelmi tapasztalatokból fakadó szkepszissel, visszafogott várakozással, de mégis reménységgel gondolunk az újabb korszak újabb esélyeire, a körütekintően és átgondoltan megalapozott kezdeményezésekre. Hisz' hányszor áthúzta már itt várakozásainkat a történelem. Turbulenciája hányszor teremtett váratlan fordulatokat, indított nem kívánt, nem várt fejleményeket, reménységeinktől eltérő folyamatokat.

Úgy érezzük, rajtunk is áll, hogy korunk nagy mozgásirányában, a planetáris globalizáció feltartóztathatatlanul gördülő áramlásában megpróbáljunk tájékozódni, s el tudjunk igazodni.

Hol is találjuk térségi koordinátáink vonatkoztatási pontjait? Hol találunk közöttük fogódzókat? Találunk-e iránytűt tájékozódásunkhoz, kisebb és nagyobb stratégiáink megválasztásához?

A globalizációs áramlások gazdasági-társadalmi kényszerei sodrásában, a transzeurópai mozgásirányok mentén – a műholdas időjárési térképek felvételeihez hasonlóan – a helyi és térségi turbulenciákkal bonyolított európai integrációs folyamat peremvidékének „időjárési körülményei” befolyásolják vonatkoztatási pontjaink megválasztását. Pulzáló áramlások, felforrósodó balkáni örvénylések időnként zavaró térségi klimatikus viszonylatokat eredményeznek, meg-megzavarják tájékozódásunkat. Megmaradásunk, boldogulásunk, identitásunk védelmében kell keresnünk és találnunk új cselekvési módozatokat a planetáris gazdasági kényszerek sodrásában.

Úgy véljük, ezek a kis és nagyobb stratégiák nem lehetnek geopolitikai meghatározottságainktól független próbálkozások, levitézlett, lejárt szavatosságú kísérletek. Tükrözniük kell a kelet-közép-európai realitásokat, adottságokat és meghatározottságokat, megszenvedett tapasztalatainkat és azok tanulságait. Olyan térségi és helyi stratégiákra, cselekvési programokra van szükségünk, amelyek

- a kusza térségi viszonyrendszerekben képesek előmozdítani az együtt élő népek és nemzetiségek kölcsönös megértését, együttműködését;
- segítik a XX. század nagy történelmi kataklizmái révén szétszakított magyarság nemzeti integrációját;
- térségünk társadalmi-gazdasági modernizációs felzárkóztatását célozzák és szolgálják;

- alternatívát kínálnak az önpusztító balkáni hatalmi politikával szemben a békés és demokratikus berendezkedés és az építőmunka számára;
- elősegítik a délkelet-európai stabilizáció organikus folyamatát;
- illeszkednek az európai normákhoz és tendenciákhoz.

Az impulzusok ma már autósztrádán és interneten érkeznek, de meghatározottságaink közegén átszűrve, belélegezve hatnak ránk, adnak erőt, biztatást.

2. Meghatározottságaink az euroregionális együttműködési korszak küszöbén

2.1. Etnikumok, nyelvek, vallások és kultúrák kevert együttélése

A Dunába, Tiszába tartó folyók járta, alakította, zömében alföldi tájban elkülönült területeken, részben tagolatlan szendvicsszerkezetben, mindennapi együtt létezésben vegyes etnikai, nyelvi, kulturális és vallási népességstruktúra alakult ki a térségben. Magyarok, románok, szerbek, szlovákok, németek, horvátok, bolgárok, görögök, örmények és zsidók stb. települtek meg, éltek és élnek, vívnak és békülnek változó térségi arányokban a kompakt etnikai területek mellett szórványokban, kisebbségi vagy többségi, vegyes szomszédsági körülmények között.

Az etnikumok, a nyelvek, a kultúrák, a vallások, a tradíciók, a magatartás- és szokásrendek mindennapi egymásmellettsége, inter- és multikulturális közege a térség mindmáig meghatározó történelmi és társadalmi sajátosságai, kiindulási alaphelyzete.

2.2. Véres és kegyetlen közös történelem

Korunk válsággóccainak közös vonása, hogy a konfliktusok háttérben feszültségektől terhes közös történelem húzódik meg. Viszályok, adok-kapok összecsapások, okozott és elszenvedett sérelmek és sebek, egymással felelős impériumváltások és leszámolások, az etnikai határoktól eltérő államhatárok és hatalmi berendezkedések, a nemzeti többségtől békétlen békediktátumokkal elszakított és kiszolgáltatott kisebbségek, nemzetállami erőlködések és erőszakosságok, véres háborúk és ismétlődő bosszúállások, a nyerteseknek és a veszteseknek is keserves közös múlt terhét cipelik térségünk népei (Trianon szindróma).

Az agyak és a zsigerek poggyása ez a konfliktusos, véres történelem. Újabb feszültségek, konfliktusok, viszályok fellángolásának veszélyét is rejti a közelmúlt és a jelen. Csonkok és roncsok, elvágott utak és vasutak, elmetszett erek, tömegsírok és agyvelőnkig hatoló, sajgó fájdalom maradtak ránk emlékeztetőül ebből a múltból. A velünk élő történelem meghatározottságaink nehéz poggyása.

2.3. Organikus történelmi gazdasági és társadalmi szerkezet

A térség további sorsának, lakói mozgásterének, boldogulásának meghatározó előfeltétele a döntően alföldi természeti adottságai felhasználására, bővítésére, átalakí-

tására épülő *agrárius jelleg*. A korábbi birodalmi keretek között a térség mezőgazdasági terméktöbblete képezte cserealapját, és régiók közötti agrárellátási funkciót adott a térségnek.

A XIX. századi folyószabályozások, az új, hatalmas termőföldek, korszerűsödő termelés és gazdálkodás, a gőzhajózás, majd a dinamikus vasútépítés révén kialakult *szállítási infrastruktúra* létrejöttével kibővült az árucerealap, és a birodalmi kereteken túlra, európai piacokra is eljuttatta ezt hatalmas térségi kínálatot. Az iparosítás, a villanytelepek megjelenésével megnyílt új energiaforrások lendületet adtak a mezőgazdaság korszerűsítésével kibővült bázisra épülő *feldolgozóipar* fejlődéséhez.

A térség kereskedelmi és agráripari központjaiban látványos *urbanizációs dinamika* bontakozott ki, amely szükségleteket és előfeltételeket teremtett az oktatás, a képzés fejlesztéséhez és a kultúra gazdagodásához is. A térség aranykora ez az időszak, amely azonban korszakos, új törésvonalakat és feszültségeket is teremtett. A gazdasági szerkezet nyomán átstrukturálódott a társadalom is.

A változások egyaránt dinamizálták az egész térséget. Sőt az addigi periférián, a hegyvidék megyéiben berobbant a bányászat és az iparosítás évszázada. Trianont követően az utódállamok az iparosítási és urbanizációs folyamatokat az eredeti etnikai szerkezet drámai átalakítására is felhasználták.

Mára ezek a gazdasági, társadalmi, szociális adottságok új történelmi helyzetben, új konstellációban megroppant *nehéz örökséget* jelentenek.⁴

2.4. Tagolt településrendszer és térkapcsolatok

A térség euroregionális kapcsolatainak tartalmát és vonatkozásrendszerét alapjaiban determinálja a gazdasági, társadalmi folyamatokat megjelenítő, a nemzetállami politikai irányultságokat tükröző településszerkezet.

Az osztrák-magyar monarchiás korszak dinamikája az Alföld keleti, délkeleti peremén *történelmi városgyűrűt* alakított ki. *Palotás városok* jöttek létre a polgári eklektikus építészeti ízlésvilág szerint. A kilencvenes évektől az első világháborúig parádés nemzeti jellegű alföldi szecessziós építészeti mozgalom teremtett máig gyönyörű architekturális és kulturális örökséget. Az államszocialista korszak erőszakos iparosításával, építészeti tömegtermelésével, hatalmas környezetterheléssel, migrációs politikájával felpuffasztotta ezeket a városokat, óriási rekonstrukciós terhet rakván a mai generációkra.

Napjainkra tagolt és differenciált településszerkezet jött létre a térségben a délkeleti hármastár minden oldalán.

- a) *Nagyvárosaink, gazdasági és komplex regionális központok*, nemzetközi kapcsolatrendszerrel, regionális infrastrukturális hálóval, közigazgatási és igazságügyi hatóságokkal és intézményekkel, alsó-, szak-, közép- és felsőfokú oktatási rendszerrel, egyetemi és akadémiai kutatási bázissal, egészségügyi, pénz-

⁴ Az örökség, a kihívás, a perspektíva áttekintéséről lásd *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón*. Szerző: Illés Iván, Dialóg-Campus Kiadó Budapest–Pécs, 2001.

ügyi, kereskedelmi, közlekedési, szolgáltatási rendszerrel, erős kulturális kisugárzással, architekturális bázissal és arculattal. (Arad, Temesvár, Újvidék, Szeged és Szabadka).

- b) Vannak térszervező (megye, illetve kistérség), határokon túli kapcsolatokat is integráló *középvárosok* közigazgatási, igazságügyi, gazdasági, oktatási, egészségügyi és szolgáltatási funkciókkal (Kecskemét, Békéscsaba, Baja, Hódmezővásárhely, Szentes, Makó; Zombor, Zenta, Kikinda, Nagybecskerek; Resica, Déva, Vajdahunyad stb.).
- c) Lokális társadalmi-gazdasági-kereskedelmi-kulturális funkciókat ellátó *kisvárosok*, *nagyközségek és óriás falvak*.
- d) *Kistelepülések és tanyatérségek* is.

A különböző települések a társadalmi érintkezések, tevékenység- és termékcserek, közösségi és informális kapcsolatok, kommunikációk, intézményesített együttműködések eltérő formáit, módjait, eszközrendszerét, tartalmi, norma- és szabályrendszerét honosították meg homogén, avagy kevert etnikumú lakossági közegekben, amelyek különböző módon alkalmasak új típusú kommunikációkra, kapcsolatépítésre a világ kisebb vagy tágabb köreivel, a megélhetés biztosítására lakóik számára.

3. Motivációk, törekvések és fékek az euroregionális együttműködésben

3.1. A határok átjárhatóságáért

Szorító meghatározottságaink bázisán a határokon átívelő euroregionális jellegű együttműködés egyik legfontosabb közös törekvése volt a délkeleti hármas határ mindegyik oldalán, hogy a *határok* megváltoztatása nélkül biztosítani lehessen azok *átjárhatóságát*, a történelmi organikus kapcsolatok felújítását, hogy az új együttműködési hálózatok kiépítésével, új meghatározottságaink alakításával össze tudjuk kötni ezeket az elszabdalt történelmi szájakat.

Cél, hogy

- lehetővé tegyük a határokkal elszakított kisebbségi közösségek eleven kapcsolatát és nemzeti kulturális integrációjának megújítását, a familiáris és személyes kapcsolatok közvetlenségét, az anyanyelvi oktatás, képzés, a kulturális, vallási és civil együttműködési formák, módok akadálytalan kibontakoztatását;
- elősegítsük a lakosság elemi emberi és kisebbségi jogainak érvényesítését, önszerveződését, demokratikus érdekképviseletét;
- összefogjunk a szomszédsági kapcsolattartás és együttműködés akadálytalan fejlesztése érdekében, és a rajtunk áthömpölygő, növekvő transzeurópai közlekedési, szállítási forgalom feltételeinek megteremtéséért;
- elősegítsük a kommunikáció és tájékoztatás korszerű, sokoldalú rendszerének megteremtését és működtetését.

Bár a határ menti térségek országainak európai státusa, politikai, társadalmi, gazdasági berendezkedése és helyzete, jogrendszere markánsan eltért az elmúlt évtized-

ben, és mindmáig eltérő – a különbözőségek és aszinkronitások ellenére és azokkal együtt is – *korszakos változások és előrelépések történtek a térségben.*

A pozitív változásokhoz az európai integrációs eredmények, a szomszédos államok demokratizálási, modernizációs és európai integrációs erőfeszítései mellett nagyban hozzájárultak az euroregionális térségi összefogás és együttműködés vitathatatlan eredményei is.

A határok átjárhatóságának biztosításában óriási eredmény, hogy a korábban botránnyosan szűk keresztmetszet helyett – zömében Phare-támogatással – térségünkben korszerű *határátkelők egész füzére* épült ki (Méhkerék, Gyula, Battonya, Nagylak, Kiszombor, Gyála, Röske, Tompa, Buják, Hercegszántó). A digitalizált adatkezelés felgorsult, kulturáltabbá és gyorsabbá vált, humanizálódott a közben sokszorosára nőtt határforgalom. Javult a határátkelőhelyek megközelíthetősége. Összekapcsolódott Röszkénél és Horgosnál az autósztráda. A forgalom növekedése újabb és újabb összehangolt infrastruktúra-fejlesztéseket követel.

Szaporodtak a gondok is. A határ menti és a nemzetközi szervezett bűnözés, a csempészés útvonalának idehelyeződése a határokon átvélő rendészeti, bűnüldözési, igazságügyi szakmai kapcsolatok fejlesztését diktálja.

A határátkelés, a közlekedés, a kommunikáció (mobiltelefon, internet, hírközlés) eszközrendszerének forradalmian új feltételeinek segítségével mindennapivá, azonnal közvetlenné vált. A találkozások, együttlétek, informális avagy intézményes kapcsolatok révén részeseivé váltunk egymás életének. Mindinkább előtérbe kerültek a tartalmi együttműködések, programok, közös fejlesztések ötletei, tervei.

Az eurorégióban szomszédos területeken az élet új jelenségeivel, tartalmaival, kihívásaival feltöltődtek a politikai határokkal évtizedekre elszakított magyar-magyar, illetve román-román kapcsolatok, alakultak a szerb-szerb, horvát-horvát, magyar-román-szerb-horvát etnikai, privát, közösségi és intézményes kapcsolatok. A nemzeti kulturális és gazdagodó integrációs kapcsolatok a térség lakói életminősége javításának és javulásának igen örvendetes tényezői a magyarok, a románok, a szerbek, a horvátok, de a szlovákok és a németek számára is.

3.2. Örökölt gazdasági-társadalmi-szociális válsághelyzet

Hasonlóan együttműködésre készítette a térség társadalmi, gazdasági szereplőit az államszocialista alakulatok és nemzetközi együttműködési rendszereik összeomlása után kialakult *gazdasági, társadalmi, szociális válsághelyzet.* Piac és munka nélkül maradtak a különböző ágazatok üzemei és dolgozói. Az ipar, a mezőgazdaság, a nemzeti össztermék előállítás, értékesítési rendszere drámai módon visszaesett. A lakosság életszínvonala, reáljövedelme, fogyasztása csökkent. Tömegek maradtak munka és megélhetési feltételek nélkül, ellátatlanul a határ menti térségekben, de a jelentősebb településeken, nagyvárosokban is. Szerbiában a balkáni háborúk sorozata, Jugoszlávia széthullása, a háborús veszteségek, a menekültáradat, a nemzetközi elszigeteltség, majd az embargó eredményezett hasonló visszaesést és válságot.

A válsághelyzet orientációváltási, gazdasági és társadalmi szerkezetátalakítási, kapcsolat-, forrás-, piac- és támogatáskeresési kényszert teremtett a térség lakosság-

ga megélhetésének biztosítása, a későbbi felemelkedés reményében. Az államok költségvetési bevételei, az államszervezet hatásköre és mozgásterét zsugorodott a térségben. A korábbi államközi közvetítési rendszert nagyrészt elvesztették, a szomszédsági kapcsolatok érdemi közvetítés nélkül maradtak. Új közvetítőrendszerekre, hálózatok kiépítésére, új nemzetközi és szomszédsági együttműködési rendszerre volt tehát szükség.

Nyilvánvalóvá vált mind a magyar, mind a román oldalon, hogy a délkelet-európai térség népei és államai csak külpolitikai paradigmaváltással, európai segítséggel, teljesen új nemzetközi és szomszédsági kapcsolatrendszerrel lehetnek képesek úrrá lenni a válsághelyezeten, felkészülni a globalizáció feltartóztathatatlan előrenyomulásának kezelésére, a globalizációs romboló hatások csökkentésére, a modernizációs építkezés kibontakoztatására az adott történelmi helyzetben. Szerb oldalon ugyan a felismerés késett, de végül is tartózkodással és nagy tempóhátránnyal, féloldalasan, alternatív, menekülési útvonalként a vajdasági kormány szintjén is elfogadást nyert, még a milosevicsi érában.

A motivációk, a cselekvési kényszerek *közös gondolkodási folyamatokat* indítottak el, összetett és gazdag aktivitási formákat, módokat öltöttek.

Német-francia példára sokak körében pozitív attitűddé vált a felülemelkedés a sérelmeken, a nyitottság, a kapcsolatfelvétel, a közös elemzés, az összehangolt cselekvés. Megalapozatlan remények, lebegő illúziók is termelődtek bőven ebben a folyamatban.

A magyar oldal tempóelőnye megtermékenyítően hatott éveken át. A regionalizmus, a térségfejlesztés kiépítése korábban indult és ért el ígéretes eredményeket. Az élet mind több területén megkezdődött a versenyfutás a megnyíló európai forrásokért. Az uniós felkészülés, a pályázati rendszer közös leckékké lett. A partnerséget az előkészítésben, a megnyert pályázatok gyakran érdekkonfliktusos megvalósításában együtt tanuljuk, ismerjük meg egymás világát, viszonyait, sürgető problémáit, a problémakezelés változatait, bonyolultságát. Tematikusan és módszertanában is kiszélesedett a közös gondolkodás, a problémák feltárása, a közös orvoslás keresése.

3.3. Ellentmondásos politikai viszonyok

A *térség társadalmi-politikai viszonyai* ellentmondásosan befolyásolták az euroregionális szomszédsági közeledést.

A partnerországok politikai-ideológiai rendszerében eltérő súllyal, hatalmi hányaddal és nemzetközi politikai veszélyességgel jelen voltak és vannak a nemzetállami elzárkózást, történelmi sérelmi magatartást megjelenítő radikális nacionalista politikai erők, csoportok, pártok, amelyek elutasítják mind az európai integrációt, mind a jószomszédi együttműködést. Felelős álláspontjuk, hogy az etnikai kisebbségi jogok európai normák szerinti következetes biztosítását saját államukban megtagadják a nemzeti kisebbségektől, határon túli kisebbségeik számára – a szerbek az elveszni látszó Koszovóban, szomszédaitól – viszont harsányan követelik.

Az euroregionális együttműködés Magyarországon és Romániában elfogadottságot élvezett a politikai pártok többségétől. Az állami szervek pozitív tartózkodással, mindhárom országban elfogadták. A határ menti megyei és települési önkormányza-

tok, társadalmi-gazdasági szereplők, szervezetek, intézmények, civil szervezetek körében a legerőteljesebb az együttműködés szorgalmazása.

Az alulról építkező, széles társadalmi-politikai támogatottságú euroregionális rendszer új, békés együttműködési szakaszt nyitott a szomszéd népek együttélésében. Új és ígéretes nemzeti integrációs utat, járható közlekedési rendszert épít az anyaországok és a külföldre szakadt nemzeti kisebbségek között, az államhatárokkal még elválasztott nemzetrészek kapcsolatépítéséhez.

Az euroregionális együttműködés az etnikai viszályok és konfliktusok érdemi alternatívája lett, az új történelmi korszak kihívásaira adott komplex válaszok dimenziója. Realisabb jövőképet, közös új norma- és koordinátarendszert is körvonalazott ez az együttműködés.

4. Új norma- és koordinátarendszer. Új erőterek

4.1. Euroregionális együttműködések határaink mentén

A történések, változások, alakulások és átalakítások új társadalmi, gazdasági és tulajdoni kereteket, e keretek között új politikai *koordináta- és normarendszert* hoznak létre térségünk partnerországokban az etnikai kisebbségi problémák kezelésére.

Az európai jogrend és normarendszer alapján a kisebbségi magyar közösségek mind összehangoltabb erőfeszítéseket tesznek, hogy az etnikai kisebbségek nemzeti identitásuk megélésében, egyéni és közösségi jogaik érvényesítésében ne elszigetelten, ne szűken a nemzetállami ambíciókat tápláló többségi hatalom kalodáiban gondolhassák át sorsukat, mozgásterüket, lehetőségeiket, problémáikat és tennivalóikat. A romániai kisebbségi törvény és az erdélyi, illetve a vajdasági magyarság autonómia-törekvései, a szlovákiai magyarság demokratikus érdekképviselői erői napjainkban rendre beleütköznek a nemzetállami elzárkózás, a nemzeti kisebbségek jogi, politikai, gazdasági kismizmizését és elszigetelését óhajtó, szabad anyanyelvhasználatát ellenző, retrográd nacionalista politikai erők pulzáló fellépéseibe.

Az európai uniós háttérrel egy nagyobb egész új részévé akarnak válni az önszerveződésre, érdekképviselőre képes etnikai kisebbségi közösségek, magyarok és nem magyarok egyaránt. Hisz' határok, utak és módok nyílnak a nemzeti azonosság érvényesítésére a demokratizálódó és tovább demokratizálandó állami és a települési, területi önkormányzati keretek között a szomszédos és a nemzetközi porondon egyaránt.

Mód nyílik arra – s ezért a továbbiakban is küzdeniük kell –, hogy tengelykapcsolatokkal, kommunikációs és együttműködési rendszerekkel összekapaszkodjanak az eddig merev falakkal és tiltásokkal, nemzetállami kalodákkal, erőszakszervezetekkel elválasztott anyaországi és a nemzeti kisebbségi közösségek. Európai mintákra lehetőségek formálódtak, hogy az anyanyelv-ápolási, ifjúságnevelési, oktatási, kulturális, önkormányzati, intézményi, gazdasági és civil kapcsolatokkal legitim módon, közös euroregionális szervezeti keretek között kezeljék és oldják meg gondjaikat, problémáikat, valósítsák meg programjaikat.

Konkrét formákat és megoldási módokat, példákat, mintákat és változatokat munkáltak már ki kezdeményező közösségeink, amelyekről példaadóan tudósítanak a Duna Tv, az M2, és a java rádióműsorok hazánkban, s a határainkon túlra egyaránt. A nyomtatott sajtó viszont igen kevés figyelmet és lapfelületet fordít a határokon túli magyarság demokratikus jogrendet, modernizációt, a határokon átívelő térségi kapcsolatokat és együttműködési módokat, az európai integrációt szolgáló térségi euroregionális együttműködési kezdeményezések bemutatására.

Hazánk professzionális diplomáciája sem kezeli – megítélésünk szerint – méltó módon a népi diplomácia (önkormányzatok, gazdasági kamarák, oktatási-kulturális, sport és térségfejlesztési civil szervezetek, intézményi tengelykapcsolatok) együttműködést szélesítő és a térségi stabilizációt, a jó szomszédsági viszonyokat erősítő szerepét.

Sürgető szükség lenne már, hogy egy tekintettel feltérképezzük a Magyarországot körbevevő euroregionális kapcsolati és szervezetrendszert, hogy összehasonlító vizsgálatokkal feltárjuk és közösen hasznosítsuk eredményeiket a magyar nemzeti és az európai integrációt, a jószomszédi nemzetközi kapcsolatokat erősítő szerepüket.⁵

Ideje tudatosítani, hogy Magyarország határai mentén, a régi, organikus történelmi régiók alapjain már az *eurorégiók összefüggő láncolata*, karéja alakult ki. EU-konform politikai kapcsolatrendszert, kereteket és normarendszert biztosítanak a politikai „nemzetállami” határokkal szétszakított nemzettestek újraintegrálódásához mind a szomszéd népek, mind a sokfelé szaggatott magyarság számára. Új, XXI. századi esélyt kínálnak a magyarságnak is nemzeti kohéziójának és integrációjának mindennapos, szorgos építőmunkával történő erősítéséhez.

Új, nemzetközileg elfogadott és preferált politikai koordináta- és normarendszer formálódik tehát, hogy a szomszédos határ menti térségek magyar közösségeinek önkormányzatai, intézményei, civil szervezetei, társadalmi, gazdasági, kulturális szereplői „egymásnak vessék a vállukat”, összefogják erőiket a mindennapok kihívásai-ból fakadó gondjaik, problémáik, tennivalóik, közös programjaik megoldásához, egymás segítéséhez.

4.2.A kisebbségi autonómiákról

Bár a *kisebbségi autonómiák ügye* nem szűken határ menti együttműködési kérdés, és elsődlegesen az adott országok demokratikus viszonyainak függvénye, az etnikai kisebbségek európai típusú norma- és koordinátarendszerével összefüggésben mégis ejtsünk szót róla, a kérdéskör csupán érintőlegesen megközelítésének szándékával.

Úgy véljük, hogy az autonómia kérdését ki kellene már emelni a többségi nemzet-állam kontra etnikai kisebbségi területi-közigazgatási autonómia egymásnak felelő és veselkedő dualitásából. Kiemelni abból a szembenállásból, ahol a kisebbségi oldal nemegyszer ugyanolyan nemzeti elfogultságról, arroganciáról és türelmetlenségről,

5 A délkeleti határrégió újraszerveződő kapcsolatairól, lásd a DKMT Eurorégió szakértői tanulmányait a *Lehet-e három arca e tájnak?* c. kötetben. Szerk.: Nagy Imre és Kugler József, MTA RKK Békéscsaba–Pécs, 2004.

bizalmatlanságról tesz tanúságot, ugyanolyan előítéletes hangulatkeltéssel viszonyul a többségi nemzethez, mint fordítva, a bírált többségi oldal hozzájuk.

Látnunk és láttatnunk kell, hogy a szomszédos országokban is

- a plurális demokrácia kibontakozó új politikai rendszerében,
- az európai jogi normák lassú, körülményes és ellentmondásos átvételében,
- a nyitott piacgazdaság gonddal, bajjal stabilizálódó rendszerében,
- az átjárható határokon átívelő, mindennapossá izmosodó kapcsolati és együttműködési hálóban,
- az európai nemzetközi integráció alakuló új koordinációs és normarendszerében
- az etnikai kisebbségi autonómiák új oszlopokra építkezhetnek.

Melyek a formálódó új többségi demokratikus politikai rendszerekben a *kisebbségi magyar autonómiák új pillérei?*

- A kisebbségi magyar *politikai pártok parlamenti, kormányzati, érdekképvisellete*, a pártok, személyiségek szerepvállalása az államigazgatás szervezetében és a kormányzati intézményekben.
- A magyar etnikai kisebbségi népcsoportok *települési és területi önkormányzati* képvisellete, *többségi önkormányzati testületei, kibontakozó önkormányzati területi szövetségei*.
- A magyarság *civil önszerveződése*i, a civil szféra törvényes lehetőségeket biztosít valamennyi szomszédos országban a települési, szakterületi és a speciális polgári kezdeményezések széles skálája számára a szabad önszerveződésre, a települési-szakági országos és nemzetközi integrációs hálózati kommunikációra, kapcsolattartásra és együttműködésre, a párhuzamos szakági országos magyar civil integrációs szervezeti összefogásra, szerveződési formák létrehozására. (Lásd az Erdélyi Magyar Civil Fórum hétéves, folyamatos országos integrációs építkezését.) A friss magyarországi Nemzeti Civil Alapprogram törvény által kezdeményezett szakági és regionális civil érdekképviselati fórumok (tanácsok és kollégiumok) az euroregionális legitim kapcsolódásokon keresztül közvetlen anyaországi képviselati lehetőségeket biztosíthatnak a határokon túli magyar civil integrációk számára, és közvetíthetik az anyaországi anyagi támogatást is nemzeti azonosságőrző, demokratikus, közösségi és modernizációs tevékenységük elősegítésére.
- A *magyar történelmi egyházak* kiemelkedő szerepet tölthettek és töltenek be a magyar kisebbségi társadalmak és közösségek összefogásában, hitéletük és közösségi életük szervezésével a magyar nemzeti azonosság megőrzésében és megerősítésében. Mind több egyházi közösség vállal és lát el modernizációs szervező szerepet is társadalmi környezetében. Az ökumenikus közeledés jegyében a püspöki kollegialitás demonstratív megjelenítéseit tapasztaljuk nemzeti és vallási ünnepeinken, a nemzeti összetartozás fontos kifejezési módjaként.
- Ne becsljük le a *magyar gazdasági szereplők* növekvő súlyát, érdekérvényesítő lehetőségeit, területi kamarai kapcsolatait sem.

Mindezek a tényezők az anyaföldben gyökerező, „földszintes” nemzeti azonosságvédelemre, a kisebbségi magyar magán-, közösségi és egyházi tulajdonra – mint alapra – építkezhetnek, és a többségi polgári demokratikus politikai rendszer keretein be-

lül, annak részeként megteremthetik a tényleges kisebbségi magyar önszerveződési és érdekképviselési szisztéma, a (nem illúziókból építkező) valóságos autonómia struktúráját, többszintes épületét.

A határainkon túli magyar nemzeti közösségek és személyiségek fontos felelőssége, hogy az önszerveződés és az érdekképviselés különböző formáit ne parciálisan, ne „különbejáratú” önzésekre, ne a közösség megosztására, ne bizalmatlansággeltésre használják, hanem a közösségi kohézió erősítésére, nemzeti azonosságuk védelmére és kibontakoztatására. A kisebbségi magyarság demokratikus közéletének ma ez – a külső szemlélő megítélése szerint – a kárpát-medencei magyarság egészét érintő, legsürgősebb tennivalója.

4.3. Új történelmi konstelláció

Nyomasztó történelmi örökség, véres háborúk, szörnyű érdeksérelmek, megalapozott és előítéletes bizalmatlanság terhelte és terheli együtt- és egymás mellett élő népeink nemzedékeit.

A harc és szembenállás évszázadai után a példaadó európai minták és az európai integráció megszilárduló kapcsolatrendszerében *új történelmi konstelláció* biztat magatartásváltoztatásra bennünket és szomszédainkat egyaránt.

Az áru, a tőke, a személyek és az eszmék szabad áramlásában, az információk, a kommunikációk, a világgazdaság globalizált rendszerében, már nyitott és átjárható határok között, közös biztonságpolitikai ernyő alatt, a pluralista demokrácia új rendszerében, a piacgazdaság tulajdoni és modernizációs versenyhelyzetében, az európai térségfejlesztési-felzárkóztatási támogatások rivális és közös érdekelttségű felhasználásával, a nemzetközi civil háló kommunikációs és együttműködési gyakorlatának szélesedésével válik mind nyilvánvalóbbá a térség népei számára az új kelet-, közép- és délkelet-európai mozgástér új koordináta- és normarendszere.

Az új történelmi konstelláció, a korszak új kategóriái (regionalitás, önkormányzatiság, partnerség, civil háló, euroregionalitás stb.) *kedvező elvi és gyakorlati feltételeket* biztosítanak a térség szomszédos és együtt élő népei számára, így a magyarság számára is. Ide sorolható nemzeti azonosságuk szabad kinyilvánítása és megélése a kulturális és az egyéb kapcsolati hálókon keresztül nemzeti integrációjuk megújításához, a demokratikus önszerveződés és érdekképviselés viszonyainak kialakításához, a bekapcsolódásra a modernizációs folyamatokba, az egyéni és a közösségi boldogulás feltételeinek kiszélesítéséhez.

A kisebbségi magyar közösségek mindezeket a biztató eredményeket és tendenciákat nem önző és kizárólagos módon élhetik meg. A határainkon túlra szakadt magyar közösségek – az anyaország nemzetközi tevékenységével és programszerű háttértámogatásával – szülőhelyükön mindenhol *transzmissziós szerepvállalással* vesznek/vehetnek részt az adott országok demokratizálásában, modernizációjának kibontakoztatásában és európai integrációjának elősegítésében.

A kárpát-medencei térség országai számára, illetve a 2007 januárjától teljes jogú tag Románia és Bulgária számára is hozzáférhetővé váltak az európai uniós pályázatok, a kohéziós és strukturális támogatások, az európai és nemzeti fejlesztési tervké-

sztítés, a területfejlesztést és a határ menti együttműködést elősegítő pályázati lehetőségek. Ezek történelmi kihívásként jelentek meg az egyes államok és a térség társadalmi-gazdasági szereplői számára. A tervekészítés és a fejlesztési programok térségi egyeztetésére van szükség. *Közös történelmi tér-idő dinamika részesévé váltunk, közös nemzetközi politikai, gazdasági, társadalmi keretekben alakul sorunk, jövőnk. Össze kell egyeztetni óráinkat!*

A demokratizálódó szomszéd államokban magyar politikusok, szakemberek igen jelentős kormányzati, önkormányzati pozíciókba kerültek. A közös nemzetközi politikai, gazdasági-társadalmi keretek és körülmények mellett kivételes politikai, kormányzati, önkormányzati, személyi előfeltételeket teremt a tervezési folyamatok és a fejlesztési együttműködés összehangolásához, a cselekvő partnerek óráinak egyeztetéséhez, hogy az egyes országok koalíciós kormányában magyar származású politikusok, szakemberek töltöttek, illetve töltenek be fontos integrációs kormányzati pozíciókat, a magyarság képviselői jelen vannak a megyék, városok, települések önkormányzati testületeiben, vezetésében is.

4.4. A közeledés nagy történelmi esélyével igen rosszul sáfárkodunk

Immár nemcsak itthon van két egymással meghasonlott Magyarország. A határainkon túli közösségekben is két tábor, két zászló, két program, két nemzetstratégiai elképzelés viszálykodik egymással.

A mindeddig domináns *európai integrációs nemzetstratégia szerint* a jövő megnyerhető. Az uniós tagság, a megszilárdult piacgazdasági és demokratikus jogállami keretek új, bár igen fáradságosan realizálható történelmi esélyt, stabil nemzetközi feltételeket teremtenek mind a magyarság, mind a szomszéd népek számára az európai felzárkózáshoz, a modernizáció és a posztmodernizáció számára, a tudástársadalom kibontakozásához, a versengők, az innovációs erők, kreatív vállalkozói csoportok mind szélesebb szerepvállalásához, az alkotáshoz.

A sérelmi politika helyett az új európai típusú, nemzetállami határokon átívelő kapcsolatok építésével nemzeti összetartozásunk történelmi jelentőséggel erősíthető. Helyreállíthatók a nemzeti, közösségi kapillárisok és artériák, a közös vérkeringés és cselekvőképesség. A nemzetstratégiát megfogalmazó, alakító és képviselő erők a tolerancia, a partnerség, a kölcsönös nyitottság elkötelezettjei.

A *konzervatív nemzetstratégiai* modell elsődlegesen tradicionalista, sérelmi jelleű, trianoni-párizsi békediktátum-ellenes hangvételű. Múltba forduló, történelmi igazságtételi program. Paradox módon feledkeznek el hirdetői arról, hogy ezek a békediktátumok a XX. századi két vesztes háborújának következményei, egy bűnös nemzetpolitika folyamányai. Az otromba, túl általánosító, baloldallelles jelleű hangszerelés éppen erről a történelmi felelősségről próbálja elterelni az avatatlanok figyelmét, manipulálni a közvéleményt. A historizáló, a múlt visszaperlésére törekvő nemzetstratégiát „Magyarország – regionális hatalom” illúziója vezérli. Az identitás védelmére, a múlt értékeinek mentésére irányuló jogos erőfeszítések mellett az utódállamokkal szemben történelmileg irreális követeléseket hangsúlyoz, megfedkezve a megváltozott körülményekről, arról, hogy a magyar kisebbségek többsége szülő-

helyén nem földrajzilag jól elkülöníthető térségben, hanem zárt szigetekben vagy szendvicsszerkezetű lakossági közegben, kisebbségben vagy szórványban él.

A határokon átívelő euroregionális együttműködésnek, az önkormányzati kapcsolatoknak, a kamarai együttműködéseknek, a gyarapodó vegyesvállalati tőkebefektetéseknek, a civil kapcsolati hálóknak – a *Szülőföld Alap* által koordinált állami és társadalmi segítséggel – a jelzett autonómiaépítmenyek további megerősítését kell szolgálniuk.

Az európai alkotmánnyal kapcsolatos népszavazási eredmények és tapasztalatok, a legutóbbi hónapok kelet-európai történései arra figyelmeztetnek bennünket, hogy az Európai Unió is érdektagolt, érdekkonfliktusos együttműködési rendszer lesz. Rendkívül fontos, hogy felismerjük: a tízeket és a frissen belépő szomszédainkat közös térségi érdekek kapcsolják össze az uniós közegben. A sokszínű, többszálú szomszédsági és nemzeti kapcsolatrendszerek érdemi funkciója a regionális összetartozás erősítése, a közös érdekek egyeztetése, nem pedig azok gyengítése.



GYÖRKÖS PÉTER

Európa, 2007 – egy beszéd margójára

Sok kritika érte (éri) az Európai Uniót, miszerint a gondolkodási szünetből lényegében csak a szünet valósul meg. Ez részben igaz is, mivel a 2006. évi két elnökség – nem saját hibájából – nem képes látványos előrelépést felmutatni. Míg 2005 második félévében a pénzügyi perspektíva csak-csak kitöltötte a politikai napirendet, addig 2006 egyfajta „átvezető”, mondhatnánk „passerelle” év Európa számára. Ausztria és Finnország irányban és mozgásban tartották, tartják a hajót, de új lendületet nem tudnak adni a folyamatoknak. Be kell várni 2007-et. A 2005. május végi franciaországi referendum óta tudjuk, hogy jelentős elmozdulás az Unióban a francia választásokig, az új elnök megválasztásáig és Európa-politikájának kirajzolódásáig nem várható. 2007. májusig annak lenne realitása, hogy bármiféle európai szintű ötlet, javaslat és kezdeményezés zátonyra futna a francia belpolitika és kampány viharos vizein. De közeledik 2007, és érzékelhetően kezdenek felgyorsulni a politikai előkészületek is. Mi vár tehát Európára 2007-ben? Sikerül-e végre meghaladni, és ha igen, miként a 2005 közepe óta tartó részleges bénultságot? Kockázatos lenne határozott válaszokat adni, de az opciók és irányok felvázolása érzékelhetően megkezdődött. Ennek igazolására hívjuk segítségül Angela Merkel kancellár 2006. szeptemberi, a Bertelsmann Fórumon elhangzott beszédét.

Miután senki nincs az Uniót sújtó, válság közeli állapot megoldási kulcsának birtokában, kialakult az a kényelmes nézet, hogy majd a német elnökség megoldja. A szövetségi kormány vezetői folyamatosan hűteni próbálják a Németországgal szemben támasztott elvárásokat. A 2006. júniusi Európai Tanács is körültekintő, eleve kimagyarázható mandátumot fogalmazott meg Berlin számára akkor, amikor egy olyan jelentés elkészítésére kéri, amely egyrészt megalapozza a folytatásra vonatkozó későbbi döntéseket, másrészt ezt oly módon teszi, hogy a konkrét lépések legkésőbb 2008 második felében megvalósulhassanak. Egyúttal a német elnökségi időszakra, a Római Szerződés 50. évfordulójára egy politikai nyilatkozat elfogadását tűzi ki célul.

Az is fontos fejlemény, hogy az előrelépés szempontjából kulcsfontosságú Franciaország is megszólalt. Nevezetesen Nicolas Sarkozy foglalta konzisztens keretbe elképzeléseit az Unió jövőjéről, a rövid- és hosszabb távú teendőkről. (Ez is egy olyan beszéd, amelynek elemzése és vitája igencsak hasznos lenne.) Sarkozy annyiban igazodik az Európai Tanács adta mandátumhoz és a német elnökséghez, hogy 2007-től csupán egy intézményi „mini szerződést” vár, döntően az Alkotmányszerződés intézményi rendelkezéseivel, ami a francia elnökség végéig (2008 második fele) a nemzeti parlamentek szintjén ratifikálható, a 2009. júniusi európai parlamenti választásokig pedig hatályba is léptethető. Ez biz-

tosítaná azt a politikai és intézményi stabilitást, amelynek bázisán már hosszabb távú tervekkel és nagyobb szerződéses reformmal is foglalkozhatna egy az eddiginél is szélesebb körű Konvent. Ahogy az várható volt, a másik potenciális elnökjelölt, Seguin Royal napokon belül kontrázott, és erőteljes hangnemben hozta vissza azt az érvrendszert, miszerint Európának most egyáltalán nem intézményi vitákra és döntésekre, hanem az emberek mindennapi problémáinak megoldására van szüksége. A francia pengevéltás konfrontatív tartalma ellenére pozitív fejlemény, hiszen egy vezető tagállam a politikai napirend élére helyezte Európát, másrészt előrevetíti, hogy 2007 közepén ki lehet mozdulni a holtpontról. (Addig azonban több mint kockázatos lenne érdemi előrelépést várni.)

Ennek szellemében (is) érdemes értékelni a szövetségi kancellár 2006. szeptember 26-ai beszédét.

Merkel öt vezérmotívuma

A szövetségi kancellár joggal utal arra, hogy a hétköznapiak sodrásában könnyen eltűnik szemünk elől az európai integráció lényege, eddigi története és annak történelmi sikeressége. Nem vitatja, hogy általában elbizonytalanodás kíséri az egyesítési folyamat célját, aggodalom az Unió versenyképességét, félelem a bürokratikus szuperállam létrehozását és az Unió külső határait övező bizonytalanságokat. A politikusi konklúziói egyszerű és helyes: a történelmi dimenzió kiiktatása nélkül, éppen azt kiegészítve, Európát újra meg kell alapozni és meg kell indokolni, különösen az új generációk számára.

Igen jelentős tehát a politikusok, a politikai, illetve a széles értelemben vett véleményformálók felelőssége abban a folyamatban, amelynek eredményeként meg kívánjuk haladni a jelenlegi passzív állapotokat.

1. Vissza az értékekhez

Minden további lépés sikerének előfeltétele az értékekhez való visszatérés. Nem csak múltunk közös, hanem értékeink is. Éppen ennek megerősítése áll majd a 2007. március 25-én elfogadandó Berlini Nyilatkozat középpontjában. És miközben Európa minden tekintetben erőteljesen képviseli ezeket az értékeket kifelé, önkritikusan be kell ismernie, hogy maga sem ragaszkodik azokhoz mindig és mindenkor a maguk tökéletességében. Egy önreflexió csak hasznos lehet Európa számára.

2. Megerősíteni az Unió külső kontúrjait

Merkel már előre tekint az év végén esedékes bővítési vitára, és leszögezi, hogy a földrajzi kiterjedés világos meghatározása nélkül Európa nem tudja megállni helyét a gyorsan változó világban. A szövetségi kancellár Sarkozytól némileg eltérően, de nagyon határozottan felvázolja az időbeli és térbeli kontúrokat. Először is leszögezi, hogy most nem a további bővítés, sőt nem is a mélyítés és bővítés párhuzamos kivitelezése szerepel napirenden. A meghozott döntések érvényesek, de újabb politikai ígéretet és kötelezettségvállalást az Uniótól egy jó ideig senki ne várjon.

Mindebből több dolog is kiderül. Egyrészt Merkel (is) világossá teszi, hogy az EU-27 létrejöttével a bővítés intézményi lehetőségei kimerültek. A következő lépés egyértelműen a mélyítés (azaz az integráció erősítése) kell, hogy legyen. A nyugat-balkáni országoknak adott ígéret érvényben marad, de ilyen más ország (például Ukrajna) belátható időn belül nem kaphat. A már tárgyaló országok számára az előrehaladás egyetlen eszköze a kritériumok teljesítése. Törökországnak Sarkozy azt üzeni, hogy kizártnak tartja a teljes jogú tagságot. Merkel eddig nem megy el, de – elsősorban a ciprusi problémára utalva – leszögezi, a kritériumok elől nincs kitérés. Végezetül a kancellár következetes és konzisztens szomszédságpolitikát szorgalmaz, amely végre képes kirajzolódnai a két szélső érték, azaz a pusztá szomszédság, illetve a teljes jogú tagság perspektívája között.

3. A belső összetartás erősítése

A belső kontúrok tekintetében az alpmegállapítás egyszerű. A külvilág nem fog Európára várni. A jövőképes Unió alapja a gazdasági dinamika. Az Uniót a polgárok csak abban az esetben fogadják el, ha az be tudja bizonyítani, hogy nagyobb jólétet tud biztosítani számukra, mint az egyes nemzetállamok. Éppen ezért a legfontosabb a belső piac kiteljesítése, a további liberalizáció és a bürokrácia leépítése.

Merkel szavai ismerősen csengenek. Mégis két okból eltérnek az átlag megnyilatkozásoktól. Egyrészt a német kormány és a német gazdaság mozgása alapvetően befolyásolja majd az európai gazdaság és az egész belső piac mozgását. Másrészt, mint első félévi elnökségnek, a márciusi Európai Tanácson Berlinnek kell előmozdítania a lisszaboni dossziét. Ez annál is sürgetőbb, mert a Barroso vezette Bizottság számára is ez a legfontosabb dosszié, és az ötéves mandátum félidejéhez érkezve lassan egyre sürgetőbbé válik a konkrét eredmények felmutatása. (Az új tagoknak komoly figyelmet kell szentelniük a kancellár azon kijelentésének, miszerint az innovációra és a K+F-re fordítandó és egyre növekvő kiadások elosztásánál nem országkvótákra, hanem a kiválósági elv alkalmazására kell támaszkodni.)

4. A közösség együttes súlyának latba vetése

A legtöbb pozitív elmozdulást az Unió éppen nemzetközi szerepvállalása terén tudja felmutatni. Kyoto és Doha sikerre vitelében az Unió egyértelműen kulcsszereplő lesz. A közös biztonság- és védelempolitika olyan, korábban elképzelhetetlen fejleményekhez vezetett, mint a választások biztosítása Kongóban, az Iránnal szembeni fellépés, valamint a libanoni háború utáni helyzet konszolidálásában vállalt európai szerep.

5. A jövőbeni fejlődésképeség szerződéses alapjai

A külső és belső kontúrok áttekintése nyomán a szövetségi kancellár eljut a szerződéses dilemmához. Azt ő is megerősíti, hogy a természetes határidő 2009 tavaszán lejár. A 2009. júniusi európai parlamenti választásokra készülve Európa nem küldheti a döntés- és cselekvőképtelenség üzenetét, azt, hogy 2005 júniusától öt év sem

volt elég az alkotmányos probléma megoldására. Ha az idő elszalad, egyre inkább csak a minimalista megoldások jöhetnek szóba.

Merkel előadásából a megoldás értelemszerűen nem vezethető le, de a német megközelítés kontúrjai igen. A menetrendet illetően a német kancellár előrevetíti a megoldás véglegesítését a francia elnökség alatt, de a német elnökséget lezáró csúcson a megoldáshoz vezető struktúrát Németország ki kívánja alakítani.

A módszertant illetően Merkel szkeptikusan nyilatkozik az újabb és újabb bölcsék tanácsairól. (Legutóbb Amato hívta össze egy ilyen informális testületet, de a belga miniszterelnök is szervezett már szűkebb körű informális tanácskozást.)

Ebből (is) fakadóan a kancellár leszögezi, hogy nem valami újat, és nem valami új szövegtervezetet kell kitalálni. A problémát nem a szöveg jelenti. (Ebben visszaköszön Barroso tézise, miszerint „the problem is not the text but the context.”) A probléma politikai természetű: milyen mélységű legyen az integráció; milyen legyen az intézményi súlyok elosztása; mi legyen a Charta sorsa.

Merkel világossá teszi, hogy számára az Alapjogi Charta kiemelt jelentőségű, hiszen az igazolja, hogy Európa több egy egyeztetési és szavazási testületnél. Ugyancsak elengedhetetlen a kompetenciák újrastrukturálása, amiből is Berlin számára kiemelkedik az európai külügyminiszter hivatalának létrehozása. Mindezt azonban nem lépésenként, darabonként kell elvégezni, mert akkor valahol egy torzót hagynának hátra. A megoldáshoz tehát ambíció kell, amivel Merkel – jelenleg – túllép Sarkozy mini-szerződéses koncepcióján. Mi több, a kancellár kiáll az alkotmányos szerződés elnevezés mellett is, és ezúttal nem említi a kereszténység kérdését, amelyet néhány héttel korábban maga vett újólagnapirendre.

A beszéd és az aktuális politikai környezet elemzése arra utal, hogy Európa lassan kezd felébredni a 2005 közepén, szinte hivatalból elrendelt szendergéssből. Sokakban feléled az Alkotmányszerződés iránti nosztalgia, mások újabb és újabb megoldási javaslatokkal állnak elő, amelyeket azonban a legtöbb esetben szinte azonnal kivitelezhetetlennek nyilvánítanak. A francia belpolitika Európa-centrikussága, illetve a szövetségi kancellár víziója – ha egy napon egyesülő koncepcióba futnának bele – előmozdíthatják az európai integráció további fejlődését.

A Merkel-beszéd talán legkonkrétabb üzenete a bővítés jövőjéhez kapcsolódik. Nem megy olyan messze, mint Sarkozy, és nem fosztja meg Törökországot a csatlakozás perspektívájától, de minden politikai spekuláció helyett a kritériumokra helyezi a hangsúlyt. A nyugat-balkáni országok tagsági perspektíváját nem kérdőjelezi meg, de zárójelbe teszi, világossá téve, hogy újabb stratégiai jellegű politikai döntés az intézményes probléma megoldásáig nem várható. A partnerországok felé pedig azt az őszinte üzenetet fogalmazza meg, hogy belátható ideig a tagsági perspektíva megadása nem jöhet szóba. A kancellár kijelentése, és Barroso hasonló tartalmú megnyilvánulása némi zavart okozott, és számos félreértelmezéshez is vezetett. Túlzó ugyanis az a megállapítás, hogy a további bővítés leállt, becsukták előtte a kaput. A megkezdett folyamatok (csatlakozási vagy társulási tárgyalások) ugyanis folytatód-

nak. Semmi ok és főleg bizonyíték nincs jelenleg arra, hogy majd egy adott pillanatban az Unió nem lesz kész új tagok befogadására, miközben azok már a csatlakozás minden feltételét a maguk részéről teljesítették. (Ne feledjük: Magyarország 1998 márciusában kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat, akkor pedig az Unió a maga részéről még egyetlen „abszorpció” kritériumot sem teljesített. Ezek folyamatosan, a csatlakozási tárgyalásokkal párhuzamosan valósultak meg.)

Az alkotmányos (szerződéses) probléma több konkrét elemmel kerül be a beszédbe, mégis inkább egyfajta induló álláspontnak tekinthető. Ez törvényszerű, hiszen a francia fejlődés végeredménye, és annak Európa-politikai kihatása még megjósolhatatlan. Bár több európai vezető és tagállam egyre többször foglalkozik az alkotmányos válság megoldásának gondolatával, a többség hallgat. Az Alkotmányszerződést aláíró, de nem ratifikáló tagállamok közül lényegében csak három ország álláspontja került kifejtésre az elmúlt időszakban. Franciaország és Hollandia világossá tette, hogy az eredeti szöveget nem fogja ratifikálni. Lengyelország pedig egy teljesen újratárgyalt szöveget szorgalmaz.

Juncker luxemburgi miniszterelnök három opciót zárt ki: teljesen előről kezdeni a tárgyalásokat; az eredeti szöveget újra benyújtani; a szerződést már ratifikált tagállamokat újabb ratifikációra kényszeríteni. Ez elég logikusan hangzik, de ebből elméletileg csak egy negyedik opció lenne levezethető: a 2004 októberében aláírt szöveg lényegét nem érintő módosítás. Ha ugyanis a lényeg változik, vagy a belső arányok módosulnak, az egyes tagországok álláspontja feltehetően igen erősen polarizálódni fog.

Sarkozy megközelítése mellett szól kétségtelenül az időtényező. 2007 közepétől már rendkívül kevés idő áll majd rendelkezésre ahhoz, hogy politikai megállapodás szülessen egy régi/új szövegről, és azt a huszonhét tagállamban még ratifikálni is lehessen 2009. május végéig. Azaz az a tény, hogy 2007 közepéig érdemi előrelépés nem történhet, utána pedig már két éven belülre kerülnek az EP-választások, jelentősen felerősíti a minimális változtatás opcióját. Persze lehetnek köztes modellek is, mint ahogy azt Jo Leinen javasolja, amikor azt hangsúlyozza, hogy a harmadik rész 83%-a már a jelenlegi szerződésekben is szerepel, azaz „újból megerősítést” csak minimális részek igényelnek.

Ezeket az opciókat vizsgálni fogják, de egy esetben sem lesz megkerülhető a ratifikáció – és jelenleg ez tűnik a legnagyobb problémának és kihívásnak. A huszonhét tagállamból egy is elég ahhoz, hogy a majdani megoldás ne léphessen hatályba. A sikerhez minden tagállamra szükség van. Éppen ezért van igaza Merkelnek akkor, amikor szkeptikusan nyilatkozik a bölcsek csoportjáról. Kétségtelenül nagy tekintélyű személyiségekről van szó (Barnier, Strauss-Kahn, Wallström, Hübner, Schauble, Patten), de egy ilyen megközelítés megint az exkluzivitás üzenetét hordozza. Márpedig bármilyen megoldás is lesz, azt az összes tagállam állam- és kormányfőjének kell kitárgyalni és elfogadni, hiszen aztán nekik kell azt a parlamentek (vagy netán a nép) elé terjeszteni megerősítésre.

A kockázatok tehát továbbra is nagyok, ezért nagy a bizonytalanság szintje is. Most még csak azt látjuk biztosan, hogy közeledünk 2007 júniusához.

KOTOSZ BALÁZS

Költségvetési tendenciák a kelet-európai átmenetben

A tanulmány 18 kelet-európai rendszerváltó ország költségvetési sarokszámainak alakulását foglalja össze, kiegészítve a tendenciák hátterét megvilágító általános makrogazdasági folyamatok bemutatásával. Az általános makrogazdasági összefoglaló segítséget nyújt az adott országot kevésbé ismerőknek a főbb folyamatok felidézéséhez. Az államháztartási szintű költségvetési statisztikák egyszerű elemzése pedig a kormányzati szektor főbb mozgásairól ad áttekintést. A tanulmány hátterében álló egységes adatbázis biztosítja az összehasonlíthatóságot a 18 országra kiterjedő elemzés során. Az egyes nemzeti sajátosságokon túl a térséget ért sokkhatásokra (jugoszláv polgárháború, orosz pénzügyi válság) adott válaszok sokszínűségét is áttekintheti az olvasó.

Bevezetés

A tanulmány két szempontból számít egyedinek: egyrészt ritka az azonos szempontok alapján, hasonló időtartamra és országhörczre vonatkozó elemzés; másrészt a költségvetési összefoglalók egy egységes, a költségvetési politika elemzésére összeállított adatbázis alapján készültek, így a 18 országra vonatkozó adatok egymással összevethetők.

A vizsgálat időhorizontja 1990-től 2003-ig tart, a legtöbb vizsgált országban ez a periódus lefedi a tervgazdaságból a piacgazdaságba való átmenetet, a térség nyolc országának 2004-es csatlakozása az Európai Unióhoz a rendszerváltás végét jelzi. A rendelkezésre álló egységes adatbázis (Kotosz, 2004b) is 2003-ig tartalmazza a szükséges adatokat. Az azóta eltelt idő is számos érdekes költségvetési eseménnyel járt, azonban azt a szempontot, hogy egymással térben és időben is összehasonlítható adatokat dolgozzunk fel, még nem tudjuk biztosítani. A hosszabb idősorok összehasonlíthatósága azért is kétséges, mert 2004-től több kelet-európai ország már új normák (a Government Financial Statistics – GFS – 2001-es standardjai) szerint készíti költségvetési adatait, így a régebbi módszertan szerinti adatok nem, vagy csak nagyon nagy munkával állíthatók elő. A költségvetés-statisztikai módszertan változásai a napi politika szintjén is vitákat generálnak, ezért nem kívánjuk a tudományos kutatást módszertanilag bizonytalan talajra alapozni.

Az egyes országok bemutatása két részből áll, először egy általános makrogazdasági-gazdaságpolitikai áttekintőből, majd egy kifejezetten a költségvetés alakulására vonatkozó részből. Az általános makrogazdasági áttekintéshez Imogen Bell (szerk.) *Central and South-Eastern Europe 2003* (Bell, 2002a) és *Eastern Europe, Russia and Central Asia 2003* (Bell, 2002b) könyvei jelentős segítséget nyújtottak.

A költségvetési mutatók alatt az államháztartás konszolidált mutatóit értjük, mivel a vizsgált országok rendkívül heterogének az állami szektor felépítését tekintve. (Kotosz, 2004b) Egyéb jelzés hiányában a költségvetések százalékos értékei a GDP százalékában mért értékeket jelentenek. Számos esetben hivatkozunk a kelet-európai átmenet átlagos értékeire, melyek a függelékben találhatóak meg.

1. A Baltikum

A balti országok – 2004-től az Európai Unió tagjai – a reformfolyamat végrehajtásának úttörői a volt Szovjetunió országai között. Mind a gazdasági növekedés, mind a külföldi bizalom tekintetében élenjárók, ez utóbbit a külföldi működőtőke-befektetéseknek a FÁK-országokét meghaladó nagyságrendje is jelzi. (Shiells, 2003) A privatizáció mindhárom országban 2000-re lényegében befejeződött, csak néhány stratégiai ágazat egy-egy vállalata maradt ki a folyamatból. (Lainela, 2000) A balti országok több szempontból is hasonló pályát futottak be, hiszen a szovjet örökség közös (ami szerencsés módon sem államadósságot, sem külső adósságot nem tartalmazott), és az uniós tagság is egyszerre vált lehetővé a három ország számára. A részleteket elemezve azonban számos különbséget találunk, az 1998-as orosz válság hatásai és a gazdaságpolitikai reakciók jól tükrözik az eltéréseket.

1.1. Észtország

Észtország 1992 júniusában vezette be önálló valutáját, a koronát, amelyet azonnal a német márkához, majd 1999-től az euróhoz kötöttek. Az árfolyam-stabilitás elsődlegessége a monetáris politika egyéb eszközeiről való lemondással járt, de az infláció letörésében, még ha lassan is, de sikeresnek bizonyult. Mivel az országban a költségvetési hiány nem finanszírozható pénzkibocsátással, a költségvetés nem támasztott inflációs nyomást. Ráadásul, az észt törvények szerint csak olyan költségvetést lehet elfogadni, amely egyensúlyban van. Ez az elv biztosíthatta, hogy jelentősebb (1%-ot meghaladó) hiány csak 1999-ben keletkezett, de jellemzően szufficittel zárt a költségvetés. Ilyen prudens gazdaságpolitika mellett államadósság is alig halmozódott fel (a GDP-arányos államadósság mindvégig 10% alatt maradt), a költségvetés kamatterhe minimális. Az 1998-as orosz válság mindhárom balti országot jelentősen érintette, de legkevésbé Észtországot, mivel nagyfokú külkereskedelmi nyitottsága elsősorban Nyugat-Európa felé irányult. A gazdasági visszaesés így sem volt elkerülhető.

A költségvetés bevételei kelet-európai mértékben átlagosnak mondhatók, a társadalombiztosítási járulékok mértéke meghaladja az átlagos szintet. A 2000-ben életbe lépett új adótörvény a jövedelem helyett a kifizetéseket adóztatja (bármilyen formában történik is, az adókulcs egységes, így elvileg a lehető legkevésbé torzító hatású). (Funkte-Strulik, 2003) A kiadási oldalon a kamatterhek alacsony volta miatt felszabaduló pénzeket elsősorban a kormányzati kiadásokra fordították, bár azok mértéke (a GDP százalékában mérve) folyamatosan csökkenő tendenciát mutat. Rendkívül alacsony ugyanakkor a vállalkozások támogatása, ez az uniós csatlakozást követően (például a mezőgazdasági ártámogatásokon keresztül) szükségszerűen növekszik.

1.2. Lettország

A lett út nemcsak földrajzi, de gazdasági értelemben is átmenetet képez az észti és a litván között. Nem sikerült olyan gyorsan és hatékonyan vezérelni az átmenetet, mint Észtországban, mégis gyorsabban indultak el a reformok, mint Litvániában. A privatizáció csak 1995-ben vett igazi lendületet, miután a bankrendszer egy jelentősebb csődhelyzeten túljutott. A nemzeti pénz (lat) árfolyamát 1993. márciusi bevezetése után 1994 februárjában az SDR-hez (az IMF kvázipénzéhez) kötötték. Az orosz válság megmutatta, milyen szerepe van annak, hogy Lettország külkereskedelmileg igen erőteljesen függ Oroszországtól. (Taro, 1999) Úgy tűnt, hogy a szoros kapcsolatok miatt az érintettség nagyobb, és bár a bankrendszert is érzékenyen érintette a válság, a gazdasági növekedés visszaesése sokkal kisebb volt a két szomszédos országnál, a balti országok közül egyedülként, 1999-ben a GDP nőtt.

A lett költségvetést az 1994-es adóreformot követően kisebb átrendeződések jellemzik, nagyobb strukturális változások nélkül. A bevételek szintje csekély mértékben csökken, megoszlása lényegében azonos a kelet-európai átlaggal. A kiadások között kiugróan magas a személyi kiadások (a GDP 9–10%-a) és a vállalkozásoknak juttatott transzferek aránya. Ez utóbbi a kilencvenes évek közepéig csökkenő tendenciát mutatott, majd az 1997-es gyors növekedést követően 5% körüli szinten stabilizálódott. Az elsődleges egyenleg az orosz válság előtt egyensúlyt mutatott, 1999-ben 3,1%-os hiány keletkezett, amit Európai Unióhoz való csatlakozásig nem sikerült teljes mértékben ledolgozni.

1.3. Litvánia

A litván reformok a függetlenné válást követő kormány kellő elkötelezettségének hiányában lassan indultak. Az ország 1992 októberében kilépett a rubelzónából, de a litas 1993-as bevezetése után csak 1994 áprilisában rögzítették az új valuta árfolyamát – a dollárhoz. Többszöri halogatás után végül 2002 februárjában tértek át az euróhoz kötésre. Mivel a kereskedelmi partnerek jelentősebb része a későbbi euróövezetből tevődött ki, az árfolyam-ingadozás okozta veszteségek hosszabb ideig megmaradtak. A privatizáció első fázisa 1991 és 1995 között kuponos rendszerben zajlott, majd 1997-től a külföldi eladások domináltak. Az utóbbi sikeresebbnek bizonyult. (Magnin, 1999) Az 1995-ös, a lettől hasonló bankválságot az 1998-as orosz válság negatív hatása követte. Mivel a főbb kereskedelmi partnerek között nemcsak Oroszország, de Fehéroroszország és Ukrajna is szerepelt, az oda átgűrűző válság hosszabban fenntartotta a Litvániában kialakult recessziót.

Litvánia kelet-európai mértékkel mérve viszonylag szigorú, balti mértékben igen laza költségvetési politikát folytatott. Ez mutatkozott meg az orosz válság kezelésében is: a visszaesés megfékezése érdekében a korábnál is lazább költségvetési politikát alkalmaztak, ami nagymértékű deficithez vezetett. Vitatott, hogy a fiskális politika vagy a FÁK-országokkal való szorosabb üzleti kapcsolat okozta-e a válság elhúzódását. A laza költségvetési politikát az állami újraelosztás viszonylag alacsony szintje kísérte. Figyelemreméltóan csekély a társaságiadó-bevétel, de a társadalombiztosí-

tási járulékok is kisebbek az átlagosnál. A kiadások között a támogatások, transzferrek mértéke viszonylag alacsony, különösen a vállalkozói szférának juttatott összegek tekintetében. A bevételekhez képest magas az állam árakra és szolgáltatásokra fordított számlája. A számok alapján a mindenkori litván kormány (2004-ig már tizenkét volt miniszterelnököt tudott felmutatni az ország) keynesiánus szemléletet követ, és a kormányzati vásárlásokkal próbálja a gazdaságot ösztönözni. Mivel politikailag a transzferrek lefaragása a nehezebb, a büdzsé tartós egyensúlyba hozása nem reménytelen feladat.

2. Kelet-Közép-Európa

A gazdasági átmenetben legtöbbet vizsgált és elemzett országok tartoznak ide. A figyelem középpontjába több okból kerültek. Egyrészt időben az első reformerek közé tartoztak, így a többi, az átalakulási folyamatba később belépő ország számára jó vagy rossz példát mutattak. Másrészt ez az öt ország biztosította a gazdasági adatok leginkább folytonos és megbízható sorozatát a rendszerváltás kezdetétől. Az elemző számára a könnyen hozzáférhető, megbízható adat nagy könnyebbséget jelent, de a rendszerváltás folyamatairól csak az összes országgal együtt kaphatunk teljes képet.

2.1. Lengyelország

Lengyelország, Magyarországhoz hasonlóan, a korai reformerek közé tartozik. Az 1970-es évektől kezdve megindult a piacgazdasági intézményrendszerek felé közelítés, és az első posztoszocialista kormány megválasztására már 1989-ben sor került. A lengyel reformokat a sokterápia mintapéldájaként szokás említeni az átmenetről szóló művekben. Az 1989-ben megalakult kormány Balcerowicz-terve lényegében szabadabbá tette az árak mozgását, megszüntette a külkereskedelem és a magánvállalkozás alapításának korlátait. A gyors liberalizáció lehetővé tette a gyors kilábalást a válságból, a lengyel GDP, elsőként Kelet-Európában, 1992-ben növekedni kezdett. Az inflációval való küzdelem kevésbé bizonyult hatékonynak, az 1990-es közel 600%-os szintet ugyan már a következő évben 100% alá sikerült csökkenteni, de 10% alá csak 2001-ben. A költségvetési és a monetáris politika összeegyeztetése nem volt feszültségektől mentes. Az egymást gyorsan váltó kormányok (1997-ig 8 kormánya volt Lengyelországnak) valamennyien a reformok hívei voltak, de az esz-közökben nem feltétlenül értettek egyet. A jelentősen független jegybank agresszív monetáris politikával igyekezett az árszínvonal stabilitását megteremteni, a zloty kezdetben a dollárhoz, majd egy valutakosárhoz kötve, illetve 1991 októberétől a csúszó leértékelést alkalmazva. Az 1997-es cseh és az 1998-as orosz válság a fizetési mérleg hiányából fakadó súlyos következményekre hívta fel a figyelmet, innentől kezdve a gazdaságpolitika nagyobb figyelmet fordított a külső egyensúly megteremtésére. Korábban erre kevesebb figyelmet fordítottak, mert az 1990-es évek elején sikerült elérni a külső adósság egy részének elengedését, illetve átütemezését. A lengyel gazdaság egyik legnagyobb problémája a strukturális átalakulás részlegessége.

Különbéféle számítások szerint a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya 12–23% közé tehető, míg az ágazat részesedése a GDP-ből csak 4% körüli, és a rendszerváltás pillanatában már meglévő mezőgazdasági magánszektor alig mutatott hajlandóságot a változásra.

A lengyel költségvetés a rendszerváltás éveiben folyamatos és jelentős hiányt termelt. A jelentős kamatfizetési kötelezettség abban a néhány évben, amikor az elsődleges egyenleg pozitív is volt, átfordította a teljes egyenleget. A bevételi oldal legmeghatározóbb eleme a társadalombiztosítási járulékbetétel. Míg az 1990-es évek elején a közvetett adók csekélyek voltak, a 2000-es években a közvetlen adók szerepe csökkent számottevően. A kiadások között, a kelet-európai tendenciával ellentétesen, az állami vásárlások aránya nő, a transzfereké csökken, ez utóbbit a vállalkozások támogatásának fogyása okozza. A tőkejellegű kiadások az átlagos szint közelében ingadoznak.

2.2. Csehország

Lengyelországgal és Magyarországgal ellentétben Csehszlovákia az 1968-as Prágai Tavasz eseményeit követően a reformok minden formájától mereven elzárkózott. Az 1989-es váltás után viszont homlokegyenest ellentétes politika következett, 1991 elején az árak nagy részét liberalizálták, az importkorlátozásokat feloldották, a koronát 53%-kal leértékelték és felszámolták a többfajta árfolyam alkalmazását. Nagyon szoros monetáris politikával sikerült elérni, hogy az éves infláció nem haladta meg a 60%-ot. Ugyanebben az évben megkezdődött a privatizáció, és 1996-ra lényegében be is fejeződött. A gazdasági növekedés 1993-ban indult meg, de meglehetősen alacsony átlagos ütemet mutat napjainkig (1,9%). Az 1997-es válság azt jelzi, hogy a reformokhoz nem szokott ország számára a sokterápia hosszabb távon mellékhatásokkal járt. (Magnin, 1999) A gyorsan növekvő fogyasztást a termelés megfelelő szintű bővülésének hiányában az import biztosította, a fix árfolyam mellett a korona felértékelődött, ami a fizetési mérleg drasztikus romlásához vezetett. A tőkebeáramlás ezt részben fedezni tudta, de a beáramló tőke egy része portfólió-befektetés volt, ami kedvezőtlen változások esetén könnyen kivonható. (Hasonló problémák vezettek másfél évvel később az orosz válság kirobbanásához.) A külső egyensúly megteremtéséhez a fogyasztás visszafogására és az árfolyam leértékelésére volt szükség. A stabilizációs csomag a főbb egyensúlytalanságokat helyreállította, de a gazdasági teljesítmény csökkenéséhez vezetett. A kisebb gazdasági növekedés hatására a költségvetés hiánya hízásnak indult, az utolsó néhány évben csak az állam által korábban nyújtott kölcsönök visszafizetése révén sikerült az értékeket elfogadható szinten tartani (a 2001-től érvényes elszámolási szabályok szerint ezek viszont nem javíthatják az egyenleget, mivel nem jövedelemnek, csak az eszközök átrendezésének számítanak).

A cseh költségvetés bevételeit a magas jövedelemadó-terhek, az igen magas társadalombiztosítási járulékok és a relatíve alacsony közvetett adók jellemzik. A kiadási oldal meghatározó tényezői a támogatások. Maga az állam olcsón működik (a személyi kiadások a GDP 3,6%-a körül ingadoznak), de a vállalkozói szférának juttatott transzferek a GDP 10%-át is meghaladják. Ez az érték az 1980-as évek tervgazda-

ságában 15% körül volt, az átmenet idején átlagosan 5% körül mozgott, ami a cseh állam jelentős gazdaságsszervező és irányító szerepét mutatja.

2.3. Szlovákia

Szlovákia 1993-ban igencsak furcsa helyzetben találta magát. Az ország önállóvá vált, de a gazdaságpolitika kialakításának intézményrendszere Prágában maradt. Igazán jól képzett szakembergárda és megfelelő tapasztalat hiányában kellett megküzdeni a feladatokkal. A bankrendszer főbb központjai, ahogy az ipari kapacitások nagyobb része is a cseh területekre jutott. (Mossé, 1998) A szlovák állam és gazdaság a vártnál jobban birkózott meg ezzel a teherrel. A szlovák koronát sikerült konvertibilissé tenni, viszonylag stabilan megőrizni az árfolyamát, és 1998-tól a korábbi fix árfolyamrendszerről áttérni a lebegtetésre. Eközben – többszöri vámemelés mellett – a devizataralékok nagymértékben növekedtek, az infláció kelet-európai mértékben alacsony maradt. A privatizáció kezdetben cseh mintára folyt, majd a Mečiar-kormány alatt a kuponok furcsa beváltásával áttértek a menedzsmentnek történő eladásra. A szlovák gazdaság legnagyobb problémája a magas szinten stabilizálódott munkanélküliség. A hivatalos statisztikák szerint is 20% körüli mérték a vállalatokon belüli nagyobb racionalizálás eredménye (a cseh vállalatoknak nyújtott jelentős állami támogatás puhább költségvetési korlátot tesz lehetővé) (Kornai-Maskin-Roland, 2003).

A szlovák költségvetés a kelet-európai átlaghoz közeli arányokkal rendelkezik. A jövedelemadók, különösen a vállalati nyereségadó, jelentős csökkenést mutat (a vállalati nyereségadó 1997-től, a személyi jövedelemadó 2000-től lett számottevően alacsonyabb). A társadalombiztosítási bevételek az átlag feletti, de ezeknek egy jó részét a kelet-közép-európai mértékben magas munkanélküliség kezelését szolgáló alapba történő befizetések teszik ki. (Martins-Price, 2000) Az állam működési költségei az átlagos 16% körüli szinten mozognak, az összetétel az 1990-es évek végére a személyi kiadások felé tolódott, amit ellentétes irányú mozgás követett az új évezredben. A vállalkozások támogatása folyamatosan csökkent, a lakossági transzferek a Dzurinda-kormány hivatalba lépése után drasztikusan visszaestek. Mivel ez a nem adójellegű bevételek egyidejű fogyásával járt együtt, az egyébként folyamatosan jelentős hiányt nem volt képes zsugorodni. Összességében megállapítható, hogy a Mečiar-kormány idején a költségvetési politika a kelet-európai általános tendenciáknak megfelelően sodródott, jelentős döntéseken alapuló fiskális irányítás a Dzurinda-kormányt jellemzi. A politikai és gazdasági stabilizáció, az adóreformok a beáramló működő tőke tekintetében is kedvező hatást gyakoroltak.

2.4. Magyarország

Magyarországon a reformfolyamatok 1968-ban indultak, az 1980-as években az európai normáknak megfelelő törvények (adó, csőd) és intézmények (kétszintű bankrendszer, kötvények, részvények) kialakítása megkezdődött. A jelentős adósságot leszámítva, a magyar gazdaság kedvező helyzetből vághatott neki az átmenetnek. Az 1990-ben megválasztott kormány 1991-es stabilizációs csomagjában a privatizáció

(elsősorban külső tulajdonosoknak történő eladások formájában) és az infláció féken tartása szerepelt. A célokat közelítőleg sikerült is tartani, azonban a növekvő munkanélküliséggel, a külső és belső egyensúlytalansággal nem tudott mit kezdeni a kormány. Az 1994-ben megválasztott új kormány 1995-ben drasztikus intézkedésekre kényszerült, a fokozatos átmenet elvét egy időre fel kellett adni. A forint leértékelése, a csúszó leértékelés bevezetése, kiegészítő importvám kivetése és a bérek visszafogása a stabilizáció megfelelő eszközének bizonyult, legalábbis a makroökonómiai mutatók szempontjából. A fokozatossághoz szokott társadalom ezt kevésbé értékelte. Az 1998-as választásokat követően az új kormány sem a költségvetési politika megszorításában, sem az infláció leszorításában nem ért el számottevő eredményeket, a 2002-es választási év pedig az államháztartás rekordhiányát hozta. A választási évek megugró hiányának kimutatásáról részletesebben ír (Kotosz, 2002a).

A magyar költségvetés a rendszerváltás kezdete óta folyamatos és jelentős hiánnyal küzd. Bár 1995 és 2001 között az elsődleges egyenleg pozitív volt, a jelentős kamatterher a teljes egyenleget negatívvá tette. A bevételek viszonylagos stabilitást mutatnak, 1993 és 1997 között mintegy 9 százalékpontos csökkenés következett be, előtte és utána lényeges ingadozás nem tapasztalható. A bevételek struktúrája eltér az átlagostól: a személyi jövedelemadó-teher közel másfélszerese, míg a társasági adó nagyjából a fele az átlagnak, a közvetett adók néhány százalékponttal az átlagos érték felett mozognak. A nem adójellegű bevételek folyamatosan csökkennek. A kiadások mozgása hektikus. A folyó kiadások 1994-ig emelkedtek, amit számottevő esés követett 1995-ben és 1996-ban (Bokros-csomag), majd 2001-ig lassú csökkenés, 2002-ben kiugró bővülés következett. Az állam működési kiadásai kisebb amplitúdóval, de ugyanezt a pályát futották be, a háztartásoknak juttatott transferek 1995–96-ban és 2000–01-ben nagymértékben fogytak, 2002-ben számottevően nőttek. A hivatalosan publikált egyenlegeket a „kölcsonök nyújtása és visszafizetése” tétel az 1998-as évet leszámítva jelentősen javította, átlagosan a GDP 1,7%-ának megfelelő kiadáscsökkentő tényezőként. A 2003 utáni időszakról elmondható, hogy a hiány mértéke biztosan nem csökkent, de a korábbiakkal maradéktalanul összehasonlítható adatokkal nem rendelkezünk. A bevételek struktúrája lényegesen nem változott, a kiadások pontos besorolásáról és nagyságáról különböző módszertani megfontolások alapján különböző értékek láttak napvilágot.

2.5. Szlovénia

Szlovénia a jugoszláv szövetség legfejlettebb tagja volt, a függetlenné válás lényegében nem sodorta háborúba, így az átmenetnek igen kedvező helyzetből indulhatott. Ennek a jelentős előnynek a nagy részét meg is őrizte. A magánszektor nem volt ismeretlen az országban, a piacgazdaság intézményrendszerének egyes elemei léteztek, komolyabb feladat csak a jugoszláv államszövetségi időkből örökölt infláció megfékezése volt. A reformok a fokozatosság elvét követték, a privát szektor aránya csak lassan nőtt, a privatizációt belső tulajdonosokra alapozva vitték végbe, így a működőtőke-beáramlás is csekélyebb volt, mint Magyarországon vagy Csehországon, de erre nem volt égető szüksége az országnak.

A költségvetés elsődleges egyenlege mindvégig pozitív maradt, s a nem túl nagy kamatteher (az átmeneti országok átlagának fele körüli) sem okozott számottevő teljes deficitet. Ennek köszönhetően a szlovén államadósság 25 százalék körül ingadozott. Az adóbevételek között a társasági adók alacsonyak maradtak (az alacsony társasági adók ellenére a beáramló működő tőke mértéke szerény maradt, ennek hátterében az egyéb ösztönzők hiánya áll), a társadalombiztosítási járulékok lassú csökkenését a termékek és szolgáltatások adóinak emelkedése ellensúlyozta. A fogyasztási adókat csak 1999-ben vezették be, ami az előző növekedést részben magyarázza. Az állam működési költségei az átlagosnál kissé magasabbak voltak, különösen a személyi kiadások terén (kisméretű, de jól szervezett ország). A transferek a közszolgáltatások kiadásait alig haladták meg, a támogatások túlnyomó részét a függetlenné válástól kezdve a háztartási szféra kapta. A tőkejellegű kiadások 4% körül ingadoztak.

3. A Balkán

A balkáni országok kategória nagyrészt a volt Jugoszlávia utódállamait foglalja magában. Szlovéniát nem sorolom ide, mivel jelenleg már az Európai Unió tagja, de ide kerül Albánia, mivel gazdasági fejlettségben nem sokkal marad el a polgárháborúban elpusztult Bosznia-Hercegovinától.

3.1. Horvátország

A Horvát Köztársaság autonómiájának kikiáltása után nagy erővel indult meg az önálló gazdaság működési feltételeinek megteremtése. A föderális rendszerben is létező jegybank az ország nemzetközi elismerését követően bevezette a horvát dinárt. Az időközben kitört háború, a hadigazdálkodásból adódó költségvetési kiadások pénzkibocsátással történő fedezése az infláció felpörgéséhez vezetett, 1993-ban a pénzromlás mértéke meghaladta az 1500%-ot. Ezt a folyamatot elősegítette, hogy a jegybank *de jure* független volt a kormányzattól, *de facto* azonban csak annak egy eszközeként működött. Az októberben indult stabilizációs program keretében 1994 májusában bevezették az új nemzeti valutát, a kunát. A szigorú monetáris és költségvetési politika hatására 1994-től a költségvetés egyensúlyba került, az infláció 1995-ben mindössze 2%-ra csökkent. A stabil valuta és a bankrendszerbe vetett bizalom növekedése 1997-ig a szigorú monetáris politika visszafogó hatását is mérsékelni tudta. 1995-ben elindult a privatizáció, amelyet 1998-ban és 2000-ben újabb hullám követett. A gazdasági liberalizáció fontos állomása a 2000-ben megválasztott új, Európa-barát kormány, amely már az uniós csatlakozás jegyében igyekszik alakítani gazdaságpolitikáját.

A horvát költségvetés az 1993–94-es stabilizációt követően strukturálisan meglehetősen stabil. Kiemelkedően magas az állami újraelosztás aránya, az 1990-es évek végén ezek a mutatók az 50%-ot is meghaladták. A bevételek között nagyobb arányt képviselnek a közvetett adók (18–20%), a forgalmi és hozzáadottérték-adó a GDP 15%-a körüli értéket mutat, kétszerese a kelet-európai átlagnak, de a fogyasztási

adókról is hasonló állítható. A kiadási oldalon lassú átrendeződés figyelhető meg, az áruk és szolgáltatások vásárlása lassan csökken (15%-ról 10% körüli szintre), míg a háztartások támogatása hasonlóan nő (12-ről 17%-ra). Az erősen központosított államapparátus fenntartása az átlagosnál nagyobb mértékű forrásokat igényel. A 2000-es évet leszámítva a fiskális egyenleg elfogadható mértékű hiányt mutat, az elsődleges egyenleg általában pozitív. Jelentősebb törés 1999–2000-ben mutatkozott a költségvetés számaiban, Horvátország esetén ez nem elsősorban az orosz válsággal, hanem a Jugoszlávia elleni embargóval és légi csapásokkal magyarázható.

3.2. Jugoszlávia (Szerbia és Montenegró)

Jugoszláviában 1989-et tekinthetjük az átalakulás kezdő évének, amikor a lengyelországihoz hasonló gazdasági reformfolyamat vette kezdetét. Szlovénia, Horvátország, Macedónia és Bosznia-Hercegovina 1991-es kilépésével a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság megszűnt. A Slobodan Milošević vezette ország háborúba lépett Horvátországgal és Bosznia-Hercegovinával, aminek hatására az ENSZ gazdasági és politikai szankciókat szabott ki az országra, amelyek felfüggesztésére 1995-ben, formális megszüntetésére 1996-ban került sor (Székely, 2003). A koszovói válság miatti veszteségeket súlyosbította az 1999-es NATO-akció és az újabb embargó. A Milošević-rendszer bukását követően nyílt valós lehetőség a demokratikus átalakulás megvalósítására, ami 2001-től vett jelentős lendületet.

A jugoszláv költségvetési rendszer átalakítása

A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság szétesése szükségessé tette az egyébként is egyedinek számító költségvetési rendszer átalakítását. A régi rendszer legfőbb jellemzői:

- Decentralizáltság. A szövetségi szinten a hadügyek, a külügyek, a jegybank és a Társadalmi Elszámoló Szolgálat (TESZ, Služba društvenog knjigovodstva) állt, köztársasági szinten az ágazati minisztériumok, illetve helyi szinten az önkormányzatok.
- Korlátozott átláthatóság. Noha a köztársasági kormányok vetették ki az adókat, a beszedésük felett csak kb. 2/3 részben gyakoroltak ellenőrzést. A szövetségi költségvetés csak nagyon erősen aggregált formában készült.
- Alulról felfelé készülő költségvetés, normatív tervezés.
- A középtávú perspektíva hiánya.
- A kohéziót a TESZ teremtette meg, amely a klíringközpont, a készpénz-elosztás, az adóhatóság, a kincstár, a pénzügyi ellenőrzés és a statisztikai szolgálat tevékenységét egyesítette.
- A pénzügyminisztérium korlátozott irányító és ellenőrző szereppel rendelkezett.



A függetlenné válás után első lépésként minden országban a TESZ helyett az ún. Kifizetési Hivatalokat hozták létre, de – különösen a háborús országokban – érdemi változás nem történt. A 90-es évek közepétől meginduló reformok: a költségvetési információk központosítása (az államháztartás fogalmának beemelése), a kölcsönös hátralékok rendezése (adótartozások, állami alkalmazottak bérei), a pénzügyminisztériumok infrastrukturális és személyi fejlesztése, a kincstári funkciók átcsoportosítása a pénzügyminisztériumokhoz.

A reformok második fázisában (tipikusan az új évezred kezdetétől) a költségvetés tervezése során középtávú, makroökonómiai szemlélettel kezdtek dolgozni, ami a célok átláthatóságát is nagyban növelte.

Összességében a reformfolyamatban Szlovénia áll az élen, utána a háborút elkerülő Macedónia, majd Horvátország, Bosznia-Hercegovina, és végül a sort a Szerbia és Montenegró államszövetsége zárja.

(Diamond–Last, 2003)

A Milošević-rezsim a gazdaság centralizálását tekintette központi gazdaságpolitikai feladatnak. A magántulajdon védelme helyett az összes tulajdonforma egyenjogúságát kimondó törvény született, a bankszektor nem került magánkézbe, a külkereskedelmet a szankciók miatti korlátozásokon túl is meglehetősen zárttság, illetve protekcionizmus jellemezte. A hadigazdaság működéséhez szükséges költségvetési kiadásokat jórészt pénzkibocsátásból fedezték, ami 1993 végére a világtörténelem egyik legnagyobb hiperinflációjához vezetett. A Jugoszláv Nemzeti Bank szakértőinek segítségével 1994 januárjában sikeres stabilizációt hajtottak végre, amely megállította a dinár gyors értékvesztését, de megnyugtatóan stabil valutával napjainkig sem rendelkezik Szerbia.

A 2000. októberi politikai fordulatot követően a gazdasági reformok felgyorsultak: megszüntették az árszabályozást; átfogó adóreformot hajtottak végre (pl. bevették az általános forgalmi adót); új privatizációs törvény született, aminek következtében megindult a külföldi működő tőke áramlása; a bankszektor fizetéképtelen elemeit szanálták, javítva ezzel a bankrendszerbe vetett bizalmat. Ugyanakkor az intézményrendszer átalakításának nehézségei fékezik a reformfolyamatokat, a megfelelő intézményi háttér nélkül végrehajtott lépések csak részleges és időleges eredményekhez vezethetnek. (Simon, 2003)

Érdekes a szövetség másik tagjának, Montenegrónak a helyzete¹. A szerb kormány gazdaságpolitikájával ellentétben már a kezdetektől fogva radikálisabb lépéseket tettek a piacgazdaság felé vezető úton (pl. jelentős privatizáció). Sajátos helyzetként 1999 vége óta a német márka, majd 2002. január 1-jétől az euró a kizárólagos hivatalos fizetőeszköz.

1 A tanulmány megjelenésének idejére népszavazás eredményeként Montenegró kilépett az államszövetségből, a vizsgált időszakban azonban még a föderális berendezkedés érvényesült.

3.3. Bosznia-Hercegovina

A Jugoszláviából kiszakadt Bosznia-Hercegovina a háborús években lényegében három, a nemzeti kötődésnek megfelelő (bosnyák, szerb, horvát) hatalom irányítása alatt állt, a hadisikerektől függően osztozva a területen. Csak a daytoni békeszerződés megkötése (1995 decembere) után nyílt mód szabályozott gazdaságpolitika megvalósítására. A jugoszláv polgárháború okozta károk itt voltak a legnagyobbak, a gazdasági teljesítmény az évtized eleji szint egyhetedére esett vissza, lényegében a legszükségesebb mezőgazdasági termelésen túl nem folyt legális, szervezett gazdasági tevékenység az ország területén. Az Európai Unió és a Világbank gyorssegélyével a legalapvetőbb infrastrukturális hiányosságok pótlására nyílt lehetőség (áram- és ivóvízellátás), majd a közlekedési infrastruktúra, alapvető egészségügyi, oktatási szolgáltatások helyreállítására. A nemzeti bankot 1997 augusztusában alapították meg, míg az önálló és egységes pénzt, a konvertibilis márkát (árfolyamát 1:1 arányban a német márkához kötve) 1998 júniusában vezették be, de a német márka 2001 végéig forgalomban maradt. 1997-ben sikerült a költségvetési kerettörvényt megalakítani, de a külkereskedelmi és vámszabályok megszületésére 1999-ig kellett várni. A privatizáció alapjául szolgáló kuponkibocsátás egyben háborús kárpótlást is jelentett, és 1999-ben kezdődött. A makrogazdaság egyensúlyát a külföldi segélyek jótékony hatásával sikerült megőrizni, a kezdeti 20–50%-os gazdasági növekedés a működőképesség biztosításához szükséges feltételek megteremtését jelentette.

A költségvetést az állami újraelosztás kissé csökkenő, de még így is igen magas szintje jellemzi (50% körül), a tőkejellegű kiadások aránya számottevő. A rendelkezésre álló adatok részletesebb elemzést nem tesznek lehetővé.

3.4. Macedónia

Az önálló macedón állam útja a piacgazdaság felé nem volt egyszerű. A Jugoszláviát mint fő kereskedelmi partnert sújtó embargók, illetve a névhasználat miatt kibontakozott, Macedóniát sújtó görög embargó ellenére a gazdasági teljesítményben nem következett be drasztikus visszaesés. 1996-tól az infláció egyszámjegyű, a GDP növekszik, és egészen 2000-ig a költségvetés egyensúlyát is sikerült megőrizni. A privatizáció, ha lassan is, és kevés külföldi tőkét vonzva az országba, de lezajlott (a legnagyobb siker a macedón telefontársaság magyar vonatkozású privatizációja). A legkomolyabb probléma a munkanélküliség rendkívül magas, 40% körüli szintje, amit csak a feketegazdaság enyhít valamelyest. Az embargók idején az illegális szféra által működtetett kereskedelmi csatornák tették lehetővé a gazdaság túlélését, békeidőben azonban a drogkereskedelem és a hozzá kapcsolódó korrupció az ország leggyengébb pontja.

A költségvetés adatsorai, a tőkejellegű kiadásokat leszámítva (amelyek az átlagosnál alacsonyabbak), lényegében a kelet-európai átlagot mutatják, nagyobb kilengések nélkül.

3.5. Albánia

Az albán gazdaság több szempontból a reformok egyik mintapéldájának tekinthető. A gyors árliberalizációval egy időben, még 1992-ben lezajlott a kisvállalatok privatizációja. A háromszámjegyűvé növekedett inflációt már 1995-re sikerült egyjegyűre leszorítani, és 1993 óta – az 1997-es válságot leszámítva – évi 6–8%-os gazdasági növekedés figyelhető meg. A közepes és nagyvállalatok privatizációja 1995-ben kezdődött, 2001-ben a GDP 75%-át a magánszektor állította elő. A fejlődésnek azonban vannak árnyoldalai is. A bankszektor fejletlensége is elősegítette az 1996-ban induló, országos méretű piramisjátékot, ami 1997-ben tömegek tönkremeneteléhez, fegyveres megmozdulásokhoz vezetett. Az albán gazdaság a gyors fejlődés ellenére nagyon alacsony színvonalon áll. A katasztrofális helyzetű infrastruktúrán és a nyomortelepek terjedésén túl az ágazati megoszlás is mutatja a fejletlenséget, 2001-ben a GDP 51%-át adta a mezőgazdaság, ami európai szinten példátlanul magas.

A költségvetés hiánya unikális. A hosszabb távon tarthatatlan, 20%-ot meghaladó hiány 1998-ra 10% alá csökkent, de az elsődleges egyenleg továbbra is negatív, ami nehezíti az államadósság csökkentését. A probléma elsősorban a bevételek szűkösségében rejlik. Lényegében minden adófajta bevétele elmarad az átmeneti országokban szokásostól, a közvetett adók nagyjából háromszorosát teszik ki a közvetlen adóknak. A hozzáadottérték-adó 1996-os bevezetését követően a legjelentősebb bevételi forma lett. A vámjellegű bevételek kezdetben a teljes bevétel egyötödét is kitették, ez az arány 2000 után 10%-ra mérséklődött. A transferek jócskán elmaradnak a kormányzat működési költségeitől, a kezdeti drasztikus csökkenés után a 90-es évek közepe óta 2–3% körül ingadoznak. Az állami újraelosztás alacsony mértéke ellenére a tőkekiadások aránya magas. Sajnálatos, hogy az állam beruházásokra költött kiadásai nem hasznosulnak hatékonyan, a minisztériumok közti rossz koordináció és a korrupció nagy veszteségeket okoz. A tőkekiadások fedezetétül jórészt a költségvetés méretéhez képest számottevő (az összes bevétel 7–23%-át kitevő) külföldi segélyek szolgálnak.

Albánia a rendszerváltás kezdetétől fogva rendkívül magas gazdasági növekedést könyvelhet el, így a viszonylag jelentős hiány ellenére is kedvező az államadósság dinamikája, az 1997-ig növekvő tendencia csökkenővé vált, a jelenleg 60% körüli GDP-arányos államadósság a gazdasági növekedés fenntarthatósága és az elsődleges deficit féken tartása mellett 2010-re 45–50% közti szintre mérséklődhet.

4. A 2007-es EU-bővítés várományosai

4.1. Bulgária

Bulgária nehéz örökséggel vágott neki az átmenetnek. A szocialista országok közül a legszorosabb kapcsolatban állt a Szovjetunióval, így annak és a KGST-nek a felbomlása a legnagyobb hatással volt rá. Ugyanakkor jókora adósságállományt is örökölt az előző rendszerből, amelynek átütemezésére csak 1994-ben került sor. A lassú és bizonytalan privatizáció, a gyorsan változó jogrendszer és kormányzat (1991 és 1997

között 7 kormánya volt az országnak) a befektetők számára sem tették vonzóvá az országot, noha az az orosz piac felé egyértelmű kaput jelent. (Magnin, 1999) A felhalmozódó rossz hitelek 1996-ban a bankrendszer csődjéhez vezettek, amit hiperinfláció (1000% felett) követett. 1997-től a bolgár leva értékét a német márkához kötötték, a fix árfolyamrendszer megeremtetette az árstabilitást, de fokozatosan a fizetési mérleg deficitjéhez vezetett. Az 1998-as orosz válság a nagy orosz importfüggőség miatt az éppen talpra állt gazdaságot igen rosszul érintette, ezt az 1999-es koszovói válság újabb negatív hatása követte. Így, bár az 1997-es év fordulópont volt a bolgár gazdaság életében, a várt fellendülés nem következett be. A lassú növekedés egyik oka a túlságosan szigorú monetáris politika, részben az árfolyamrendszer, részben az 1996-os bankválságot követő igen szigorú hitelkérelem-elbírálás.

A bolgár költségvetés az 1990-es évek kezdetén alapvetően átalakult. Az állami újraelosztás mértéke a kezdeti gyors és szándékolt (Wyzan, 1993, 134) zuhanás (60%-ról 45–50% körüli szintre) után erősen ingadozott, s csak 1997-től stabilizálódott 37–38% körül. A társasági adók aránya (GDP-hez képest) a 14% körüli szintről 3%-ra csökkent, és e körül mozog. A társadalombiztosítási bevételek enyhén a kelet-európai átlag alatt maradtak, a termékekre és szolgáltatásokra kivetett adók 1998-tól érték el az átlagos, 12% körüli szintet. A bevételeken belül magas a nem adójellegű bevételek aránya. A kiadási oldalon folyamatos arányteltődés ment végbe a közszolgáltatások kiadásaitól a transferek felé, az utolsó években a transzferjellegű kifizetések kétszeresét teszik ki az állam működési költségeinek (ez az arány átlagosan 1,1 és 1,3 között mozog), ami a költségcsökkentés politikai átvihetőségét rontja jelentősen. A kamatkidadások rendkívül magasak a bolgár büdzsében, 1996-ban, a pénzügyi válság idején a 20%-ot is meghaladták (ez a 120% körüli államadósságnak és a hiperinflációnak egyenes következménye), ezzel rekordhiányt állítva fel a teljes, illetve a fiskális egyenleg szintjén (az államháztartás csődjének iskolapéldája). A lényegében folyamatosan pozitív elsődleges egyenleg ellenére is ritkán sikerült egyensúlyba hozni a költségvetést. A jelentős költségvetési reform az elkövetkezendő évek feladata. (Bell, 2002a)

4.2. Románia

Románia ugyan külső adósságot nem örökölt a korábbi rendszertől, de az 1980-as évek politikája, amely ezt (az adósság visszafizetését) lehetővé tette, a fejlődést is visszafogta. A rendszerváltás nem hozott igazi gazdasági változást, a fokozatosság elvét olyannyira komolyan vették, hogy a reformok a lehető leglassabban haladtak a 90-es évek első felében. A privatizáció alig indult el, a veszteséges állami vállalatok támogatása nem szűnt meg. Ez a politika csak a korábban visszafizetett adósság miatt volt fenntartható, hiszen a kamatterhek alacsonyok voltak. Bár a gazdasági növekedés 1993-ban megindult, és 1994-ben az infláció is csökkenni kezdett, a megfelelő reformok hiányában 1996-ban megjelentek a válság jelei. A kormányváltást követően gyökeresen új gazdaságpolitika vette kezdetét, felgyorsult a privatizáció, a kormány szorosabb fiskális és monetáris politikát próbált folytatni. E sokterápia alkalmazásával a transzformációs recesszió újabb fázisa vette kezdetét, a hullámvölgy 1999-ig tartott. A gazdasági rendszerváltás főbb

elemeinek véghezvitele megteremtette a lehetőséget a fenntartható fejlődéshez, de a terápia mellékhatásaként a kormány megbukott. A 2000-ben megválasztott új kormány az Európai Unióhoz való csatlakozást tűzte ki céljául, így az Unió által elvárt reformok elkötelezett híve. A gazdasági növekedés mértéke az új évezredben 5% körüli, az infláció csökken, a költségvetés elsődleges egyenlege pozitív, a román gazdaságnak jó esélye van a tartós fejlődés pályájára állni.

A román költségvetést az állami újraelosztás viszonylag alacsony szintje jellemzi, a bevételek a GDP 30%-a körül mozognak. A kamatkifizetések csak a 90-es évek végére váltak jelentőssé (akkorra halmozódott fel nagyobb államadósság), az infláció mérséklődésével az utolsó években csökkenő tendenciát mutatnak. A bevételek lényeges átrendeződése 2000-től figyelhető meg, a személyi jövedelemadó súlyának csökkenése és a hozzáadottérték-adó arányának növekedése a legszembetűnőbb változás. Az állam működése nem lett olcsóbb, a személyi kiadások redukálása mellett a kormányzati vásárlások nőttek. A transzferek a kezdeti csökkenés után 1994-től a 14 és 15% közti sávban ingadoznak. Kevésbé ígéretes jel, hogy a tőkejellegű kiadások 1998-tól alacsonyabb szinten stabilizálódtak.

5. Szovjet utódállamok

A Szovjetunió utódállamai, a balti országok kivételével, Független Államok Közössége (FÁK) néven laza szövetségben kezdték meg az átmenet éveit. A dolgotban vizsgált három FÁK-ország mind méretét, mind gazdasági pályáját tekintve nagy eltéréseket mutat, de számos közös vonással is rendelkezik. A reformok kelet-európai mértékkel mérve lassan indultak el mindhárom országban. A jogrendszer átalakítása még korántsem fejeződött be, az európai normákhoz hasonló adórendszert a törvények szintjén az 1990-es évek végére alakították ki, de az adóhatóságok tekintélye egyik országban sem éri el azt a szintet, ami a potenciális adófizetők többségét az adózási fegyelem betartására ösztönözné. A GDP-arányos költségvetési bevétel a kelet-közép-európai átlaghoz képest alacsony, a többi FÁK-országhoz képest viszonylag magas, így az átmenet nem csak földrajzi értelemben igaz. (Lorie, 2003)

5.1. Moldova

A függetlenné válás utáni első fontosabb gazdaságpolitikai lépés a lej 1993. novemberi bevezetése volt. Moldova nemzeti bankja az új pénzt hamar megerősítette, 1995-re már 30%-ra sikerült lecsökkenteni az inflációt. Az orosz válság nagyban visszavetette a gazdasági fejlődést, de 2000-től újra kedvező jelek mutatkoznak. A legnagyobb problémát a hatalmas fizetési mérleg hiány okozza, a folyó mérleg hiánya 20–30% körüli, a fogyasztási hányad meghaladja a 100%-ot, ami hosszabb távon nem tartható fenn. A legális gazdaság fejlődésének további akadályát képezik a nagymértékű belső érdeklentékek és a korrupció. (Shiels, 2003) A reformok előrehaladása lassú. Néhány, a piacgazdaság működése szempontjából lényeges törvény (polgári törvénykönyv, csődtörvény) már megszületett, de alkalmazásuk sikere még

nem látható. Számos privatizációs projektet elhalasztottak. A bankrendszer fejletlenségét mutatja, hogy a bankok egyes időszakokban megtagadtak mindenféle hitelnyújtást. (Siegelbaum et al, 2002)

A költségvetést jelentős és tartós hiány jellemzi az elsődleges egyenleg szintjén is. A bevételi forrásokat tekintve komoly problémát okoz a Dnyeszteren túli területek *de facto* függetlensége, amelyek az ipari termelés és az abból származó adóbevételek legnagyobb részét biztosítanák. A társaságiadó-bevételek mértéke az elmúlt 14 év során nagyjából harmadára csökkent, a fő bevételi forrást a közvetett adók jelentik, a hozzáadottérték-adó teszi ki az összes bevétel harmadát, de 15% körüli a fogyasztási adó bevételeken belüli aránya is. A kiadások szerkezeti változása is nyomom követhető, a transzferek aránya megnőtt, a közszolgáltatások kiadásainak mintegy másfélszeresét teszik ki az előző évtized közepe óta (az összes kiadás kétharmada a szociális ellátórendszer – egészségügy, oktatás, társadalombiztosítás – fenntartása). A tőkejellegű kiadások csökkenő tendenciát mutatnak, alacsony, 1% körüli szinten látszanak stabilizálódni. A költségvetés helyzete az albán költségvetéshez hasonló, de a viszonzatlan juttatások, illetve az – Albániában ebből finanszírozott – tőkekiadások mértéke lényegesen alacsonyabb. Az államadósság trendje szempontjából a későn megindult gazdasági növekedés rendkívül kedvezőtlen volt, bár a rendszerváltás idején a többi volt szovjet tagköztársasághoz hasonlóan Moldova is tiszta lappal indult, 2000-re 80% fölötti államadósságot halmozott fel.

5.2. Ukrajna

Ukrajna az elhalasztott reformok országa. Az 1990 óta szinte évente cserélődő kormányok, még ha induláskor elkötelezettek voltak is a reformok mellett, azoknak csak kis töredékét valósították meg. A bejelentett reformtörekvések is ellentmondásosak voltak, a sokterápia és a kínai típusú átmenet együttes alkalmazása a szándékok szintjén is komolytalan. Az önálló ukrán pénz bevezetésére az 1992-es elhatározás ellenére csak 1996-ban került sor, az „átmeneti” időszakra kibocsátott kuponok pedig gyorsan veszítettek értékükből, hiperinfláció alakult ki. Az inflációt az új nemzeti pénz bevezetése letörte, de megnyugtató szintre csak 2001-ben csökkent a pénzromlás üteme. A makrogazdasági stabilizáció 2000-ig tartó időszaka néhány, jelentős vagyont felhalmozó érdekcsoport megerősödéséhez és politikai befolyásához, a korrupció általános elterjedéséhez vezetett. A feketegazdaság aránya 1996 és 2001 között 43–49% között mozoghatott. (Novoseletska-Najman, 2001) Az általános bizonytalanságot jól mutatja, hogy az 1997-es évre nem született költségvetési törvény. A költségvetés megalkotása is zűrzavaros. Először a kiadási oldalról szavaznak, majd azután vizsgálják, hogyan lehet a szükséges forrásokat előteremteni. (Bell, 2002b) A forrásteremtés „egyszerűsítése” érdekében 1996–99 között a sávós jövedelemadó sávhatárait nem módosították, számottevően növelve a legszegényebbek adóterheit. (Downey, 1999, 16) Az ukrán jogrendszer reformja is nagyon lassan halad, és ellentmondásos. A jogrendszer legnagyobb problémája a hierarchia hiánya (az időbeliség elve erősebben érvényesül), néhány döntő fontosságú törvény (csődtörvény, polgári törvénykönyv) csak 2000 után, a Juscsenko-kormány idején született meg. (Agerlid, 2001)

Az ukrán költségvetést – az elkészítési módszeréből – adódóan a 90-es években jókora hiány jellemezte, csak az utolsó három évben, a gazdasági növekedés megindulásával egy időben sikerült egyensúly közeli állapotba hozni. A rossz adófizetési morált is figyelembe véve, az adóterhek magasak, különösen a jövedelemadók, és némileg az átmeneti országok átlagos szintje alatt marad a társadalombiztosítási járulékbévitel. Mivel a kiadási oldal 1997 utáni megoszlásáról nem áll rendelkezésre információ, a kiadások összetétele nem értékelhető.

5.3. Fehéroroszország

A Lukasenko elnök vezette országban nem sok jele látszik a rendszerváltásnak. Az 1990-es évek elején eseti jelleggel elindult a privatizáció, de a privát szektor aránya még ma sem éri el a 20%-ot. A kormányzatnak ár- és bér-meghatározási monopóliuma van (1999-től a magánszektorban is), a tervgazdaság életben maradt annak ellenére, hogy a környező országok több-kevesebb reformot már végrehajtottak. A munkanélküliség csak kapun belül létezik, kifizetetlen bérek nagyobb mennyiségben (különösen a mezőgazdaságban) halmozódtak fel. 1992-ben pénzhelyettesítő kuponokat vezettek be, amit a köznyelv csak „nyulacskának” (zajcsik) nevezett. Miután az Oroszországgal való monetáris unió ötletét az orosz fél elvetette, 1995 májusában bevezették a belarusz rubelt. Ezt követően a nemzeti bank vezetése is az elnök kezébe került, az önálló monetáris politika megszűnt. A gazdasági tranzakciók közel fele dollárban zajlik, a lakosság pénzvagyonát készpénzben vagy külföldi bankbetét formájában tartja (szintén dollárban). Az állami transferek hivatalosan a GDP 6–8%-át teszik ki, de becslések szerint 1999-ben csak az árfolyam-támogatások értékék ezt a nagyságrendet.

A piacgazdaságokra jellemző módon költségvetési politikáról tehát nem igazán beszélhetünk. A hivatalos költségvetés számai alapján a belarusz tervgazdaság jól szimulálja a piacgazdasági viszonyokat, az átlagosnál magasabb közvetett adóteher és jelentős (8–9%) tőkekiadások mellett. A költségvetés hiánya mérsékelt, az elsődleges egyenleg a 0 körül ingadozik, a kamatkidadások nagysága nem éri el az 1%-ot.

Összegzés

A tanulmányban áttekintettük a kelet-európai rendszerváltás 18 országának legfőbb makro-gazdaságpolitikai folyamatait, különleges figyelmet fordítva az államháztartási szintű költségvetés alakulására. A meglehetősen eltérő utat bejáró országok elemzése során számos közös vonást is felfedezhetünk, amelyek leginkább az átmenet jellegzetességeiként értelmezhetők (a vállalati transferek leépülése; a hozzáadottérték-adó bevezetése, jelentőssé válása), míg bizonyos elemek az európai integráció hatásaként jelentek meg (vámbevételek csökkenése).

A tervgazdaságból piacgazdaságba való átmenet során az intézményi reformokon² túl a klasszikus makrobetegségekkel (infláció, folyó fizetési mérleg hiány, költségve-

2 Az intézményi reformok áttekintését, összefoglaló mutatóit lásd (Kotosz, 2005)-ben.

tési deficit) valamennyi országnak meg kellett küzdenie. Az eltérő kiindulási feltételeken túl a választott politikák is lényegesen befolyásolni tudták a célok elérésének sikerességét. Ahogy az előbbi bemutatásokból is kitűnik, a szigorú monetáris politika önmagában nem képes az árfolyam-stabilitás biztosítására, ha nem társul hozzá megfelelő banki infrastruktúra és szigorú költségvetési politika. Az állami szféra működése (vagy éppen működésképtelensége) nem csak az állami újraelosztás arányában, hanem a gazdaság működési kereteinek biztosításán keresztül a recesszió leküzdésében is döntő szerepet játszott.

A tanulmány terjedelmi keretei nem alkalmasak a költségvetési akciók összefüggés-rendszerének, azok makrogazdasági hatásainak elemzéséhez, ezek a hivatkozott adatbázisra épülve részben már publikált³, részben pedig további kutatás tárgyát képező kutatási területek.

Felhasznált irodalom

- Agerlid, L. (2001): *Foreign Investment Regime in Ukraine: Latest Developments*. UEPLAC, Kiev.
- Andreff, W. (szerk.) (2002): *Analyses économiques de la transition postsociale*. La Découverte, Paris.
- Bafoil, F. (1999): *Le post-communisme en Europe*. La Découverte, Paris.
- Bell, I. (szerk.) (2002a): *Central and South-Eastern Europe 2003*. Europa Publications, London.
- Bell, I. (szerk.) (2002b): *Eastern Europe, Russia and Central Asia 2003*. Europa Publications, London.
- Budina, N.–van Wijnbergen, S. (1997): Fiscal Policies in Eastern Europe. *Oxford Review of Economic Policy*, 13, pp. 47–64.
- Diamond, J.–Last, D. (2003): *Budget System Reform in Transitional Economies: The Case of the Former Yugoslav Republics*. IMF Working Paper, 03/247.
- Downey, M. (1999): *Structural Problems of the Ukrainian Tax System*. UEPLAC, Kiev.
- EBRD *Transition Report* évkönyvek különböző számai, 1994–2003. European Bank of Reconstruction and Development, London.
- Friedman, E.–Johnson, S.–Kaufmann, D.–Zoido-Lobaton, P. (2000): Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries. *Journal of Public Economics*, June.
- Funke, M.–Strulik, H. (2003): *Taxation, growth and welfare: Dynamic effects of Estonia's 2000 income tax*. BOFIT Discussion Papers, no^o 10, Bank of Finland, Helsinki.
- Government Finance Statistics Manual 2001* (2001). International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF *Selected Issues and Statistical Appendix* sorozat különböző számai, 1994–2004. International Monetary Fund, Washington, D.C.

3 Pl. Kotosz (2006).

- IMF *Statistical Appendix* sorozat különböző számai, 1994–2004. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Kornai J.–Maskin, E.–Roland, R. (2003): Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, XLI. évf. 4. sz. pp. 1095–1136.
- Kotosz B. (2004a): Maastricht felé felúton (A konvergencia-kritériumok idősorainak elemzése). In: Vita, L. (ed): *Egy reneszánsz statisztikus. Tanulmánykötet Hunyadi László tiszteletére*. KSH, Budapest.
- Kotosz B. (2004b): A fiskális adatbázisok összeállításának nehézségei Kelet-Európában. *Statisztikai Szemle*, 82. évf., 10–11. szám, pp. 945–961.
- Kotosz B. (2005): A transzformációs reformok méréséről. *Statisztikai Szemle*, 83. évf., 4. szám, 365–387.
- Kotosz B. (2006): Megszorítások és lazítások. A rendszerváltás fiskális politikájának szerkezetéről. *Közgazdasági Szemle*, LIII. évf., 2. szám, 158–174. o.
- Lainela, S. (2000): Baltic privatization compared. *Baltic Economies – The Quarter in Review*, 2000/1.
- Lorie, H. (2003): *Priorities for Further Fiscal Reforms in the Commonwealth of Independent States*. IMF Working Paper, WP/03/209.
- Magnin, E. (1999): *Les transformations économiques en Europe de l'Est depuis 1989*. Dunod, Paris.
- Martins, J. O.–Price, T. (2000): *Policy Interdependence During Economic Transition: The Case of Slovakia 1999–2000*. Economics Department Working Papers, OECD, Paris.
- Mitra, P.–Stern, N. (2003): *Tax Systems in Transition*. Policy Research Working Paper, World Bank, Washington D. C.
- Novoseletska, O.–Najman, B. (2001): *On the Origins and Nature of Unofficial Economic Activities in Ukraine*. UEPLAC, Kiev.
- Shiells, C. R. (2003): *FDI and Investment Climate in the CIS Countries*. IMF Policy Discussion Paper no° 03/5. International Monetary Fund, Washington D.C.
- Siegelbaum, P. J.–Sherif, K.–Borish, M.–Clarke, G. (2002): *Structural Adjustment in the Transition. Case Studies from Albania, Azerbaijan, Kyrgyz Republic, and Moldova*. World Bank Discussion Paper no° 429.
- Székely A. (2003): *La coopération transfrontalière entre la Hongrie et les Etats limitrophes*. PhD értekezés, Paris IV-Sorbonne, Paris. Kézirat.
- Taro, L. (1999): *Baltic economies in 1998–1999: effects of the Russian financial crisis*. BOFIT Online no° 9, Bank of Finland Institute for Economies in Transition, Helsinki.
- Wyzan, M. L. (1993): Stabilisation Policy in Post-Communist Bulgaria. In: Somogyi L. (ed): *The Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe*. Edward Elgar, Aldershot.

Függelék: A költségvetés főbb tételeinek főatlagai

	átlag	EU 15-átlag 1997–2002	szórás
BEVÉTELEK ÉS JUTTATÁSOK			
Jövedelemadók	8,36	14,3	3,65
<i>ebből:</i> Személyi jövedelemadó	4,70	9,6	2,30
Társasági adók	3,36	2,6	2,49
Társadalombiztosítási, munkavállalói és munkaadói járulékok	10,09	10,8	3,27
Bérezéshez és foglalkoztatáshoz kapcsolódó adók	0,66		0,90
Vagyon típusú adók	0,57	1,5	0,42
Termékek és szolgáltatások adói	12,11	11,9	3,26
<i>ebből:</i> Hozzáadott-érték és forgalmi adó	7,94	6,7	2,76
Fogyasztási adó	3,29	3,7	2,00
Vámok és vámjellegű befizetések	1,19	0,0	0,95
Egyéb adók	0,86	0,9	1,27
Közterhek összesen	33,13	39,4	6,68
Vállalkozási	2,16		2,48
Nem vállalkozási (térítés, birság)	2,18		1,20
<i>Nem adójellegű folyó bevételek összesen</i>	<i>4,34</i>	<i>5,8*</i>	<i>2,65</i>
Folyó bevételek összesen	37,50		7,36
Tőkeműveletek bevételei összesen	0,57		0,79
Juttatások összesen	0,48		0,90
KIADÁSOK ÉS TÁMOGATÁSOK			
Személyi kiadások (járulékokkal)	7,48		2,45
Termékek és szolgáltatások vásárlása	8,43		2,97
Közszolgáltatások kiadásai összesen	15,94		4,30
Háztartások + nonprofit támogatása	15,39		3,74
Támogatások és működési célú pénzeszköztátadások összesen	17,81		6,00
Kamatkiadások összesen	2,57		2,69
Folyó kiadások és folyó támogatások összesen	36,98		6,95
Tőkejellegű kiadások és támogatások összesen	4,32		2,07
Kölcsönök nyújtása összesen	-0,21		1,43
Konszolidált bevételek összesen	38,29	45,2	7,49
Konszolidált kiadások összesen	41,14		7,71
Fiskális egyenleg	-2,98		3,84
Elsődleges egyenleg	-0,46		3,60

Az összegző tételek és a részletek összegének eltérései nagyjából az egyértelműen nem besorolható adatok egyéb rovaiból, kisebb részben az eltérő megfigyelésszámból adódnak.

* A juttatásokkal együtt.

Az EU-értékek forrása Mitra-Stern (2003).

GRÜBER KÁROLY¹

Gazdasági óriás, politikai törpe? Legitimáció és az Unió közös külpolitikája

A francia és a holland népszavazása után egyre többen cikkeznek az integráció legitimációs válságáról. Ezzel egy időben a felmérések szerint (pl. Eurobarométer) az európai közvélemény nagy része támogatja az Unió nagyobb globális szerepvállalását és a közös külpolitika megerősítését. A cikk a CFSP/ESDP jelenlegi helyzetének elemzésén keresztül megpróbál válaszolni arra a kérdésre, hogy vajon lehet-e a közös külpolitika továbbfejlesztése a legitimációs krízisre adandó részleges válasz.

Politikai legitimációs krízis?

Az elmúlt hónapokban az európai alkotmányos szerződés ratifikálása körüli problémák sok elemzőt arra ösztönöztek, hogy az integráció közösségi módjának végét jövedőljék. Általában az eddigiekben az integrációs kérdések nem, vagy csak ritkán jelentek meg a politikai és morálfilozófia napirendjén, de a fenti legitimációs krízis eredményeképpen többen elkezdtek vizsgálni normatív szempontból az EU jelenlegi állapotát.

Lynn Dobson², brit politikai filozófus a következőképpen foglalja össze a fenti dilemmát: „A francia és holland referendum után az Unióra vonatkozó legfontosabb normatív kérdés a következő: honnan származik a jelenlegi EU-s döntéshozatali rendszerének, intézményeinek és politikáinak a legitimitása.”

Az Unió jövője körüli bizonytalanságok és a globalizációtól való félelmek rendre felszínre kerülnek a szokásos Eurobarométer-felmérésekben is. A megkérdezettek közül egyre többen (a megkérdezettek 47 százaléka) – főleg a francia és a holland népszavazások után – jelzik, hogy a globalizációt fenyegetésként élik meg, míg 37 százaléuk tartja a globalizációt lehetőségnek³.

A bizonytalan helyzetben láthatóan nő az Unió további bővítésétől való félelem is. Ugyan a megkérdezettek 55 százaléka szerint a további bővítés pozitív dolog, de míg az új tagállamok válaszádnak 69 százaléka állítja ezt, addig a régi tagállamok esetében csak 53 százalék a vonatkozó adat. Néhány régi tagállamban (Ausztria, Franciaország, Finnország) pedig a többség a bővítés ellen van.⁴

1 A szerző a Külügyminisztérium munkatársa. A cikkben foglaltak a szerző saját véleményét tükrözik, és nem a Külügyminisztérium álláspontját.

2 Lynn Dobson: Normative Theory and Europe, *International Affairs*, 82, 3 (2006) 511–523, p. 523.

3 Eurobarometer, *Future of Europe*, Brussels, May 2006, p. 52.

4 *Ibid.* p. 55.

A közös külpolitika mint legitimációs eszköz?

Az Eurobarométer felmérései világosan megfogalmazzák azt a tételt, hogy az uniós állampolgárok szerint a közös külpolitika lehet az uniós legitimáció megerősítésének egyik eszköze. Más szóval, ha a világpolitika konfliktusokkal terhelt színpadán egységesen tud fellépni az Unió, akkor belső legitimitása is erősödhet. A válaszadók szerint azonban az EU továbbra sem képvisel egységes álláspontot a globális külpolitika legfontosabb kérdéseiben, és a létező „kakofónia” sérti a kontinens közös érdekeit. Nem sokan hallottak Javier Solanáról, az Unió közös külpolitikai képviselőjéről sem.

A megkérdezettek többsége kiáll a közös európai külpolitika és védelempolitika mellett, de néhány országban (Írország, Csehország, Görögország, Franciaország) megjelenik a szuverenitás féltése: ezekben az országokban többen jelezték, hogy nem szeretnék, ha országuk vétőjoga megszűnne a közös kül- és védelempolitika területén. Az Egyesült Királyság az egyetlen tagállam, ahol a többség szerint már ma is túlságosan „közösségisített” az EU külpolitikája⁵.

A közös külpolitika helyzete a libanoni válság után

A 2006. júliusban kirobbant libanoni válságra az EU gyorsan és jól reagált. Az EU által nyújtott humanitárius és újjáépítési segítség nagysága, a libanoni ENSZ-erőkhöz biztosított katonai felajánlása, illetve diplomáciai kezdeményezései révén a közel-keleti rendezés egyik meghatározó szereplőjévé vált. Általánosan osztott vélemény, hogy a közel-keleti rendezésben új fejezet nyílt.

José Manuel Barroso, az Európai Bizottság jelenlegi elnöke a következőképpen értékelte az Unió libanoni szerepvállalását a Financial Times⁶ hasábjain: „A közös külpolitika megerősítésére vonatkozó akarat lassan, de erősödik. Ha összehasonlítjuk, hogy miképpen lépett fel az Unió a libanoni válságban 2006 nyarán, és miképpen az 1990-es évek közepén a balkáni válsággal kapcsolatban, akkor láthatjuk ezt az erősödő politikai akaratot.”

Felmerül a kérdés, hogy a közös külpolitika jelenlegi intézményrendszere alkalmas-e a hatékony politizálásra. A legtöbb elemző egyetért, hogy az alkotmányos szerződés által javasolt újítások (európai külügyminiszter, közös külügyi szolgálat, európai védelmi tervező sejt stb.) olyan lépések lettek volna, amelyek jelentősen növelték volna az EU globális fellépésének hatékonyságát és közös külpolitikájának kohézióját⁷. Az alkotmányos szerződés ratifikációjának elbukása miatt ugyan rövid távon nem valósulhatnak meg ezek a változások, de egyre több meghatározó európai politikus áll ki nyíltan a közös külpolitika reformja mellett. Nicolas Sarkozy⁸ francia belügyminiszter, francia elnök-

5 Eurobarometer, The European citizens and the Future of Europe, Qualitative Study, Brussels, May 2006, p. 53.

6 'The Barroso dream is simply to deliver', Financial Times, 11 September 2006.

7 Gordos Árpád–Ódor Bálint: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2004, p. 60–62, p. 101–102, p. 145–146.

8 Full text of speech by Nicolas Sarkozy to the French-American Foundation, Washington, Financial Times, 12 September, 2006.

aspiráns egy közelmúltbeli washingtoni beszédében a következőket mondta: „Az USA-nak nem kell félnie attól, hogy az EU befejezi a politikai unió programját és egy erősebb szerepet kér a nemzetközi politika színpadán. Világos, hogy a magabiztos Európa nem az Egyesült Államok ellen fogja önmagát definiálni. A közös civilizáció alapján olyan mély és egyértelmű a transzatlanti szövetség, amelyet senki sem kérdőjelezhet meg. (...) Az alkotmányos szerződés bukása egyértelműen lassítja a politikai unió beteljesedését és az Unió megalapozottabb és szélesebb nemzetközi jelenlétét. Ennek megfelelően késelem nélkül hozzá kell látni a döntéshozatali rendszer reformjához.”

Sarkozy⁹ egy másik, a témába vágó beszédében konkrétan meg is fogalmazza a szükséges intézményi változásokat, a kiemelt elemek egyike az európai külügyminiszter és a közös külügyi szolgálat.

Brit vélemények ugyan óvatosabban fogalmaznak az alkotmányos szerződésben foglalt külpolitikai intézményrendszeri újításokkal kapcsolatban, de kiállnak a közös kül- és védelempolitika erősítése mellett – a brit kormány képviselője ugyan aláírta az alkotmányos szerződés szövegét, de folyamatosan tiltakozott az európai közös külügyminiszter kifejezés ellen¹⁰, és nem voltak igazából szomorúak, amikor a szerződés ratifikációja leállt. Charles Grant¹¹, Blair-közeli elemző szerint az alkotmányos szerződésnek ebben a formában nincs jövője, és így igen nehéz lesz a javasolt külpolitikai újításokat kivitelezni: „Az uniós kormányok – megijedve azoktól a vádaktól, hogy a hátsó ajtón akarják becsempészni az elutasított szöveget – többé-kevésbé letettek arról, hogy az alkotmányos szerződés fontosabb elemeit kiszemeztetve fogadjanak el új alapszerződést.”

Grant és Leonard, a fenti alaptételből kiindulva öt pontban fogalmazza meg kritikáját az uniós külpolitikával kapcsolatban:

- A 2003-ban elfogadott közös európai védelmi stratégia ugyan előremutató, de azóta nincsenek közös európai stratégiák pl. Kínáról vagy az EU szomszédságpolitikájáról.
- A rotációs elnökség gyengíti az Unió képviselétét. A trojka-rendszert több fontos külpolitikai partner – Oroszország, Kína vagy az Egyesült Államok – nem veszi komolyan.
- A tagállamok igazából nem érzik magukénak a közös külpolitikát. A nagy tagállamok saját külpolitikát folytatnak, a kisebb tagállamok – az EU3-Irán tárgyalásokból kiindulva – a nagy tagállamok túlzott befolyásától tartanak.
- Nincs egyeztetés a külkapcsolatokra vonatkozó EU-s kezdeményezések között (külpolitika, fejlesztéspolitika, kereskedelempolitika, bel- és igazságügy).
- A bonyolult finanszírozási rendszer miatt igen lassú az uniós külpolitikai projektek végrehajtása.

9 'Sarkozy keen on radical shake up of EU institutions, Brussels, 8 September, 2006. www.euobserver.com

10 Brit külügyi sajtóközlemény, www.fco.gov.uk 'JACK STRAW SETS OUT UK CHANGES TO THE EU CONSTITUTIONAL TREATY' (08/07/04)

11 Charles Grant and Mark Leonard: 'How to strenghten EU Foreign Policy', Center for European Reform, London, 30 May 2006, www.cer.org.uk

E problémákat azonban szerintük lehet orvosolni a jelenlegi intézményrendszerben. A stratégiai szemléletet lehet például erősíteni az informális külügyminiszteri találkók gyakoribbá tételével. A külpolitika képviselőjében hangsúlyosabbá kell tenni Solana és Ferrero-Waldner szerepét, továbbá a külügyminiszteri tanácsban sem kellene a soros elnökségnek elnökölnie. A külpolitika kohézióját növelhetné a bizottsági koordináció erősítése a különböző tematikus főigazgatóságok között. Talán a legfontosabb elem a külpolitikai projektek finanszírozási szabályainak egyszerűsítése lenne. Szükség lenne az amerikai vagy német közalapítványokhoz hasonló, demokráciát támogató uniós ügynökségre. Ez az ügynökség jóval könnyebben tudná támogatni például az ellenzékot Burmában vagy Fehéroroszországban.

Nem szabad azonban alábecsülni a jelenleg is működő külpolitikai uniós projekteket sem. Az indonéziai Aceh tartománytól Bosznia-Hercegovináig találkozhatunk ilyenekkel. Kijelenthető, hogy mára ezek a békefenntartó és konfliktuskezelő és -megelőző projektek jelentik a közös kül- és védelempolitika gerincét¹². Gyakori, hogy az uniós állampolgárok nem is tudnak ezekről az igen fontos projektekről, amelyek egyértelműen növelik az Unió globális súlyát.

A párizsi székhelyű, uniós háttérintézmény az Institute for Security Studies¹³ is – hasonlóan Charles Grant véleményéhez – úgy tartja, hogy egyhamar nem fog életbe lépni az alkotmányos szerződés által javasolt új külpolitikai intézményrendszer, így a jelenlegi jogi keretek között kell megpróbálni az előrelépést. A nemrégiben publikált kötetük következtetése szerint¹⁴: „(...) alkotmányos megoldások hiányában csak a Bizottság és a Tanács együttműködésének koordinálásával lehet növelni a külpolitika koherenciáját. Kiemelten fontos, hogy általános szabályok hiányában minden egyes konkrét ESDP-projektnél pontosan mérjék fel a kivitelezés lehetőségeit.”

Összegezve: az uniós közös külpolitika nagy lépéseket tett az utóbbi években. Ha a hatékony külpolitika ismérve a katonai vagy civil konfliktuskezelő erő külföldi bevetése, akkor azt mondhatjuk, hogy az Unió szereplése globálisan is érezhetővé vált – más kérdés, hogy miért nem érzékeli ezt a növekvő szerepvállalást az uniós közvélemény. Az alkotmányos szerződés ratifikációjának leállása nem teszi lehetővé, hogy egy mindenki által jobbnak tartott döntéshozatali rendszer alakuljon ki (európai külügyminiszter, közös külügyi szolgálat, európai védelmi tervezés). Ennek ellenére a jelenlegi rendszerben lehet elérni alkotmányos alapok nélkül is jelentős javulást.

Következtetések

A tanulmány elején felvetett legitimációs kérdések megválaszolására egyértelműen eszköz lehet a közös külpolitika megerősítése. A felmérések szerint az európai állampolgárok túlnyomó többsége igényli az Unió globális szerepvállalásának növelését.

12 Agnieszka Novak (editor): Civilian crisis management: the EU way, Institute for Security Studies, Paris, June 2006, p. 9

13 Ibid. p. 12.

14 Ibid. p. 140.

Rövid elemzésünkben kimutattuk, hogy az utóbbi években szinte forradalmian megnőtt az ESDP-projektek száma, térbeli és időbeli kiterjedése. Természetesen továbbra is léteznek nemzetállami félelmek a közös kül- és védelempolitikával szemben, de a tendencia a közös akarat és érdek növekedését jelzi. Globális partnereink egyre jobban elfogadják a külpolitika „európai” megközelítését, kívülről sokszor az Unió egységesebbnek tűnik, mint amilyen valójában.

Az amerikai hegemonia részleges gyengülésével egyértelműen nőtt az EU mozgásteret. A következő évek nagy kérdése, hogy vajon sikerül-e az Uniónak kitörnie a gazdasági óriás-politikai törpe csapdából. William Wallace¹⁵ szavaival: „A Bush-kormányzat unilaterálisizmusa, amelyet az utóbbi öt évben folytatott, megbukott. Az Európai Unió által ajánlott multilateralizmus reális alternatívát jelenthet, de ehhez hatékonyabb diplomáciai fellépés kell. A nemzetközi szervezetek (IMF, WTO, Világbank) megerősítését nem lehet elképzelni a harmadik világ erősödő hatalmainak elismerése nélkül. Az európai kormányok az eddigiekben csak panaszkodtak az amerikai 'túl-hatalomról', de nem ajánlottak helyette alternatívát. A következő két évben kiderül, hogy sikeresek lesznek-e.”

15 William Wallace: 'Europe should fill the global leadership gap', Financial Times, 26 September 2006, London.

DUNAI PÉTER

Lukasenko hüvelykszorítója

Európa utolsó diktatúrája a minap még egyet srófolt a szorítócsavarokon. A minszki parlament, amelyben kivétel nélkül Alekszandr Lukasenko (vagy belarusz helyesírás szerint magyarrá átültetve: Aljakszandar Lukasenka) emberei foglalnak helyet, 2006 őszén hozott határozatában gyakorlatilag lehetetlenné tette, hogy a választások előtt a jelöltek találkozhassanak nagyobb számú híveikkel, mondjuk egy irodánál nagyobb helyiségben, vagy a szabadban tartott gyűlés keretében. A fehérorosz hüvelykszorító egyértelműen Aljakszandar Milinkevics és hívei, az ellenzéki tevékenység további korlátozását célozza.

Milinkevics a márciusban tartott elnökválasztáson a diktátor ellen indult, és hivatalosan 6, nem hivatalos adatok szerint 20–33 százalékot szerzett. Lidija Jermosina, a rezsim „központi választási bizottságának” veterán elnöke megrovóan emlegeti, hogy az ellenzéki vezető „ott mitingezgetett, ahol csak kedve szottyant”. Milinkevics választási gyűlései emberek ezreit vonzották, nyilatkozott a Reutersnak az ellenzéki politikus sajtófőnöke, Pavel Mozsejko, aki szerint tovább szűkül az ellenzék választási kampánylehetőségeinek a köre, és a legújabb korlátozás is „arra szorít bennünket, hogy illegális módszerekhez folyamodjunk”.

Lehet, hogy éppen ez a rezsim célja. Megfigyelők az antidemokratikus Lukasenko-rendszer folytatódó radikalizálódását jelzik. A tavaszi választások után Aljakszandar Kozulint, a második számú ellenzéki vezetőt „huliganizmus és rendbontásra való bujtogató” vádjával öt és fél évi börtönrre ítélték. Ennek kapcsán Agnieska Komorowska lengyel kutatónő azt mondja, a civil társadalom Fehéroroszországban egyre inkább a föld alá kényszerül. Ám ez a földalatti társadalom nem hasonlítható össze a múlt század hetvenes éveiben a Kelet-Közép-Európában tapasztalható jelenségekkel. Ezt maguk a belarusz ellenzéki emberek is megerősítik. Egyfelől a minszki hatóságok keményebben lépnek fel a másként gondolkodókkal szemben, mint azt három évtizede Lengyelországban, Csehszlovákiában vagy Magyarországon tapasztalhattuk. Másfelől a mai Európában, az Egyesült Államokban a civil társadalom erői nagyobb súlyt képviselnek, lehetőségeik is nagyobbak, mint évtizedekkel ezelőtt. Más kérdés, amire még visszatérnénk, hogy Nyugaton, az EU-ban – talán a megerősödött „bővítési fáradtság”, talán más okok folytán – nem használják ki teljes mértékben a belarusz demokratizálási folyamatok külső támogatási lehetőségeit.

Budapest számára fehér folt

Magyarország számára Belarusz szinte fehér folt a térképen, valahol a Baltikum és az oroszok között. Gyakorlatilag egy fityinget nem költünk Belaruszra – mondja a budapesti Külügyminisztérium illetékese. Fehéroroszország a térség

egyetlen jelentősebb olyan állama, ahol nincs jelen magyar diplomáciai képviselő (hazánkat a moszkvai nagykövet reprezentálja – Székely Árpád az ősszel adta át megbízólevelét a minszki államfőnek, tucatnyi másik diplomata társaságában, akik valamennyien az orosz fővárosból érkeztek a hivatalos aktusra). Eörsi Mátyás, a parlament európai ügyekkel foglalkozó bizottságának elnöke a magyar kormányzati politika változtatását, cselekvőbbé tételét szorgalmazza. Gyarmati István nagykövet, a budapesti Nemzetközi Demokrácia Központ (International Centre for Democratic Transition, ICDT) vezetője hozzászól, a Belaruszban nyújtott támogatás négyötödének a forrása a civilszféra, s csak egyötödét adja a kormányzat. Gyarmati jelzi, a magyar külpolitikai stratégia folyamatban lévő kidolgozása talán hónapok múltán javíthat a helyzeten, nagyobb figyelmet szentelve a demokratikus átalakulási problémákkal küszködő országok megsegítésének.

Az EU sem sokkal jobb

Nem mintha az EU eddig túlságosan jeleskedett volna a belarusz demokratizálás támogatásában. Európa alig tud valamit a két Magyarországnál is nagyobb területű, tízmillió lakosú állam, a NATO-tag Baltikumot, Lengyelországot a gyanakvó Oroszországtól elválasztó pufferzónáról, Belaruszról. Az utolsó eset, amikor Fehéroroszország tartósan a nyugati lapok címloldalán szerepelt, ezelőtt húsz évvel, a csernobili atomkatasztrófa idején történt. (Belarusz területének egyötödét máig sugárfertőzött.) Ősszel Budapesten a Cseh Központ, a cseh nagykövetség és az ICDT szervezésében tartott tanácskozáson is megállapították, hogy az újonnan csatlakozott tagoknak kéne felkarolniuk Fehéroroszország ügyét, hiszen ők földrajzilag is közelebb vannak, no meg a hasonló történelmi háttér okán jobban megértik a belarusz bajokat, mint a Nyugat. Kiváltképpen Lengyelországra és Litvániára, a Fehéroroszországhoz történelmi gyökerekkel szervesen kötődő két EU-tagállamra gondolnak. A Belarusból az EU-ba utazó, évi mintegy egymillió embernek csaknem a fele ezt a két EU-országot keresi fel.

Mit kellene tenni? EU-bürokraták a legkönnyebb, legkézenfekvőbb utat, a részleges embargó gondolatát támogatják. Ám az embargó – noha a magukat demokratikusnak tartó államok széles körben alkalmazzák – általában kollektív, egy egész társadalmat sújtó büntetés, használatát kétszer is meg kellene fontolni. Különösen a közelmúlt hasonló ENSZ-akciói gyászos-tragikomikus tapasztalatainak az ismeretében (az embargók az elnyomott embereket, a köznépet sújtják, a diktátorok és emberek vígan pezsgőznek) ajánlott az óvatosság. A szelektív, a diktatúra vezetőit, struktúráit büntető, korlátozott, célszemélyeket, kisebb csoportokat érintő intézkedések nagyobb hatást ígérnek. Lukasenko és a vezetői garnitúra néhány tucatnyi tagja nem utazhat Nyugatra, bankszámláikat – ha vannak – befagyaszthatják. Most ennek a vízumtilalommal sújtott körnek a néhány száz fősre történő kibővítését tanulmányozzák. Ezzel párhuzamosan politikai tevékenységük miatt a belarusz egyetemekről kitiltott diákok százainak kínálnak ösztöndíjat Vilniusban, Varsóban. Minszki ellenzékiek szeretnék díjmentes Schengen-diákvízumot.

A vízumügyekkel egyébként tanácsos óvatosan bánni. Az EU meglehetősen leegyszerűsítő, bürokratikus „fűnyíró” módszerei, a Schengen-bezárkózás következményeinek válogatás nélküli kiterjesztése nagy gondot jelentenek. Az lenne jó, mint minden diktatúra elnyomott köznépe esetében, ha Fehéroroszország egyszerű polgárai is nagyobb akadályok nélkül utazhatnának Nyugatra (már akik anyagilag megengedhetik maguknak ebben a magyarországi életszínvonal harmadán élő országban), látnák, megértenék a demokratikus struktúrákat, gyerekeiket európai egyetemeken oktathatnák szabad szellemben. Schengen szelleme, a mindenen való el/bezárkózás néhány más, „kirekesztett” peremország (például Moldova) esetében is károkat okoz. Az EU-nak is meg kéne gondolnia, hogy keleti határai mentén ez az ingatag, kiszámíthatatlan rezsim mekkora biztonsági kockázatot jelent.

És most nem beszélünk arról, hogy a zsák megtalálja a foltját, a belarusz diktátor erőteljesen építi a kapcsolatokat Iránnal – a belarusz védelmi ipar, a viszonylag fejlett, a szovjet időkből örökölt haditechnikai ismeretek birtoklása hatalmas biztonsági kockázatot rejt a terrorizmussal szembeszálló nyugati világ számára. És – érdekes egybeesésként – mintha közvetítene is, hiszen aligha véletlen, hogy az iráni és az orosz külügyminiszter éppen egy időben látogatott az egyébként nem túl frekvenciátal belarusz fővárosba.

De Lukasenko nem rejti véka alá rokonszenvét a populista latin-amerikai diktátorpalánta, a venezuelai Hugo Chavez, vagy az egyszemélyi uralom időtartam-világbajnoka, Fidel Castro iránt, erősítve a demokratikus alapeszméken alapuló világból kivált-kitaszított (bal-, jobboldali, nacionalista, iszlamo-fasiszta) szélsőségesek sajátos internacionáléját.

A vízumkérdés

Jelenleg meghatározó fontosságú a fehérorosz demokratizálási esélyek szempontjából. Nézzünk meg egy konkrét példát. „Aljakszandar Aljakszandrovcics”, a belarusz átlagpolgár eddig is havi jövedelme egyötödét kellett, hogy kifizesse egy nyugat-európai „Schengen” vízumra. Brüsszel júliusban úgy határozott, Belarusz lakói fizessék csaknem az eddigi kétszeresét, esetenként hatvan eurót a Schengen-vízumért, átlagjövödelmük mintegy harmadát. A hozzáértők szerint érzéketlen, bürokratikus brüsszeli döntéssel az országot jobban ismerő, emberi kapcsolatokat fenntartó két állam, Lengyelország és Litvánia nem ért egyet. Ezt azzal is kimutatták, hogy a lengyel vízumért hat dollárt, a litvánért ennek euró-megfelelőjét, öt eurót kérnek. Persze Schengen kiterjesztésével valószínűleg lóttak az olcsó lengyel, litván beutazó vízumnak, az EU-vízumfegyelem elsőbbséget élvez a demokratikus-emberjogi megfontolásokkal szemben.

A vízumfal felhúzásával Brüsszel tulajdonképpen Lukasenko keze alá dolgozik, egyfajta értelemben gettóba zárja a fehéroroszoikat. Meggátolja az egyik demokratikus alapjog, a szabad helyváltoztatás, utazás gyakorlását, hogy a belarusz polgárok világot láthassanak, elgondolkodjanak, tanuljanak. Ez a diszkrimináció annál is inkább szembeszökő, mert a hasonló helyzetű Oroszország és Ukrajna, mint az EU-di-

alógus részvevői, továbbra is a régi, kedvezőbb, 35 eurós áron kapják majd a Schengen-vízumot. Lukasenkot meg nem érdekli az EU-párbeszéd, hiszen őt magát és pereputtyát úgysem engedik be, politikailag meg úgy irtózik a hatalmát veszélyeztető, demokratizmust, szabadságot, toleranciát megtestesítő európai közösségtől, mint ördög a tömjénfűsttől.

Gazdaság: ál-fellendülés

Belarusz évek óta az ázsiai kistigrisekre jellemző növekedési mutatókat produkál (2006 első félévében 10,1 százalékkal nőtt a GDP-je), miközben ipara, gazdasága lényegében megőrizte a szovjet tervgazdaság központosított nehézkességét, struktúráit, beleértve a hatalmas állami szubvenციót kapó kolhozokat. Privatizáció gyakorlatilag nincs, Lukasenko a kezdeti csírákat is letörte, visszaállamosított. Nyugati tőke alig érkezett, az 1991–1994-ben megjelent nagyvállalatok (IKEA, Ford) zömmel kivonultak az országból, az állami szektor aránya még mindig nyolcvan százalék felett van. Belarusz gazdasági elszigeteltsége fokozódik, a Világbank, a nagy nyugati nemzetközi szervezetek gyakorlatilag felfüggesztették ottani tevékenységüket. A gazdaság két pillére: az orosz megrendelésre, kivételre vagy reexportra dolgozó nehéz-hadiipar (rádióelektronika, fegyverirányító rendszerek, Belarusz traktorgyár Minszkben) és az olcsó orosz olajon-gázon alapuló közvetítőkereskedelem. Mindkettő Moszkvától függ, az orosz érdekérvényesítés legfőbb emeltyűi.

Belarusz évente háromszor annyi olajat importálhat olcsón, a Moszkva-kliensek közül a legkedvezőbb áron Oroszországból, mint amennyit felhasznál. A különbséget két nagy finomítójában, Novopolockban és Mozirban feldolgozza, majd az EU-nak eladja. Minthogy Oroszország az exportvámok tekintetében is pozitívan megkülönbözteti Fehéroroszországot, így az orosz termelők – Moszkva szemhunyasával – Belaruszon keresztül bonyolítják le saját exportjuk egy részét, és a hasznon megosztóznak. Jelentős bevételekhez jut az országon átfutó, Nyugat-Európát tápláló olaj-, és gáz-tranzitdíjakból is. Moszkva, akár csak Ukrajnában, szeretné megszerezni a belarusz csővezetékrendszer feletti teljes ellenőrzést, Lukasenko egyelőre nem adja. Ez az egyik aduásza Moszkvával szemben.

A gazdaság viszonylagos, orosz alapú konszolidáltsága, no meg a régi egyenlősdi előnyöket is rejt. A társadalmi vagyonkülönbségek európai viszonylatban alacsonyak, a munkanélküliség kisebb (üzemekben belül viszont számottevő), a gazdaságban a korrupció hatalmas méreteket ölt. (Lukasenko 1994-ben azzal az ígérettel került hatalomra, hogy gátat vet a korrupciónak. Nem tette, hanem hatalma szolgálatába állította.) Az elpiacosodott, „elvdakelietiesedett” Kelet-Európa kiáltó vagyonkülönbségeit, viszonyait látván a belarusz polgárok egy része talán emiatt fogadja el a rezsimet. Amíg rendszeresen kap fizetést. Lukasenko rémálma, hogy nem tud majd az embereknek fizetést adni, ha egyszer összeakasztja a bajuszt Moszkvával, és az oroszok leállítják rezsimje gazdasági finanszírozását.

Moszkva: érdek-együttélés, házasság nélkül

A Lukasenko-rezsim gyengéje és egyben erőssége: a Moszkvához fűződő viszony. Oroszország nagyon szeretné egyfajta integrációs jellegű, intézményes kapcsolatba bevonni a fehéroroszokat. Lukasenko ezzel a moszkvai szándékkal tisztában van, némelykor taktikázásra ki is használja az oroszok csillapíthatatlan uniós egyesülési vágyát. Ő maga tart tőle, mert esse ágában sincs egy uniós jellegű megoldás keretében lesülyedni valamiféle orosz tartományi kormányzó szintjére, márpedig amit akar, két teljesen egyenlő félként uniót alakítani Moszkvával, az oroszok számára elfogadhatatlan. Az oroszok nagyon szeretnék Minszket bevonni a rubelövezetbe is (példát mutatni más, szorosabb kapcsolatba visszaédesgetendő egykori szovjet tagállamoknak), ám Lukasenko feltétele: álljon a belarusz fővárosban is egy egységes, orosz-belarusz rubelt nyomó gépsor. Moszkva persze erről hallani sem akar.

Oroszország gazdasági-pénzügyi támogatása nélkül Belarusz talán hónapok alatt összeomlana. Az oroszoknak stratégiaileg is fontos Belarusz, mint ütközőzóna a Nyugat felé, el akarják kerülni, hogy a NATO újabb határszakaszon közvetlenül határait mellé rukkoljon előre. Emiatt is jött létre a közös belarusz-orosz légtérvédelem, a Moszkva által szállított korszerű S-300-as légvédelmi/korlátozott rakétavédelmi rendszereket már telepítik is Fehéroroszország nyugati határtérségeiben.

Vlagyimir Putyin orosz elnök nincs elragadtatva Lukasenkótól, annál is inkább, mert nyugat-európai barátai, Merkeltől Chirac-ig lépten-nyomon az orra alá döngölik az antidemokratikus belarusz rezsim támogatását. Ezzel együtt a Nyugattól, az EU/NATO-tól irtózó, kézben tartható minszki diktátor még mindig jobban megfelel, mint egy „nyugatos”, EU- (esetleg NATO-) párti Milinkevics. Így az érdekalapú együttélés tovább tart, de házasságra, Oroszország és Belarusz szorosabb, intézményes kapcsolataira Lukasenko nem hajlandó.

Belarusz legnépszerűbb virága a rózsza. Mivel 2003-ban a grúzok már rózsák alatt forradalmaztak, jelképként már foglalt. Egyébként sincs sok esély rá, hogy Fehéroroszország kövesse az ellentmondásos demokratikus átalakulások ukrán vagy grúz útját. Az összkép eléggé fakó, maga a demokratikus ellenzék viszonylag gyenge és megosztott, a jövő bizonytalan. Abban bíznak, hogy a rezsim fokozódó repressziós politikája az eddig rendszerhű nomenklatúra közép- és alsó rétegeiben is fokozza a szembefordulást Lukasenkóval. Így ha marad is a rózsaszimbólum, legfeljebb a belaruszok szerint balszerencsét, családi bajokat hozó sárga rózsával számolhatnak. Egyelőre.



ÓRY TAMÁS

A Római Szerződés adózási rendelkezései I.

A Római Szerződés (RSZ) V. címének második fejezete, valamint a harmadik fejezetből a 94. cikk tartalmazza azokat az alapvető rendelkezéseket, melyeken a közösségi adóharmonizáció alapul. A 90–92. cikk a tagállamok közötti árumozgást érintő diszkriminatív adószabályozás tilalmát mondja ki, rögzítve, hogy a fogyasztást érintő adóztatás sem az importárak elleni védelem, sem burkolt exporttámogatás formájában nem eredményezheti a belföldi termékek előnyben részesítését. A 90–91. cikk állapítja meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a már hatályon kívül helyezett 97. cikk a halmozódó többfázisú forgalmiadó-rendszert alkalmazó tagállamok számára tette lehetővé, hogy az importra, illetve az export-visszatérítésekre áruk, illetve árucsoportok szerint átlagos adómértékeket állapítsanak meg. A 92. cikk kimondja, hogy az export-visszatérítéseket és az importot terhelő, a forgalmi és jövedéki adóktól, illetve egyéb közvetett adóktól különböző fizetési kötelezettségek csak a Bizottság javaslatára, a Tanács előzetes jóváhagyása esetén alkalmazhatók, míg a 93. cikk a közvetett adók harmonizációjának bázisszabálya. A 94. cikk az általános jogközelítési felhatalmazást adja meg a Tanács számára, és egyben a közvetlen adók harmonizációjának (közelítésének) jogi alapjául is szolgál. A RSZ-nek természetesen olyan egyéb rendelkezései is vannak (a vámszabályokon kívül), melyek szoros kapcsolatban állnak az adózási szabályokkal.

A 90. cikk

Az RSZ 90. cikke rögzíti a tagállamokból származó importárakkal szembeni hátrányos adóügyi megkülönböztetés általános tilalmát. A cikk szövegezése a következő:

„A tagállamok sem közvetlenül, sem közvetve nem vetnek ki más tagállamok termékeire a hasonló jellegű hazai termékre közvetlenül vagy közvetve kivetett adónál magasabb belső adót.

A tagállamok továbbá nem vetnek ki más tagállamok termékeire olyan természetű belső adót, amely más termékek közvetett védelmét szolgálhatja.”

A szerződés egyéb rendelkezései között a 90. cikk szerepe kettős. Egyrészt a többi szabály kiegészítéseként, azokkal összhangban az áruk szabad mozgásának biztosítását célozza. Ez a funkciója jól nyomon követhető néhány más, vámkra vonatkozó cikkel összefüggésben. A vámunióra vonatkozó 23–25. cikk kimondja az importot és exportot érintő vámkok, valamint a tagállamok közötti kereskedelemre a vámkokhoz hasonló hatással bíró fizetési kötelezettségek előírásának tilalmát. A 28–30. cikk a tagállamok közötti kereskedelemben a mennyiségi korlátozásokat és az ezekkel azonos hatást elérő szabályokat szünteti meg. A protekcionizmus teljes megszüntetésére azonban a

fenti szabályok még nem elegendőek, lévén a nemzeti jogalkotó számára nem jelentene gondot egy, a vámokkal azonos hatású belső adó bevezetése.

A 90. cikk másik jelentősége, feladata hogy – a szerződés távolabbi célkitűzéseivel összhangban – az áruk egységes piacának megfelelő működését biztosítsa, és az adózási szempontból való egyenlő elbánás, illetve az adósemlegesség elvének bevezetésével kísérelje meg a versenyfeltételek biztosítását. Ez utóbbi annyit jelent, hogy a tagállamok nem nyújthatnak a hazai termékeknek olyan versenyelőnyöket, amelyekkel a többi tagállamból származó termékek nem rendelkeznek.

A 90. cikk közvetlen hatálya

A 90. cikk azok közé a rendelkezések közé tartozik, amelyek közvetlen hatályát az EB már a '60-as évek közepén megállapította.¹ Mindez azt jelenti, hogy azok a magánszemélyek és vállalkozások, akikre a hátrányos megkülönböztetés tilalma ellenére diszkriminatív adót vetnek ki, a nemzeti bíróságok előtt keresetet indíthatnak az ilyen adók megszüntetésére. A keresetindítás joga ezen személyeket abban az esetben is megilleti, ha a 93. cikk alapján harmonizációs lépésekre az adott területeken nem került sor. Ezt a látásmódot nyilvánvaló lehetőséget az EB két ügyben is kiemelte, amikor megállapította, hogy a két cikk különböző célok elérését szolgálja. A 90. cikk a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát, míg a 93. cikk a diszkrimináció fennállásától függetlenül az eltérő tagállami adószabályozás következtében a közösségi kereskedelem előtti akadályok megszüntetését célozza.² A harmonizációt megvalósító másodlagos joganyag megléte a cikk szabályainak alkalmazhatóságát annyiban érinti, amennyiben a közösségi szabályok nemzeti átvételét elvégző jogszabályok vonatkozásában is vizsgálандó a jogszabályoknak a 90. cikknek való megfelelése. A cikk közvetlen hatálya ugyanakkor abban az esetben is „feléled”, ha a közösségi jogszabály csak részleges harmonizációt valósít meg.

A 90. cikk alkalmazása

A cikk alkalmazásával kapcsolatban a következőkből kell kiindulnunk. A szövegezés alapján megállapítható, hogy a cikk a termékek belső (nemzeti) adóztatására vonatkozik. A cikk és az RSZ vámrendelkezéseinek különbségét – az Európai Bíróság vonatkozó ítélete alapján³ – a következőkben foglalhatjuk össze.

Az EB a fent hivatkozott ügy ítéletének indokolásában kifejtette, hogy az a díj, amely egy tagállamból származó importhoz kapcsolódóan egy adott terméket terhel, a termék árára gyakorolt hatás szempontjából vámnak minősül. Ennek megfelelően vámnak minősül az importengedély kiállításához kapcsolódó díj is, s mindez, a bíróság álláspontja szerint, az RSZ 25. cikke rendelkezéseinek megsértését eredményezi.

1 C-57/65. sz. ügy, Alfons Lütticke v. Hauptzollamt Saarlouis [1966] ECR 205.

2 C-171/78. sz. ügy, Commission v. Denmark [1980] ECR 447. és a C-55/79. sz., Commission v. Ireland [1980] ECR 481. ügy.

3 C-10/65. sz. ügy, Deutschmann v. Germany [1965] ECR 469.

Ezek alapján, az ún. belső adóztatás, s így a 90. cikk szabályaira akkor lehet hivatkozni, ha olyan adózási rendszerről van szó, amely – származástól függetlenül – az adott termékcsoporthoz egészére alkalmazandó. Ez a megállapítás még abban az esetben is érvényes, ha az adó, díj stb. kivetésére a behozatal során került sor.

A vámok és a belső adók kérdésének tisztázása után vizsgáljuk meg az „adóztatás” kitétel kérdését. A *Deutschmann-ügyben* a német kormány vitatta azt a megállapítást, hogy csak a kifejezetten adóként megnevezett fizetési kötelezettségek tartoznak a 90. cikk hatálya alá, és például az eljárási illetékek, igazgatási díjak, bírságok nem. A bíróság végül a tágabb körű megközelítést fogadta el, rögzítve, hogy nemcsak az adóként megnevezett, hanem a különböző kormányzati szintek által bevezetett egyéb fizetési kötelezettségek is a 90. cikk hatálya alá tartoznak.

A 90. cikk tartalma – Az első és második bekezdés különbsége

A cikk értelmezésében – mint azt fentebb láttuk – kiemelkedő szerepet játszik az EB, amely ítélkezési gyakorlatában összeköti az RSZ rendelkezéseit és a mindennapi gazdasági életben előforduló, a szerződés rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggő és a bíróság elé kerülő adózási problémákat. A cikk ismertetésére az EB vonatkozó határozatainak figyelembevételével kerül sor.

Maga a cikk két viszonylag jól – nemcsak bekezdésük szerint – elhatárolható rendelkezést tartalmaz. Az első a hasonló jellegű termékek adózási megítélését rögzíti, és – mint azt korábban kifejtettük – az import hátrányosabb adóügyi megítélésének tilalmát mondja ki. A második bekezdésnél már nem feltétel a hasonlóság, hiszen az a „más termékek” kitétel említi. A második bekezdés alapján tehát az importterméket terhelő adó (vagy más fizetési kötelezettség) egy másik terméket „részésít előnyben”. A cikk ezen két rendelkezése esetében a végső kérdés mindig az, hogy az eltérő adóteher a versenyfeltételek torzulásához vezet-e, ami a közös, illetve a belső piac megfelelő működése szempontjából nemkívánatos. Helyettesíthető termékek esetében könnyen belátható, hogy az adóteher-különbség az egyik terméknel diszkriminatív, a másikkal protektív hatást eredményez. A cikk első bekezdése pontosan ezért zárja ki a termékek közötti ilyen irányú különbségtételt. A másik oldalról nézve, a távolabbi, áttételesebb versenyhelyzetben álló termékek esetén a diszkrimináció meglétének megállapítása jóval nehezebb, ezért a cikk második bekezdése a közvetett protekcionizmus szélesebb körű tilalmáról rendelkezik.

Az Európai Bíróság joggyakorlata során viszonylag ritkán került olyan helyzetbe, hogy a termékek hasonlóságának fokát vizsgálnia kellett volna, lévén az esetek többségében a protekcionizmus, illetve a diszkrimináció ténye nyilvánvalóan fennállt. Mindezek ellenére Reischl főügyész egy ítélethez⁴ fűzött véleményében a 90. cikk első és második bekezdését egymástól függetlennek és, mint ilyeneket, alternatív módon alkalmazandónak tartotta. Arra az álláspontra jutott, hogy az adott francia alkoholtermékekkel szemben a külföldi alkoholtermékek esetén alkalmazott magasabb adómérték a 90. cikk első bekezdésével ellentétes, mert az alkoholtermékek hasonlóan

4 C-168/78. sz. ügy, Commission v. France [1980] ECR 347.

minősültek. Álláspontja szerint a második bekezdés rendelkezései azonban nem sérültek, hiszen a protekcionizmus ténye nem nyert bizonyítást.

A fenti, illetve a hozzá kapcsolódó ún. „alkoholos esetek”⁵ voltak azon első jelentősebb kérdések, ahol a bíróság a 90. cikk első és második fordulata közötti különbségtételt szorgalmazta. A bíróság álláspontja szerint az első bekezdés rögzíti a főszabályt, vagyis a hasonlóan minősülő termékek eltérő adóztatásának tilalmát, míg a második bekezdés a főszabályt terjeszti ki olyan termékek adózási eszközökkel történő közvetett támogatására, amelyek ugyan nem minősülnek hasonlóknak, azonban a versenyhelyzet közöttük mégis fennáll. A cikk első bekezdése egy viszonylag egyszerű adóteher-összehasonlítást feltételez, a második bekezdés azonban az adórendszert által nyújtott támogatás közvetettebb, áttételesebb vizsgálatát kívánja meg.

Az 1978-as ún. „alkoholos esetek” – a 90. cikk fényében – többek között felvetették az egyes alkoholtermékek hasonlóságának kérdését. Franciaországban és Olaszországban a gabonából készült alkoholtermékeket nagyobb adóteher sújtotta, mint a bor-, illetve gyümölcspárlatokat. Olaszország ráadásul a rumra is magasabb adómértéket alkalmazott, mint az egyéb italokra, míg Dániában a pálinkára és a snapszra vonatkozott a preferenciális adómérték. Fenti országok álláspontja szerint a termékek nem minősülnek hasonlóknak, hiszen az előállításukhoz felhasznált nyersanyagok különbözőek, az előállítási folyamat más és más, az egyes termékek egyedi jellegzetességei is eltérnek (különösen azok íze, aromája), valamint más az egyes termékek iránti fogyasztói érdeklődés is. Franciaország az aperitifként és az egyéb célból fogyasztott szeszes italok közötti különbségtételt hangsúlyozta, míg Dánia a pálinka azon jellegzetességét emelte ki, hogy azt a vásárlók csak bizonyos ételekhez fogyasztják. Az Európai Bizottság a fenti termékek hasonló jellegét hangsúlyozó álláspontot foglalt el, s a Bizottság ezen álláspontját Reischl főügyész is osztotta.

A bíróság végül arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérdéses szeszes italok mindegyikének vannak közös jellegzetességei (lepárlás eredményeként jönnek létre, emberi fogyasztásra szolgálnak stb.), de emellett számottevő eltérések is találhatók közöttük. Végső soron azonban a kérdéses italok egy része hasonló terméknek minősíthető – 90. cikk első bekezdés –, egy másik részük pedig egyértelműen versenyhelyzetben van – 90. cikk második bekezdés –, s így a 90. cikk mint egész alkalmazandó. Az egyes bekezdések alternatívaként való alkalmazásának lehetőségét így tehát a bíróság kizárta.

A 90. cikk első bekezdése – Az egyenlő elbánás (adósemlegeség) elve

A 90. cikk alapelve, hogy a hazai termékek nem élvezhetnek adópreferenciákat az importtermékekkel szemben. Két termék eltérő adóügyi kezelésének legnyilvánvalóbb formája a két termékre alkalmazandó eltérő adómérték. Azonban a hátrányos

5 C-169/78. sz. ügy, Commission v. Italy [1980] ECR 385.; C-170/78. sz. ügy, Commission v. United Kingdom [1980] ECR 417.; valamint a C-171/78. sz. ügy, Commission v. Denmark [1980] ECR 447.

megkülönböztetés nemcsak ebben az esetben állhat fenn. Az eltérő adómegállapítási alap is hátrányos megkülönböztetést okozhat. Ennek alapján a diszkrimináció elkerülése érdekében a két termék feldolgozási folyamatában az adómegállapításnak ugyanabban a szakaszban kell megvalósulnia. Így például a 90. cikkkel ellentétes, ha a hazai termék esetében a nyersanyagot, illetve a félkészterméket, míg import esetén a készterméket terheli az adó. Ugyanakkor hatását tekintve – az Európai Bíróság álláspontja szerint – a látszólag semleges adómegállapítási alap is a hátrányos megkülönböztetés forrása lehet. Jó példa erre a lábon álló, a döntött, illetve a vágott fűrészáru átruházását terhelő egyfázisú belga átalányadó, amelynek alkalmazását az EB a 90. cikkkel ellentétesnek találta, lévén a belga import nagy része az adóalap megállapításának szempontjából a magasabb értéket képviselő vágott fűrészáruból állt.⁶

A hátrányos megkülönböztetés további formája lehet, ha az importra, illetve a hazai termékekre eltérő kedvezményi, illetve mentességi szabályokat alkalmaznak, valamint ha az adó megfizetésének módja tér el. Amennyiben a hazai termékeket érintően az adó megfizetésére bizonyos időszakokra fizetési halasztás adható, de ugyan ezen fizetési halasztás az importtermék után nem illeti meg az adóalanyt, az importtermék hátrányos megkülönböztetés alá esik. Az áfát érintően azonban egy eset kapcsán⁷ a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a 90. cikk alapján a gyártás, illetve terjesztés minden szakaszában szükség van az adott terméket érintő adóteher összehasonlítására, különös tekintettel az adómértékre, az adómegállapítási alapra, az adóbeszedés részletszabályaira, ideértve az adó megfizetésére vonatkozó határidőket. A közös áfarendszerben az adómegállapítási időszak – állapította meg a bíróság – nem a beszedési időszakot jelenti, hanem az adóalany nettó módon számított adójának az adott adómegállapítási időszakra vonatkozó állását. Import esetén a nettó módon számított adó a behozatal időpontjában áll fenn, így a nemzeti áfarendszeren belüli adómegállapítási időszakok és az import adómegállapítási időszaka között nem vonható párhuzam.

A hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében célszerű a szankciórendszer megfelelő átalakítása is oly módon, hogy egységes vagy legalábbis nem aránytalanul eltérő szankciók alkalmazására kerüljön sor mind az import-, mind a hazai termékeket érintően. Jó példa erre a *Drexl-ügy*.⁸ Az ügyben az az olasz szabályozás képezte a vita tárgyát, amely szerint az import áfájának késedelmes fizetése vagy megfizetésének elmulasztása a hazai ügyletekre vonatkozó lényegesen enyhébb szankció helyett a csempészetre vonatkozó szankcióval sújtható. Olaszország álláspontja szerint a jogkövetkezmények megállapítása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A bíróság nem fogadta el ezt az érvelést és hangsúlyozta, hogy általában az ilyen szabályok meghozatala valóban a tagállamok kizárólagos jogalkotási hatáskörébe tartozik, de ha azok a nemzeti adóztatás semlegességére jelentős negatív hatással vannak, a tagállamok kizárólagos jogalkotási hatásköre nem érvényesül, és a közösségi jog el-

6 C-77/69. sz. ügy, *Commission v. Belgium* [1970] ECR 237.

7 C-42/83. sz. ügy, *Dansk Denkavit v. Danish Ministry of Imports and Excises* [1984] ECR 2649.

8 C-299/86. sz. ügy, *Procedura Penale v. Rainer Drexl* [1988] ECR 1213.

sóbsége valósul meg. A nemzeti jogalkotás által hozott szankciók nem korlátozhatják az alapvető közösségi „szabadságok”⁹ érvényesülését.

Az egyenlő elbánás elvének talán legjelentősebb jogesete az első *Schul-ügy*,¹⁰ melynek alapjául egy adásvételhez kapcsolódó importügylet szolgált, ami egy jachtnak egy holland magánszemély által egy francia magánszemélytől való megvételét és Hollandiába szállítását jelentette. Mivel az ügylet magánjellegűnek minősült, utána exportáfa-visszatérítés nem járt. Ennek ellenére a holland hatóságok kivetették az importáfat, így az a helyzet állt elő, hogy ugyanaz a terméket (a hajót) kétszeres adóteher sújtotta. Amennyiben az ügylet Hollandiában valósul meg, áfafizetési kötelezettség egyáltalán nem keletkezett volna, mivel a holland adójogban, ha a termék nem használt termékként kerül vissza a kereskedelmi forgalomba, a kiskereskedelmi forgalom után áfafizetési kötelezettség nem keletkezik.

Ebben az esetben merült fel először a határon keresztül bonyolódó ügyleteket érintő kettős adóztatás problémája. A bíróság azt az alapkérdést tette fel, hogy lehet-e az importra adót kivetni, amennyiben ugyanaz az ügylet – amikor tehát nem adóalany általi termékértékesítésről van szó – az adott tagállamon belül áfakörön kívülinek minősülne. A holland érvelésre, miszerint Hollandiában a használt tárgyak értékesítése áfaköteles, és ily módon semmi más nem történik, mint a két ügylet egyenlő szinten való adóügyi kezelése, a bíróság kiemelte, hogy az importtermékek szintén áfakötelesek Hollandiában. Az, emelte ki a bíróság, hogy a tagállamok az importot a belföldi értékesítésnek megfelelő adóval illethetik, csak abban az esetben felel meg a szerződés rendelkezéseinek, ha az importterméket az exportáló országban még nem terhelte az áfa. Ezen érvelésnek megfelelően a bíróság álláspontja szerint az importáló országban kivetett adó összegét az exportáló országban már megfizetett, de vissza nem térített adó összegével csökkenteni kell. A terméket az exportáló országban (Franciaország) terhelő adó összegét természetesen az importáló magánszemélynek bizonylatokkal kell igazolnia.

A fent kifejtett jogesetnek azért van kiemelt jelentősége, mert a bíróság először foglalkozott olyan üggyel, ahol nem csak az importáló ország szabályainak vizsgálata vált szükségessé. Kiemelendő azonban, hogy a fenti megoldás csak a közös áfarendszer vonatkozásában helytálló, mivel az exportáló országban megfizetett adó az importáló országot egyáltalán nem érinti. A célország szabályai szerinti adóztatás alapelve éppen az, hogy az adott áru vagy termék exportja adómentes, és az importáló ország saját elhatározása szerint – természetesen a hátrányos megkülönböztetés tilalmát szem előtt tartva – adóztathatja az importot. Annak, hogy az exportáló ország például jövedéki adót vet ki az exportra, ebből a szempontból nincs jelentősége.

Egy esetben¹¹ a progresszív útdadót a bíróság nem találta diszkriminatívnak, és így a 90. cikkbe ütközőnek. Ez az eset azzal a görög útdadóval függött össze, amely az új személygépkocsik három típusát érintette: 1600 cm³-ig átlagos, 1600 és 1800 cm³ között magas, míg 1800 cm³ felett extra magas kulcs érvényesült. A Bizottság kere-

9 Az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad mozgásának alapelvei.

10 C-15/81. sz. ügy, Gaston Schul v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen [1982] ECR 1409.

11 C-132/88. sz. ügy, Commission v. Greece [1990] ECR I-1567.

setében különösen a magas és az extra magas adókulcs közötti különbséget nehezményezte. Mivel azonban az extra magas kulcs alatti tartományban számos külföldi gyártmány is előfordult, a Bíróság indokolása szerint hátrányos megkülönböztetés nem valósult meg.

A 90. cikk második bekezdése

Korábban láttuk, hogy a „más termék” kifejezés azokra a termékekre vonatkoztatható, amelyek valamilyen szempontból versenyhelyzetben vannak. A Bizottság álláspontja alapján a 90. cikk rendelkezései arra irányulnak, hogy a bármely szempontból versenyhelyzetben levő termékek közötti egyenlő elbánást (adósemlegességet) biztosítsák. Az Európai Bíróság egyes határozatai alapján az is megállapítható, hogy az egyes termékek abban az esetben versenyeznek egymással, ha egymással kicserélhetők, illetve egymással helyettesíthetők. Az adott termékeknek olyan közös jellegzetességekkel kell rendelkezniük, hogy meghatározott körülmények fennállása esetén választási lehetőséget nyújtsanak a fogyasztók számára. A termékek közötti versenyhelyzet meghatározására ugyanakkor nem elegendő az adott helyzet elemzése, az összehasonlíthatóságot és a helyettesíthetőséget a jövőre vonatkozóan is vizsgálni kell.

A „más termék” kifejezés magyarázata során célszerű az áruk szabad mozgásának alapelvéből kiindulni. Tétélezzük fel, hogy egy tagállam kedvezőbb szabályokat alkalmaz egy másik tagállamból vagy akár egy Közösségen kívülről származó termékekre. A 90. cikk alapján csak abban az esetben lehet keresetet indítani, ha a cikk második bekezdését az importot érintő diszkrimináció pusztán tilalmánál szélesebb körben értelmezzük, vagyis azon termékeket is a hatálya alá vonjuk, amelyek nem állnak közvetlen versenyben egymással. Ez történik a kiegészítő termékek eltérő adóztatása esetén, ahol az import szintén eltérő adójogi megítélés alá eshet. Jó példa erre az adóztatási helyzetre a palackozás problémája. A környezetvédelmi célból bevezetett, műanyag palackokat terhelő adó az importtalok versenyhelyzetét érinti hátrányosan. Mi az ilyen adók és a 90. cikk tiltó rendelkezései közötti kapcsolat? A Bíróság a *Fink-Frucht ügy*¹² kapcsán kifejtette, hogy a hátrányos megkülönböztetés – vagyis a hazai termékek védelme – akkor is megvalósul, ha az importterméket olyan különleges adóteher sújtja, amely a hazai és az importtermékek előállításánál alkalmazott eltérő módszerek más-más adójogi megítélésének következménye.

A 90. cikk első bekezdése az import, és a hasonló hazai termékek egyenlő mértékű adóztatását írja elő. Így „mindössze” csak az adómértékek összehasonlítását kell elvégezni egy esetleges diszkriminációra utaló szabály esetén. A második bekezdés eltérő szempontból közelíti meg a diszkrimináció kérdését: a közvetett védelemben megnyilvánuló adóztatás tilalmát mondja ki. A közösségi szabály ilyen rendelkezésének célja nyilvánvalóan az eltérő adóteher okozta, Közösségen belüli versenytorzulások kiküszöbölése. Az eltérő adóterhen keresztül történő közvetett védelem meghatározásának több lehetősége ismert.

12 C-27/67. sz. ügy, Fink-Frucht v. Hauptzollamt München [1968] ECR 233.

Az első egy egyszerű statisztikai kimutatás, mely alapján közvetlenül meghatározható egy termék iránti kereslet növekedése vagy csökkenése. Az Európai Bíróság előtti esetek többségében a felek mellékelik ezeket a statisztikai kimutatásokat annak bizonyítására, hogy az állítólagosan hátrányos elbánású termék iránti kereslet nőtt. A bíróság álláspontja szerint az ilyen kimutatások nem megfelelőek, lévén nem mutatják azt az állapotot, ami az állítólagos hátrányos megkülönböztetés nélkül állna fenn.

A közvetett védelem meghatározásának elterjedtebb módszere szerint elegendő a védelemnek az adóztatásban megnyilvánuló valószínű hatására hivatkozni. A fent említett *Fink-Frucht* esetben a bíróság megállapítása szerint a második bekezdéssel ellentétes közvetett védelem akkor áll fenn, ha a belső adóztatással az importtermékek nagyobb adóterhe keletkezik, mint a hazain. Itt bármely adó szóba jöhet, amely a termék árának emelkedését eredményezi. Mindebből az következik, hogy a védelem és a diszkrimináció ebben az összefüggésben egymással helyettesíthető fogalmak: bármely diszkriminatív adóztatásnak védelmi hatása lehet.

További kérdés a diszkrimináció azonosításához a termékek összehasonlítási alapjának meghatározása. Ennek nehézségét jól illusztrálja az előzőekben is hivatkozott ún. alkoholos esetek egyike,¹³ ahol maguk a felek vetették fel a bor és a sör adóztatásának összehasonlítását. Ennek megfelelően a bíróság adatokat kért a felektől a termék-előállítási eljárásra vonatkozóan. A Bizottság álláspontja szerint a megfelelő alap a térfogat és az alkoholtartalom együttes vizsgálata. Az Egyesült Királyság az egyes termékek átlagárát tartotta a megfelelő összehasonlítási alapnak, míg az olasz kormány egyedül a térfogat vizsgálatát egy meghatározott 1:1,5-es, az eltérő fogyasztási mennyiségnek megfelelő korrekciós elemmel tartotta megfelelőnek. Az EB végül egyik megoldást sem tartotta elfogadhatónak, mivel álláspontja szerint bármelyik összehasonlítás alapján a bor adóterhe nagyobb, mint a vele versenyhelyzetben levő söré. Végeredményben az összehasonlítás csak eseti jelleggel, az összes körülmény figyelembevételével lehetséges.

13 C-170/78. sz. ügy, Commission v. United Kingdom [1983] ECR 2265.

KLEBERCZ NÓRA

A ne bis in idem elve és a versenyjogi eljárások

A ne bis in idem (a kétszeres büntetés tilalma) eredetileg elsősorban a büntetőjog területén érvényesülő alapelv volt, főként az utóbbi évek változásainak köszönhetően azonban egyre inkább felmerül alkalmazhatóságának kérdése a versenyjog területén is. Ugyanis egyre gyakrabban kerül arra sor, hogy ugyanazon vállalat ellen több hatóság jár el európai vagy akár globális szinten.

I. A kétszeres eljárás az Unión belül

1. Problémafelvetés: a probléma gyökere az uniói eljárás két évvel ezelőtti reformja

A két évvel ezelőtt hatályba lépett közösségi rendelet az EK 81. és 82. cikk végrehajtásáról, mindamelllett, hogy felruhazza a tagállami versenyhatóságokat a cikkek teljes egészében történő alkalmazására a tagállami hatóságok és az Európai Bizottság részvételével, egy olyan versenyhatósági rendszert hozott létre, amelyben a megszerzett információk szabadon áramolhatnak, és amelyben az egyes hatóságok vizsgálatot végezhetnek más hatóságok nevében és javára.¹

1.1. Esetfelosztás a rendszer tagjai között

Tekintve, hogy a rendszer minden tagját ugyanazon szabályok alkalmazására ha-

talmazta fel a közösségi rendelet, az ügyek hatóságok közötti megosztása esetenként problémákat okozhat. Egyrészt kérdés az, hogy melyik lehet az a hatóság, amely a leginkább alkalmas az ügy eldöntésére, másrészt, ha egyetlen hatóság nem bizonyul elégségesnek az eset kezelésére, akkor a párhuzamos eljárás az egységességet fenyegető ellentétes kimenetelhez vagy a vállalatok jogait sértő kétszeres elbíráláshoz vezethet.

Az esetek elosztására maga a rendelet nem tartalmaz külön rendelkezést, így ebben a kérdésben a Bizottság által kiadott „puha” jogi eszköz, egy 2004-es közlemény az irányadó.²

A közlemény rendelkezései alapján az a hatóság tekinthető leginkább kompetensnek az ügy eldöntésére, amelynek területére a gyakorlat közvetlenül, ténylegesen vagy eshetőlegesen hatással van, vagy amelynek területéről az ered; amely hatóság képes a jogsértés teljes egészében történő kiküszöbölésére; és amely rendelkezik a jogsértés bizonyítására alkalmas eszközökkel, képes begyűjteni az ehhez szükséges bizonyítékokat.³

Amennyiben egy másik tagállam hatósága már eljár az ügyben, a nemzeti hatóságoknak lehetőségük van az előttük folyó eljárás felfüggesztésére vagy befejezésére.

A Bizottság tekinthető illetékesnek, amennyiben a jogsértés több mint három

1 A rendelet 22. cikke

2 A Bizottság közleménye a versenyhatóságok hálózatán belüli együttműködésről (HL C 101., 2004. 04.27., 43. o.)

3 A közlemény 8. pontja

tagállamot érint, vagy amennyiben a döntés olyan más közösségi szabályok alkalmazásához köthető, amelyeket a Bizottság kizárólagosan vagy hatékonyabban alkalmazhat, vagy amennyiben a közösségi érdek kívánja, hogy a Bizottság hozzon határozatot a közösségi versenypolitika fejlesztése érdekében.⁴

A rendelet tovább erősíti a Bizottság privilegizált helyzetét, illetve csökkenti a rendszeren belüli párhuzamos eljárások lehetőségét a 11. cikk utolsó bekezdésében, melynek alapján amennyiben a Bizottság eljárást kezd egy adott ügyben, a tagállami hatóságoknak a továbbiakban nem lesz lehetőségük eljárni.

A párhuzamos eljárások tagállami hatóságok közötti kiküszöbölésére irányulnak azon rendelkezések, melyek szerint amennyiben egy másik tagállam hatósága már eljár az ügyben, a nemzeti hatóságoknak lehetőségük van az előtűk folyó eljárás felfüggesztésére vagy befejezésére.

1.2. Az eljárás alá vont vállalatok helyzete

A párhuzamos eljárások problematikájának tárgyalásakor megemlítendő, hogy az esetelosztás tekintetében a vállalatok részére sem a rendelet, sem pedig a közlemény nem biztosít jogokat. Ennek elsődleges indoka az, hogy a fenti jogforrások célja az esetleges forum shop-

ping megakadályozása volt. Erre ugyanis meglehetősen nagy lenne az esély, tekintettel az eljárási szabályoknak a rendelet elfogadása után megindult spontán harmonizációja ellenére megmaradó különbségére és az eltérő szankciókra. Ennek ellenére elképzelhető, hogy a vállalatok formális keretek hiányában is valószínűleg megkísérik majd meggyőzni a Bizottságot arról, hogy ez utóbbi járjon el az ügyükben – tekintve, hogy ez lehet a legelőnyösebb számukra, mivel így csak egy helyen kell védekezniük, és egy eljárás mindenképpen költségcsökkenéssel jár –, a nemzeti hatóságokat ugyanakkor ezzel elzárják az eljárás lehetőségétől.⁵

Ugyanezzel kiküszöbölhetik a párhuzamos eljárásokat is, amelyek egyrészt a már ismertetett eljárási szabályok, másrészt annak következményeként jöhetnek létre, hogy semmilyen jogforrás nem ruházza fel a tagállami hatóságok határozatait extraterritoriális hatállyal.⁶

Ha nem sikerül a párhuzamos eljárásokat kiküszöbölni az eljárási szabályok alkalmazásának eredményeképpen vagy a fent említett informális módon, akkor további lehetőség a ne bis in idem elvvel való hivatkozás, illetve annak kérése, hogy a nyilvánvalóan méltánytalan kétszeres szankcionálást kiküszöbölendő, a később eljáró hatóságok éljenek az előzőleg kiszabott szankció beszámításának lehetőségével.

4 A közlemény 14–15. pontja

5 Erről Canenbley és Rosenthal cikkében arra való tekintet nélkül ír, hogy a vállalatok semmilyen formális lehetőséggel nem rendelkeznek akarataknak az allokációs szakaszban való kifejezésére. Lásd: Canenbley, Cornelis és Rosenthal, Michael: Cooperation between antitrust authorities in- and outside the EU: what does it mean for multinational corporations? Part 1, European Competition Law Review, 2005, Issue 2.

6 Ézert az allokációs „szabály” második pontja szinte soha nem teljesülhet, azaz egy hatóság nem lehet képes arra, hogy hatékonyan véget vessen a jogsértésnek, hiszen egy olyan kartell, amely esetében megvalósul a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, több államra lehet hatással.

2. A ne bis in idem elv alkalmazása az Unión belüli párhuzamos eljárásokban

2.1. Az elv megjelenése a közösségi vagy európai jogforrásokban

A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény⁷ 54–58. cikke tartalmazza az alapelvet, valamint munka folyik egy közösségi jogi dokumentum kiadására vonatkozóan. A Bizottság kapcsolódó Zöld Könyvét⁸ 2005. december 23-án adta ki, amelyben a ne bis in idem elvére vonatkozó szabályok felülvizsgálatát javasolta.

Az alapelv megjelenik az Alapjogi Chartában is, amely azonban az Alkotmány kudarca miatt nem rendelkezik jogi kötőerővel. Megemlíthető, hogy a főtanácsnokok azonban időnként hivatkoznak a Charta rendelkezéseire indítványaikban, mint olyan dokumentumra, amely összefoglalja a tagállami alkotmányokban, illetve az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben tartalmazott jogokat, amelyeket, az Unió – ahogy azt az EU-Szerződés 6. cikke is kimondja – tiszteletben tart.

A Charta szerint senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvényeknek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.⁹

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. novem-

ber 4-én Rómában aláírt európai egyezmény szintén tartalmazza az elvet, a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Kétszeres eljárás alá vonás vagy büntetés tilalma

1. Ha valakit egy állam büntető törvényének és büntető eljárási törvényének megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítélték, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyane bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntetőeljárást, és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki.

2. Az előző bekezdés rendelkezései nem képezik akadályát annak, hogy az adott állam büntető törvényeinek és büntető eljárási törvényeinek megfelelően az eljárást újból megindítsák, ha új, vagy újjól fogva feltárt tények, vagy az eljárás alapvető hibái természetüknél fogva kihatással vannak a meghozott ítéletre.”

Bár a Közösség nem csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, az Európai Bíróság több esetben is hivatkozott már a strasbourgi gyakorlatra, illetve a Szerződésben is megfogalmazódik, hogy az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából erednek.¹⁰

7 Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról (HL L 239., 2000.9.22., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.) (a továbbiakban: SMVE).

8 A Bizottság Zöld Könyve a büntetőeljárásokban előforduló joghatósági összeütközésekről és a ne bis in idem elvéről, COM(2005)696 végleges.

9 Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés II-110. cikke.

10 Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdése.

A Bíróság joggyakorlatában jogelvi szintre emeli az egyezmény által védett jogokat, így a ne bis in idem alapelvet is. Ahogy a Tokai Carbon ügyben hozott ítéletében is kimondta: *„[e]lőzetesen meg kell jegyezni, hogy a ne bis in idem elve, amelyet az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikke is elismer, a közösségi jog alapvető jogelve, amelynek megtartását a bíróságok biztosítják.”*¹¹

Ugyanezen hivatkozás jelenik meg korábban a Gutman¹² és a Limburgse Vinyl Maatschappij¹³ esetekben is.

2.2. A ne bis in idem elv az Európai Bíróság előtt

Az Európai Bíróságnak az elvvel kapcsolatos joggyakorlata kezdetben kizárólag a schengeni acquis értelmezésére vonatkozott, így talán érdemes röviden áttekinteni az ezen területre vonatkozó döntéseket.

A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezménynek a kétszeres büntetés tilalma elvének alkalmazásáról szóló 3. fejezete (az 54–58. cikk) a „Rendőrség és biztonság” címet viselő III. címén belül helyezkedik el. Az 54. cikk értelmében *„[a]z ellen a személy ellen, akinek a cselekményét a Szerződő Felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy*

másik Szerződő Fél területén büntetőeljárást indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő Fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani.”

Az első, a Schengeni Megállapodáshoz kötődő, a kettős büntetés tilalmáról ítélkező eset a Gözütok és Brügge egyesített ügy¹⁴ volt.

Gözütok mint török állampolgár élt Hollandiában, és gyorséttermet működtetett. Eljárás indult ellene, mivel a holland hatóságok házkutatás során hasiscigarettaikat, marihuánát és hasist foglaltak le nála. Az eljárást egy meghatározott összeg megfizetése ellenében szüntette meg a hatóság.

Németországban a hatóságok figyelmét egy bank hívta fel arra, hogy Gözütok úr számláján gyanúra okot adó pénzmozgásokat észleltek, így Németországban is indítottak ellene eljárást lényegében ugyanazon cselekmények miatt.

A német bíróság a török urat másfél év felfüggesztett szabadságvesztés büntetésre ítélte, majd a fellebbezés kapcsán a német bíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz azt kérdezve, hogy a ne bis in idem elv alkalmazható-e abban az esetben, ha a másik államban az eljárás az tulajdonképpen bírósági eljárás, illetve határozat nélkül zárult le.

11 A C-308/04. P. sz. SGL Carbon kontra Bizottság ügyben 2006. június 29-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 26. pontja.

12 A 18/65. és 35/65. sz. Gutmann kontra Euratom Bizottság ügyben 1966. május 5-én hozott ítélet (EBHT 1966., 149. o.).

13 A C-238/99. P., C-244/99. P., C-245/99. P., C-247/99. P., C-250/99. P.-C-252/99. P. és C-254/99. P. sz., Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság ügyben 2002. október 15-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-8375. o.).

14 A C-187/01. és C-385/01. sz. Hüseyin Gözütok és Klaus Brügge ügyben 2003. február 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-1345.o.).

A Brügge-ügy hasonló alapokon indult. Belgiumban, illetve Németországban folyt eljárás ugyanazon szándékos testi sértés ügyében. A német hatóság hasonlóképpen állapodott meg a terhelttel. A belga bíróság fordult előzetes döntéshozatali kérelemmel az Európai Bírósághoz.

Az Európai Bíróság mindkét esetre vonatkozóan azt állapította meg, hogy a ne bis in idem elv alkalmazható akkor is, ha a két eljárás közül az egyik bíró közbenjárása nélkül, pénzüsszeg megfizetésével, megállapodás alapján zárult.

Az időrendben következő, Miraglia-ügyben¹⁵ a terhelttel szemben kábítószert-bűncselekménnyel kapcsolatban indult büntetőeljárás két uniós tagállamban, Hollandiában és Olaszországban. A holland bíróság az eljárást megszüntette, mégpedig arra hivatkozva, hogy egy másik államban már folyik büntetőeljárás Filomeno Mario Miraglia ellen.

Az olasz hatóságok jogsegély iránti kérelmét a holland hatóság arra hivatkozással tagadta meg, hogy az a kétszeres elbírálás és büntetés tilalmába ütközne, és Hollandia kizárta a kölcsönös bűnügyi jogsegélyre vonatkozó egyezmény alkalmazását az ilyen esetekben.

Az olasz bíróság, a Tribunale di Bologna felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz azon kérdéssel, hogy az SMVE 54. cikkében rögzített ne bis in idem elvét alkalmazni kell-e valamely tagállam igazságügyi hatóságainak az ügy lezárását azután megállapító határozatára, hogy az ügyészség – bármiféle érdemi értékelés nélkül – pusztán azon az

alapon szüntette meg a büntetőeljárást, hogy egy másik tagállamban ugyanazon terhelt ellen ugyanazon cselekmények alapján büntetőeljárás indult.

A Bíróság megítélése alapján az SMVE 54. cikkének szövegéből az következik, hogy valamely tagállamban senki ellen nem indítható büntetőeljárás olyan cselekmény miatt, amelyet már jogerősen elbíráltak egy másik tagállamban.

Márpedig az olyan bírósági határozat, amelyet azután hoztak, hogy az ügyészség – bármiféle érdemi értékelés nélkül – pusztán azon az alapon szüntette meg a büntetőeljárást, hogy egy másik tagállamban ugyanazon terhelt ellen ugyanazon cselekmények alapján büntetőeljárás indult, nem minősül az illető személy ügye jogerős elbírálásának.

A Bíróság továbbá hozzátette, hogy a ne bis in idem elvére vonatkozó cikknek tulajdonképpen ez az egyetlen helyes értelmezése, amely a cikk célját érvényesíteni engedi. A Bíróság rámutatott arra, hogy a SMVE 54. cikkének célja annak elkerülése, hogy valaki ellen a szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása következtében ugyanazon cselekmény alapján több tagállamban is büntetőeljárás lehessen indítani, ahogyan azt a Bíróság már a Brügge és Gözütok¹⁶ ügyben is megerősítette.

A Bíróság véleménye alapján tehát a cikknek a hasonló esetekben a büntetőeljárást megszüntető határozatra való alkalmazása megnehezíthetné vagy akár kizárná az érintett tagállamokban bármilyen joghátrány kiszabásának konkrét lehetőségét, így a válasz az olasz bíróság kérdésére nemleges.

15 A C-469/03. sz. Filomeno mario Miraglia ügyben 2005. március 10-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2009. o.).

16 A 14. lábjegyzetben hivatkozott, Gözütok és Brügge ügyben hozott ítélet 38. pontja.

A témához kapcsolódó legfrissebb esetben, az L. H. Van Esbroeck ellen indult büntetőeljárásról kapcsolatban¹⁷ az eljáró bíróság arra kereste a választ, hogy alkalmazható-e az SMVE 54. cikkében írt ne bis in idem elve valamely részes államban olyan tényállás alapján indított büntetőeljárásban, amely miatt az érintettet más részes államban már elítélték, ám az ítélet meghozatalakor az egyezmény ez utóbbi államban még nem volt hatályos.

A schengeni vívmányok Belgiumban 1999. május 1-je óta, Norvégiában pedig 2001. március 25-e óta vannak hatályban. Az L. H. van Esbroeck terhére rótt cselekményt 1999. május 31-én és június 1-jén követték el. Az érintettet Norvégiában 2000. október 2-án tiltott anyagok jogsértő behozatala miatt, Belgiumban pedig a termékek tiltott kivitele miatt ítélték el.

A ne bis in idem elve alkalmazásának problémája akkor vetődik fel, ha ugyanazon személy ellen más részes államban újabb büntetőeljárást indítanak. Tekintve, hogy ebben az újabb eljárásban köteles a hatáskörrel rendelkező eljáró hatóság az elv alkalmazása feltételeinek megítélését vizsgálni, az SMVE 54. cikkének a második eljárást lefolytató hatóság általi alkalmazásához az szükséges, hogy az egyezmény ebben az időpontban a második részes államban hatályos legyen.

Következésképpen nincsen jelentősége annak, hogy az SMVE akkor még nem

kötelezte az első részes államot, amikor az érintett cselekményét ott jogerősen elbírálták.

3. Ne bis in idem és versenyjogi esetek

3.1. Az alapelv alkalmazhatósága versenyjogi eljárások területén

Az alapelv klasszikusan a büntetőjog területén érvényesül, így, tekintve, hogy az Unió tagállamainak nagy részében közigazgatási hatóságok járnak el a versenyjogsértések esetén, a ne bis in idem alkalmazhatósága felvetethet kérdéseket.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjoga alapján¹⁸ a versenyjog területén indított eljárások rendelkezhetnek büntetőjogi karakterrel.

A Bíróság a büntetőeljárásokhoz hasonlítja a versenyjogi eljárásokat, amennyiben azok a természetes személyekkel szemben kiszabott jelentős szankciókhoz vezetnek, ahogy az a Gradinger-esetben¹⁹ volt látható.

Ezzel szemben az ugyancsak Strasbourgban elbírált Neste St Petersburg ügyben²⁰ kimondott álláspont szerint az elv nem alkalmazható a jelentősebb pénzbüntetések kiszabásával járó eljárásokban.

Az Európai Bíróság által a PVC ítéletben kimondottak alapján az elv alkalmazható, amennyiben az eljárást, illetve az elítélést pénzbírság kiszabása követi.²¹

A szakma egyes képviselői szerint az elv semmiképpen nem alkalmazható,

17 A C-436/04. sz. L.H. van Esbroeck ügyben 2006. március 9-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

18 Ahogyan azt már fentebb említettem, az Európai Bíróság több helyen is hivatkozik a strasbourggi joggyakorlatra.

19 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Gradinger-ügyben 1995. október 23-án hozott ítélete.

20 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Neste St Petersburg ügyben 2004. június 3-án hozott ítélete.

21 Gauer, Céline és Gauer, Émile: Le Règlement n° 1/2003 et le principe de ne bis in idem, Concurrences, No 1, 2005., 39. o.

amikor a határozat meghozatalának ki- zárólagos célja a hatóság versenyfelügye- leti, illetve a verseny torzítás- és korláto- zásmentességének megóvását szolgáló tevékenységével áll összefüggésben, az- az annak az egyedi magatartás tekinteté- ben szankcionáló hatása nincs.²²

A ne bis in idem elv alkalmazhatósá- gával kapcsolatban további követel- mény, hogy az első határozatnak ki kell zárnia a további értékelés lehetőségét. Ez utóbbi feltétel nem feltétlenül teljesül az 1/2003-as rendelet által bevezetett, és azóta több versenytörvénybe is bele- foglalt kötelezettségvállalásokat maguk- ban foglaló eljárások esetén, amikor az eljárás ugyan szankció kiszabására irá- nyul, de a jövőbeni eljárás nem feltétle- nül kizárt. A rendelet 13. preambulum- bekezdése szerint a kötelezettségvállalásról szóló határozat kiadása nem érin- ti a tagállami versenyhatóságok jogát ar- ra nézve, hogy az ügyben a továbbiak- ban eljárjanak²³, bár az kétségtelen, hogy amennyiben a Bizottság eljárást kezdeményez egy adott ügyben, az a 11. cikk alapján megfosztja a tagállami hatóságokat a további eljárás lehetőségétől.

Megemlítendő, hogy a későbbi tagál- lami eljárásokban is figyelemmel kell lenni arra, hogy a tagállami határozat ne veszélyeztesse a jogalkalmazás egységét

a Közösségen belül. Így a tagállam tulaj- donképpen nem hozhat szankcionáló ha- tározatot, hiszen az ellentétes lenne a Bizottság azon állásfoglalásával, mely- nek értelmében a jogsértés nem kívánja szankció kiszabását, a verseny megóv- ható a vállalat egyoldalú kötelezettség- vállalását tartalmazó határozat kiadásá- val. Ez tulajdonképpen azt vonja maga után, hogy a ne bis in idem alkalmazha- tóságának kérdése gyakorlatilag fel sem merülhet.

Amennyiben tagállami hatóság hoz kötelezettségvállalást tartalmazó határo- zatot, látszólag semmilyen akadály a másik hatóság általi későbbi elítél- lésnek, illetve eljárásnak.

3.2. A Bíróság ne bis in idem joggyakor- lata versenyjogsértések esetén

Az Európai Bíróság több esetben is ki- mondta, hogy a ne bis in idem alapelv a Közösség által elismert általános jogel- vek közé tartozik, melyek érvényesülését a Bíróság biztosítja.²⁴ A Bíróság nem zár- kózik el az elv alkalmazásától a verseny- jogi eljárások vonatkozásában sem. A kérdés megítélésében az okozhat gon- dot, hogy a kétszeres büntetés tilalmával kapcsolatosan még nem született olyan ítélet, amely az új közösségi rendelet al- kalmazásával hozható kapcsolatba.

²² Ugyanott, 40. o.

²³ John Temple Lang véleménye alapján a tagállami bíróságok továbbra is eljárhatnak az adott ügyben, és ez a vélemény konform a Bizottság memorandumában is kifejtett véleményével is. Richard Wish szer- rint azonban ez az interpretáció nem egyeztethető össze a 16. cikkben írtakkal. Lásd Sousa Ferro, Mi- guel: Committing to commitment decisions – unanswered questions on Article 9 Decisions, *European Competition Law Review*, 2005, Issue 8, 455–457. o.

²⁴ Lásd különösen a 12. lábjegyzetben hivatkozott Gutmann-ítélet 172. pontját és a 13. lábjegyzetben hi- vatkozott Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 52. pontját, va- lamint a 7/72. sz. Boehringer Mannheim kontra Bizottság ügyben 1972. december 14-én hozott íté- letet (EBHT 1972., I 281. o.), amely a Közösségen belüli, illetve kívüli kettős elítélésre, illetve eljárás- ra vonatkozik.

A végrehajtást szabályozó előző rendelet²⁵ hatályának idején született határozat a Walt Wilhelm ügyben²⁶ a párhuzamosan folyó tagállami, illetve közösségi eljárásokra vonatkozóan.

A bíróság az ügyben kifejtett álláspontja szerint a ne bis in idem nem zárja ki ugyanazon ügyben a nemzeti, illetve az uniós hatóság egyidejű eljárását, hiszen azok nem ugyanazon jogszabályokat alkalmazzák; a tagállami hatóság a tagállam belső jogát, a Bizottság pedig a Szerződés versenyjogra vonatkozó cikkeit.

A bírósági ítéletben mindemellett azt is olvashatjuk, hogy az igazságosság általános követelménye szerint indokolt, hogy a Bizottság figyelembe vegye azon szankciókat, melyeket a tagállami eljárásban már kiszabtak a kérdéses vállalkozás terhére ugyanazon cselekmény alapján, amit egyébként (minthogy valamely tagállam határain belül) a Közösség területén követtek el.

A versenyjogi szabályok végrehajtásának új rendszerében a kérdés másképpen vetődik fel, hiszen amint a jogsértés határokon átnyúló hatással bír, a közösségi szabályokat kötelező alkalmazni.

Elképzelhetők olyan esetek, amikor két tagállami hatóság jár el ugyanazon ügyben, és ilyenkor mindketten ugyanazon szabályokat, a gazdasági verseny védelmét szolgáló közösségi szabályokat alkalmazzák, tehát nem érvényesülhet az az elv, miszerint a ne bis in idem nem alkalmazható, hiszen a jogszabályok külön célt szolgálnak, nevezetesen a verseny védelmét a közösségi, illetve a nemzeti területen.

Ilyenkor tehát a Walt Wilhelm joggyakorlatra nem lehet hivatkozni, és hangsúlyozandó, hogy ugyanúgy, ahogy nemzetközi szinten sincsen, a közösségen belüli viszonyokban sincsen olyan kötelező erejű szabály, amely ilyen esetben valamely versenyhatóságot a már előzőleg kiszabott szankciót beszámítani kötelezné. Ugyanígy nincsen olyan kötelező szabály, ami a nemzeti hatóságokat kötelezné arra, hogy a párhuzamos vagy kétszeres eljárásokat elkerülendő, ne indítsanak eljárást egy már elbírált ügyben, vagy szüntessék meg eljárásukat, amennyiben egy másik versenyhivatal (vagy az egyes nemzeti eljárási rendelkezésektől függően esetleg egy bíróság) már eljár, illetve eljárt.

Tekintve, hogy a határozatok nem bírnak közösségi szintű erővel, a szankciókat a nemzeti eljárásjog alapján hozzák, azaz olyan mértékben, amit a nemzeti piac védelmére határoztak meg, a területiség elve gátját szabhatja a ne bis in idem, illetve a szankcióbeszámításra vonatkozó követelmény alkalmazásának.

II. Versenyjogsértések globális környezetben

Tekintve, hogy a multinacionális vállalatok egyidejűleg több ország piacán vannak jelen, egyetlen gazdasági, stratégiai döntésük egyszerre több országot is érinthet hátrányosan. Egyetlen megállapodás vagy egyeztetett gyakorlat, vagy akár egy árukapcsolás egy akár több kontinensen is megjelenő áruval kapcsó-

25 Szerződés 81. és 82. cikkének végrehajtásáról szóló, 1962. február 6-ai 17. tanácsi rendelet (HL 13., 1962.2.21., 204/62.).

26 A 14/68 sz. Walt Wilhelm és mások kontra Bundeskartellamt ügyben 1969. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1969., 1. o.).

latban több jogrendszer szabályaiba ütközhet. Így előfordulhat, hogy ugyanabban az esetben eljár az amerikai, az európai és a kanadai vagy akár a japán versenyhatóság, és gyakorlatilag ugyanazon cselekmények vizsgálata alapján eltérő eredményre jut a (gazdaság-) politikai megfontolásokból vagy a különböző szabályozásokból adódóan.

Az első, az Atlanti-óceán mindkét partján vizsgált jelentősebb versenyjogi eset a fúziókontroll területén a GE–Honeywell fúzió²⁷ volt, de ugyanitt említhetjük a szinte már mindenki által ismert Microsoft-ügyet, ami a gazdasági erőfölénnyel visszaélés területén lefolytatott vizsgálatok során vezetett eltérő eredményre Brüsszelben és az Egyesült Államokban.²⁸

Az eljárás alá vont vállalkozások szempontjából nem annyira az ellentétes végki-menetelek – ezek inkább a hatékonyság, a kartellek és erőfölényt megerősítő vagy létrehozó fúziók, vagy az erőfölénnyel visszaélés elleni, nemzetközileg is hatékony küzdelem szempontjából lényegesek – hanem inkább az azonos, azaz szankciót két jogrendszer szabályai alapján is kiszabó határozatok bírnak jelentőséggel.

1. A ne bis in idem alapelv alkalmazása a nemzetközi szinten több országot érintő versenyjogi jogsértések esetén

Az Európai Bíróságnak nem csupán a Közösségen belüli kétszeres elbírálásra, hanem a globálisan több jogrendszert érintő

tő kartellek, gazdasági erőfölénnyel visszaélés vonatkozásában is alakult ki esetjoga.

Hiszen a már említett jogforrásokra, illetve a Bíróság azon érvelésére hivatkozással, hogy a ne bis in idem azon elvek közé tartozik, amelyek érvényesülését a Bíróság elismeri és biztosítja, a vállalatok erre az elvre hivatkozva kérhetik bírságuk csökkentését, illetve a bírság alóli mentesülést – bár sikerre nem számíthatnak, mint az kitéjük az eddigi ítéletekből.

2. Az Európai Bíróság vonatkozó gyakorlata

Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata alapján jelenleg nem hívható fel az elv érvként azon eljárásokban, amelyekben valamely, rendszerint amerikai vagy kanadai versenyhatóság már hozott határozatot, illetve szabott ki bírságot.

A Boehring-esetben²⁹ egy német vállalkozással szemben hozott határozatot az amerikai és az uniós versenyhatóság egymást követően. A ne bis in idem alkalmazásának útjába az állt, hogy a jogsértés azonosságát nem sikerült bizonyítani. A Bíróság tehát ebben az esetben nem foglalt egyértelműen állást annak vonatkozásában, hogy az elv alkalmazható-e vagy sem³⁰, illetve, hogy keletkezik-e kötelezettség a Bizottság részéről arra vonatkozóan, hogy a harmadik országban már kiszabott bírságértéket levonják az Unióban alkalmazandó, megfizetendő pénzbírság összegéből.

27 Canenbley, Cornelis és Rosenthal, Michael: Cooperation Between Antitrust Authorities In and Outside the EU: What does it mean for multinational corporations? Part 2., European Competition Law Review, 2005, Issue 3.

28 Az ügy még jelenleg is folyamatban van az Európai Bíróság előtt, mivel a Microsoft kérte a bizottsági határozat semmissé nyilvánítását.

29 Lásd a 24. lábjegyzetben hivatkozott Boehring-ítéletet.

30 Lásd Canenbley és Rosenthal 27. lábjegyzetben hivatkozott tanulmányát.

Az Archer Daniels Midland esetben³¹ az elv alkalmazásának egy másik feltétele hiányzott. A Bíróság értékelése szerint az amerikai, illetve a kanadai és az európai jog által védett érdekek különböznek, így a védett érdekek azonossága az a feltétel, ami nem teljesül a ne bis in idem alkalmazásához. Az amerikai és kanadai jog a kanadai, illetve egyesült államokbeli piacot védi, az uniós eljárás célja pedig az Unió belső piacának, illetve az Európai Gazdasági Térség piacának védelme.

A nemrég eldöntött Tokai Carbon (fellebbezés során SGL Carbon)³² esetben is a területiség elve alapján utasították el a szankció beszámítása iránti kérelmet. A Bíróság értékelése alapján harmadik államok versenyszabályaik alapján való eljárása azt feltételezi, hogy a vitatott kartell nemzetközi összefüggések között működik, amelyet többek között a területükön a harmadik országok jogrendjébe való beavatkozás jellemez. Ezen államok hatóságai, amelyek feladata a szabad verseny védelme a területi illetékességük körében, a hivatkozott államokban érvényes követelményeknek vannak alávetve, ugyanis a más államok jogrendjét a versenyjog területén megalapozó tényezők nem csak meghatározott célokat és célkitűzéseket tartalmaznak, hanem különös anyagi szabályok elfogadásához, valamint a közigazgatási, büntetőjogi vagy polgári jogi területen teljesen eltérő jogkövetkezményekhez vezetnek, amennyiben a hivatkozott államok hatóságai

megállapították a versenyjog szabályainak megsértését.

Ezzel szemben, a Walt Wilhelm³³ ítélezési gyakorlatra visszautalva mondta ki a Bíróság, hogy teljesen más az a jogi helyzet, amelyben a versenyjog területén csak a közösségi jogot és egy vagy több tagállam jogát kell alkalmazni valamely vállalkozás esetén, vagyis olyan helyzet, amelyben a kartell kizárólag az Európai Közösség jogrendjének területi hatályán belül működik. Ebből következően, amikor a Bizottság valamely vállalkozás – akár nemzetközi jellegű kartellból származó – jogellenes magatartását szankcionálja, a Bizottság célja a közös piacon belül a szabad verseny védelme, amely az EK 3. cikk (1) bekezdésének g) pontja alapján a Közösség alapvető célkitűzése, és a Bizottságnak a jogsértésre vonatkozó értékelése jelentősen különbözhet a más hatóság által már lefolytatott vagy éppen folyó eljárás végkimenetelétől.

Mindezek alapján találta úgy a Bíróság – a főtanácsnok 2006 januárjában³⁴ ismertetett véleményével egyébként összhangban –, hogy az Elsőfokú Bíróság helyesen döntött úgy a megtámadott ítéletben, hogy a ne bis in idem elve nem alkalmazható olyan helyzetben, amikor harmadik államok jogrendje és versenyhatóságai a saját jogkörükben eljárva szintén közbeavatkoznak vagy már közbeavatkoztak.

Már az Elsőfokú Bíróság rámutatott arra, hogy a párhuzamos eljárásra, illet-

31 A T-224/00. sz. Archer Daniels Midland ügyben 2003. július 9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-2597. o.).

32 Az Elsőfokú Bíróság T-236/01., T6239/01., T-244/01., T-246/01., T-251/01. és T-252/01. sz. Tokai Carbon és társai ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., II-1181. o.), majd az Európai Bíróság fent hivatkozott, SGL Carbon és mások kontra Bizottság ügyben hozott ítélete.

33 A 33. lábjegyzetben hivatkozott Walt Wilhelm ítélet.

34 A C-301/04. sz. SGL Carbon kontra Bizottság ügyben Geelhoed főtanácsnok 2006 január 19-én ismertetett indítványa.

ve értékelésre vonatkozó tilalom csak egy szoros együttműködés részeként alkalmazható, mint amilyenek a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény tekinthető. A szóban forgó államok között pedig nincsen ilyen szoros együttműködés, és a jelenleg alkalmazott nemzetközi megállapodások nem foglalkoznak a kérdéssel. Az Elsőfokú Bíróság ezen véleményét a főtanácsnok is megemlíttette értékelésében, majd azzal a Bíróság is egyetértett végső határozatában.

Az előbbiektől némileg eltérően azonban az Európai Bíróság úgy fogalmazott, hogy nem volt más olyan jogelv sem, amely kötelezővé tette volna a Bizottság számára azt, hogy a harmadik államokban a felperes ellen folytatott eljárásokat és kiszabott szankciókat figyelembe vegye.

A Bíróság értékelése szerint tehát nincs olyan nemzetközi jogi elv, amely megtiltaná a különböző államokban hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, hogy valamely vállalkozás ellen ugyanazon tények alapján eljárást folytassanak, amelyek alapján más államban már eljárást folytattak. Továbbá nincs olyan nemzetközi közjogi szerződés, amely alapján a Bizottság bírság kiszabása során köteles lenne valamely harmadik állam hatósága által, a versenyjog te-

rületén ráruházott hatáskörében eljárva kiszabott bírságot figyelembe venni.

A Bíróság továbbá megemlíttette, hogy az Európai Közösségek és az Amerikai Egyesült Államok kormánya között a pozitív komitológia alkalmazására vonatkozóan kötött megállapodás³⁵ csupán eljárásjogi gyakorlati kérdésekre korlátozódnak, mint a versenyhatóságok közötti információcsere és együttműködés, és nem tartalmaznak semmilyen szabályt az egyes versenyhatóság által már kiszabott bírságok figyelembevételére vonatkozóan.

Meg kell jegyezni, hogy ilyen szabályt sem a másik Egyesült Államokkal kötött egyezmény³⁶, sem a másik két specifikusan versenyjogi tárgyú, a Közösség által Japánnal³⁷, illetve Kanadával³⁸ kötött egyezmény nem tartalmaz. A nem specifikus (többnyire általános kereskedelmi tárgyú) egyezmények versenyjogi tárgyú cikkei még a fent említett eljárási rendelkezésekből is csak néhányat tartalmaznak.

Némely országgal a versenyjogi tárgyú együttműködést, mint például Ausztrália esetében, az OECD vonatkozó ajánlásai³⁹ szabályozzák, de ezek egyrészt nem rendelkeznek kötőerővel, másrészt szankcióbeszámításra utaló rendelkezéseket sem tartalmaznak.

35 Az Európai Közösségek és az Amerikai Egyesült Államok kormánya között, versenyjogi szabályaik végrehajtása során a nemzetközi udvariasság elvének alkalmazásáról szóló, 1991. szeptember 23-án és 1998. június 4-én kötött megállapodások (HL L 95., 47. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 121. o. és HL L 173., 28. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 318. o.).

36 Az Európai Közösségek és az Amerikai Egyesült Államok kormánya közötti, versenyjogi szabályaik alkalmazásáról szóló megállapodás (HL L 95., 1995.4.27., 45. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 121. o.).

37 Az Európai Közösségek és Kanada kormánya között kötött megállapodás versenyszabályaik alkalmazásáról (HL L 175., 1999. 07. 10., 50. o.).

38 Az Európai Közösség és a japán kormány között kötött megállapodás a versenyellenes tevékenységek tekintetében való együttműködésről (HL L 183., 2003.7.22., 12. o.).

39 Recommandation du Conseil sur la coopération entre pays membres dans le domaine des pratiques anticoncurrentiels affectant les échanges internationaux (HL C 95., 130. o.).

A Tokai Carbon ügyben másodlagosan hivatkozott, az arányosság és méltányosság elvének az Elsőfokú Bíróság általi megsértését illetően az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a harmadik államok hatóságai által kiszabott bírságok csak a Bizottságnak a bíróság kiszabására vonatkozó mérlegelési jogköre során vehetők figyelembe. Következésképpen, bár nem kizárt, hogy a Bizottság figyelembe vegye a harmadik államok hatóságai által korábban kiszabott bírságot, erre semmiképpen nem köteles.

Ugyanis a Bizottság által a bírságok összegének meghatározásakor követendő elrettentési cél arra irányul, hogy biztosítsa, hogy a vállalkozások a közös piacon végzett tevékenységük során tiszteljenben tartsák az EK-Szerződésben meg-

határozott versenyszabályokat. Ebből pedig az ítélet értékelése alapján az következik, hogy a közösségi versenyszabályok megsértése miatt kiszabott bírságok elrettentő erejének értékelése során a Bizottság nem köteles figyelembe venni a vállalkozásra valamely harmadik állam versenyszabályainak megsértése miatt esetlegesen kiszabott szankciókat.

Összegezve tehát a joggyakorlatot, amennyiben egyáltalán a Boehringer-esettől különbözően azonos cselekménynek többszöri elbírálásáról van szó, a Bizottságra semmiképpen nem hárul az a kötelezettség, hogy a Kanadában, illetve az Egyesült Államokban kiszabott bírságok összegét az általa kiszabandó összegből levonja, bár, ahogy azt a méltányosságra vonatkozó érvelés alapján beláthatjuk, erre mindenképpen van lehetősége.



A komitológia eljárásának változása és az Európai Parlament hatáskörének növekedése

A közösségi döntéshozatalban, a Bizottság–Parlament–Tanács intézményi háromszög együttműködésében, az Európai Parlament képviselőinek 1979-ben megtartott első közvetlen választása óta a „legfőbb” európai népképviselői szerv hatásköre folyamatosan bővül. Ennek egyik legutóbbi elemeként, a képviselők által már a kezdetektől éles kritikával illetett, a közösségi szakszargonban komitológiai eljárásnak nevezett – az EU-val foglalkozó tankönyvekben magyarul sokszor „bizottságosdinak” fordított – eljárásban a három intézmény szoros együttműködése valósul meg, ám a Parlament mind ez ideig nem élvezett a Tanácshoz hasonló jogokat. Annak ellenére volt ez így, hogy az együttdöntési eljárás során a Tanács és a Parlament egyenrangú társjogalkotóként jár el, s a Tanács számos alkalommal delegálja az Európai Bizottságra a végrehajtó feladatokat. A delegálás nyomán az új tanácsi határozat és a kapcsolódó intézményközi megállapodás megtani elfogadásáig csupán a Tanácsnak volt arra jogosultsága, hogy blokkolja az Európai Bizottság lépéseit, a brüsszeli kollégium a Parlament egyet nem értése esetén is továbbvihette a végrehajtási folyamatot. Egy hosszú, négyéves jogalkotási folyamat nyári lezárása, és az elfogadott tanácsi határozat hatálybalépése nyomán az eddigi, szabályozási típusú komitológiai eljárás új elemmel, a parlamenti ellenőrzés, a „scrutiny” elemével bővült¹. A Parlamentnek immáron lehetősége van blokkolni a Bizottság végrehajtási intézkedéseit. A komitológiai eljárás során hozott intézkedések kezdetben leginkább a mezőgazdaságban voltak jellemzőek, ám mivel ma már az együttdöntési eljárás domináns a közösségi jogalkotási folyamatban, az új határozat a mindennapokat meghatározó számos gyakorlati szabály esetében hozhat változásokat.

Az integrációtörténet fontos momentum a az ellenőrzött szabályozási eljárás bevezetése. Az új tanácsi határozat új cikként, a szabályozási eljárásról szóló cikk utáni 5a.) pontként vezeti be az eljárást az 1999-es komitológiáról szóló határozatba². Az új eljárás felhatalmazza az Európai Parlamentet (EP) és a Tanácsot arra, hogy egyenlő jogkörökkel felülvizsgáljon vagy elutasítson olyan, „kvázi jogalkotási” intézkedést, amely az együttdöntési eljárás során elfogadott eszközök végrehajtására irányul. A változás jelentőségének megértéséhez annál is inkább érdemes a „bizottságosdi” történetét röviden tanulmányozni, mert a közösségi döntéshozatal egyik legnehezebben érthető folyamatáról van szó.

Egy kis komitológiatörténet

Tekintettel arra, hogy a Tanács sem önmagában, sem az Európai Parlamenttel karöltve nem lenne képes minden olyan területen döntést hozni, amely napi figyelmet és végrehajtó intézkedéseket igényel (például agrárpolitika, élelmszerbiztonság, pénzügyi szolgáltatások), szükség van az intézkedéshezó-végrehajtó jogkör delegálására. Ezekben az esetekben a Bizottság végrehajtó döntéseket hoz a Tanács, vagy a Tanács és a Parlament által elfogadott keretjogszabály, pl. irányelv, rendelet alapján. A tagállamok azonban számos esetben nem

teljes mértékben engedik át a „végrehajtó hatalmat” a Bizottságnak, és erősebb-nyegébb ellenőrzést gyakorolnak.

A komitológiai bizottságok létrehozásának célja tehát az volt, hogy segítsék az Európai Bizottságot azon végrehajtó funkcióinak az ellátásában, amelyeket a legfőbb döntéshozó, a Tanács, illetve az együttléöntési eljárás 1987-es, az Egységes Európai Okmányban történt bevezetése óta az Európai Parlament is mint társjogalkotó ráruházott. Komitológiai bizottságok a közös mezőgazdasági politika terén már a '60-as években létrejöttek, 1987 óta pedig a döntéshozatal más területein is elterjedtek. A komitológiai bizottságok három fő jellemzővel bírnak: egyfelől létrehozásuk jogalapja mindig valamely eljárásban meghatározott alap jogi aktus, másfelől egységes felépítésük és egységes munkamódszer alapján működnek. A harmadik jellemző szerint pedig – és ez megadja e bizottságok három fajtáját is – az alap jogi aktusnak megfelelően a hozzájuk érkezett végrehajtási intézkedésről mondanak véleményt, és az ennek megfelelően létrehozott tanácsadó típusú, irányító jellegű vagy szabályozási bizottsági eljárás keretében működnek. Mindegyik bizottság a tagállamok képviselőiből áll, elnöke pedig az Európai Bizottság egy képviselője. A Tanács szerepe a leggyengébb a tanácsadói bizottságokban, amelyek véleményét a Bizottságnak csupán a lehető legnagyobb mértékben kell figyelembe vennie, ám az nem köti. Ezzel szemben a másik véglet a szabályozó típusú bizottságnak a hozzá benyújtott intézkedéstervezetről kialakított véleménye, ami a Bizottság lépéseit blokkolhatja. Ha ugyanis a szabályozó bizottságban nincs meg a szükséges minősített többség a vélemény kialakításához, vagy az nem támogatja a

Bizottság tervezetét, akkor a Bizottságnak a Tanácshoz kell fordulnia.

A komitológiai bizottságok nem azonosak a Bizottság mint a tagállamok tevékenységével kapcsolatos ellenőrzési, koordinálási és együttműködési feladatot ellátó testület által létrehozott szakértői vagy munkacsoportokkal, illetve egyéb bizottságokkal. Ezen típusú testületből mintegy 1300-at ismer a közösségi döntéshozatal, míg a komitológia eljárásához költődő bizottságok száma jelenleg „mindössze” 250 körüli. A legtöbb bizottság a közlekedés/energia (2005-ben 38), a vállalkozáspolitiká (32), a környezetvédelem (32) és a mezőgazdaság (31) területén működik.

Az 1999-ben hozott tanácsi határozat és az EP bővülő jogosultságai

Az Európai Parlament szerepe a komitológiai eljárásban a kezdetekben marginális volt, ám az EU döntéshozatalának demokratikus felügyeletét ellátva hatásköre növekszik. A döntő változást az együttléöntési eljárás bevezetése jelentette (az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés, EKSZ 251. cikke szabályozza), hiszen abban már mint társjogalkotó lépett fel a Tanáccsal közösen. Ebből következően már jogalapja is volt azon követelésnek, hogy a Parlamentet is vonják be a komitológiai eljárásba. Ugyan a komitológiai bizottságok ülésein a Parlament nem vesz részt – ez az új határozatban sem változott meg –, ám egyre több információt követelhet a Bizottságtól a komitológiai bizottságok tevékenységéről. Az ellentéteket a Tanács és a Parlament először 1994-ben, a Modus Vivendi-nek nevezett megállapodásban enyhí-

tette, amely szerint a Parlament a Bizottságtól megkapja minden általános alkalmazású végrehajtó intézkedés tervezetét és az elfogadás időkeretét. A Parlament társjogalkotói minősége azonban ezzel még nem nyert elismerést. 1999-ben elfogadták a komitológiai eljárást áttekinthetőbbé tevő, illetve az EP jogait tovább bővítő tanácsi határozatot, amelynek értelmében a Parlament megkap minden, az együttdöntési eljárás alapján meghozott alap jogi aktus keretében megvalósítandó végrehajtó intézkedés tervezetét, a bizottsági ülések napirendjét, valamint az ülések összefoglalóját. A Parlament kérheti a bizottsági tervezet felülvizsgálatát, ám csak akkor, ha úgy érzi, hogy az meghaladja a jogszabályban biztosított végrehajtási jogosultságokat³.

A határozat szabályainak jobb alkalmazása érdekében az Európai Parlament és a Bizottság 2000 februárjában megállapodást kötött, amely szabályozza a Bizottságra háruló kötelezettségek teljesítése során alkalmazandó eljárásokat⁴. A megállapodás az együttdöntési eljárással elfogadott jogi aktus szerint véglegesnek szánt végrehajtási intézkedéstervezet kézhezvételétől számítva – sürgős eseteket kivéve – egy hónapos határidőt ír elő az Európai Parlament számára, hogy amennyiben úgy ítéli meg, hogy az intézkedéstervezet túllépi az alap jogi aktusban foglalt végrehajtási hatásköröket, szükség esetén (plenáris ülésen) az 1999/468/EK határozat 8. cikke alapján állásfoglalást fogadjon el.

A tájékoztatási kötelezettség jegyében a Bizottság évente jelentést készít a komitológiai bizottságok működéséről, továbbá jegyzéket állít össze azon dokumentumok hivatkozási adataival, amelyet komitológiai eljárás keretében elküldtek az EP-nek. Az átláthatóság to-

vábbi fokozása érdekében a Bizottság adattárral egészítette ki a jegyzéket, amelynek segítségével nem csupán az egyes dokumentumok meglétéről lehet tudomást szerezni, hanem magukat a dokumentumokat is le lehet tölteni (mindkettő a Bizottság főtítkárságának honlapjáról érhető el).

A legfrissebb, 2005. évről szóló jelentés⁵ szerint az Európai Parlament tavaly kétszer élt az állásfoglalás kidolgozásának lehetőségével: egyszer az elektromos és elektronikus veszélyes hulladékokra vonatkozó irányelv, másodszor pedig a veszélyes anyagokról szóló irányelv kapcsán az Európai Bírósághoz fordult. Ez elenyésző a 2005-ben elfogadott több mint kétezer intézkedéstervezethez képest, de ugyanígy nem jelentős a Tanács által problémásnak ítélt 11 eset, amikor a Tanács vélte úgy, hogy a Bizottság túllépi hatáskörét. Tavaly egyébiránt a bizottságok 2582 (2004-ben 2777) végrehajtási intézkedéshez kapcsolódó véleményt fogadtak el, míg a Bizottság 2654 (2625) végrehajtási intézkedést hagyott jóvá. A szakpolitikai területek közül a mezőgazdaság (2005-ben 1481), az egészségügy és fogyasztóvédelem (303), a kutatás (202), a Europe Aid (124) és az információs társadalom (85) a leggyakoribbak.

Az ellenőrzési szabályozási eljáráshoz vezető út

Az Európai Bizottság szabályozási bizottsági eljárás felülvizsgálatára irányuló javaslatában az szerepelt, hogy az EP és a Tanács kapjon egyenlő jogokat az együttdöntési eljárás szerint az EP és a Tanács által a Bizottságra ruházott egyes végrehajtási hatáskörök gyakorlásának

felügyelete során. A szóban forgó végrehajtási intézkedések az együtt döntési jogi aktusokat igazítják ki vagy hajtják végre. Az EKSZ 202. cikke értelmében az 1999-es komitológiai határozatot konzultációs eljárás során lehetett felülvizsgálni, vagyis a Tanács kikéri az Európai Parlament véleményét, noha jogilag az nem köti a tagállami döntéshozó szervezet. Az eredeti, a korábbi tanács határozat módosítására irányuló javaslatot még 2002 decemberében nyújtotta be a Bizottság. A brüsszeli kollégium eredeti javaslatában a probléma lényegét abban látta, hogy míg a Tanács tényleges jogalkotóként módosíthat is végrehajtási intézkedéseket, addig a Parlament szerepe csupán a jogszerűség vizsgálata, és véleményét nem is kell figyelembe venni. Ennek okaként egyrészt a végrehajtási és a felügyeleti jogosultságok nem egyértelmű szétválasztását, másrészt azt látta, hogy egy vitás kérdésben, amikor a Tanács nem képes minősített többséget elérni, viszont ebből következően a Bizottság elképzeléseivel szemben valamely ügyben erős kritika fogalmazódik meg a tagállamok részéről, a Parlamentnek semmilyen szava nincs.

Ezt követően a konzultációs eljárás keretében elkezdődött az évekig tartó egyeztetési folyamat. Az EP első olvasata 2003 nyarára született meg, majd a Bizottság módosította elképzeléseit, és egy év múlva új tervezettel rukkolt elő. A 2005. második félévi brit uniós elnökség létre is hozott egy „elnökség barátai” elnevezésű csoportot a javasolt reform megvitatására. Ez a csoport a brit, és az azt követő, 2006. első félévi osztrák elnökség idején rendszeresen ülésezett is. Az EP megbízta két képviselőjét – a brit szocialista csoporthoz tartozó Richard Corbett és a francia

néppárti Joseph Daul alkotta a tárgyaló delegációt –, hogy folytasson megbeszéléseket a Tanáccsal és a Bizottsággal. A tárgyalások eredményeként a három intézmény megállapodott az 1999-es komitológiai határozat módosításáról és az ellenőrzött szabályozási eljárás bevezetéséről. Az Európai Parlament strasbourgi plenáris ülése 2006. július 6-án nagy többséggel elfogadta⁶ a Tanács és a Bizottság képviselőivel együttesen kidolgozott, a komitológiai eljárással kapcsolatos szabályok megváltoztatására irányuló javaslatot. Az új szabályok tovább szélesítik a közvetlen választójog alapján választott európai népképviselői szerv hatáskörét, növelik erejét az Unión belüli döntéshozatalban. Az EP képviselői az integráció története során először nyertek jogosultságot ugyanis arra, hogy a „bizottságosi” során blokkolják az Európai Bizottság végrehajtási intézkedéseit. Ezenkívül a képviselők jogot nyertek arra is, hogy több információt kapjanak a komitológiai döntésekről, tervezetokről, továbbá az Európai Parlamentnek az eddigi egy helyett három – egyes komplex esetekben négy – hónap áll majd rendelkezésére a tervezett döntések közösségi joggal való összevetésére, vagyis a parlamenti ellenőrzés lebonyolítására. Richard Corbett, a téma felelőse szerint az új határozattal elszámoltathatóbb és átláthatóbb lesz az egész közösségi döntéshozatal.

Az EP a határozattervezet tanácsi javaslatának jóváhagyásával párhuzamosan elfogadott egy másik dokumentumot is, amely az EP ellenőrzött szabályozási eljárásra vonatkozó határozatát, illetve új intézményközi megállapodásként a három intézmény közös nyilatkozatát rögzíti⁷. A nyilatkozat kimondja: a határozat

hatálybalépésétől kezdődően az új eljárást kell alkalmazni az együttműködési eljárás keretében elfogadandó jogi aktusok által előírt kvázi jogalkotási intézkedésekre, beleértve a pénzügyi szolgáltatások terén a jövőben elfogadandó aktusokat (úgynevezett Lámfalussy jogi aktusok). Az eljárás alkalmazásához már léte-

ző jogi aktusok esetében azok módosítására van szükség, ezért a nyilatkozat 25 olyan irányelvet, rendeletet jelöl meg, amelyet módosítani kell az új eljárás miatt. Ezek kiigazítását a nyilatkozat sür-gősnek ítéli.

KOVÁCS KRISZTIÁN

Jegyzetek

- 1 A Tanács 2006/512/EK határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról. Közzétéve: Hivatalos Lap, L 200., 2006. 22. 7., 11. o.
- 2 A Tanács 1999/468/EK határozata (1999. június 28.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló határozat módosításáról. Közzétéve: Hivatalos Lap L 184., 1999. 7. 17., 23. o.
- 3 Dr. Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, 2005., hatodik átdolgozott, bővített kiadás, Magyar Országgyűlés, Budapest.
- 4 A megállapodás közzétéve: Hivatalos Lap L 256., 2000. 10. 10., 19. o.
- 5 A Bizottság jelentése a bizottságok 2005. évi munkájáról, Brüsszel 2006. 08. 09., COM(2006) 466 végleges, [SEC(2006) 1065].
- 6 Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról szóló tanácsi határozattervezetről [10126/1/2006 - C6-0190/2006 - 2002/0298 (CNS)]. Az állásfoglalás száma: P6_TA-PROV(2006)0310, jelentés száma: A6-0236/2006, riportőr: Richard Corbett.
- 7 A Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlása (intézményközi megállapodás), azonosítója: P6_TA-PROV(2006)0309, jelentés száma: A6-0237/2006

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

Az Európai Unió és Oroszország gazdasági kapcsolatai

Az Európai Unió és Oroszország kapcsolatrendszere az utóbbi években jelentősen átalakult. A korábbi bizalmatlanságot egyre inkább felváltja a közös érdekek felismerése, és ezek megvalósítása. Kijelenthető, hogy mára a két fél stratégiai partnerré vált. A cikk ezt a folyamatot vizsgálja az egymással való kereskedelem és a beruházások szemszögéből.

A 142,7 millió lakosú Oroszország és az Európai Unió döntéshozói időben felismerték, hogy kapcsolatrendszerüket olyan elvek szerint kell kialakítani, melyek kölcsönös előnyöket biztosítanak. Ennek jegyében írták alá 1994-ben a Partnerségi és Együtműködési Egyezményt, mely meghatározta a teendőket az együttműködés különböző területein, és fogadták el 2001-ben az EU-orosz csúcson a Közös Európai Gazdasági Tér koncepcióját. Ezt szolgálja továbbá az energiadiálógus, amely azt a helyzetet igyekszik kezelni, mely szerint Oroszország az EU első számú szénhidrogén-szállítója.

Az Európai Unió 2004 májusában tíz új tagországgal bővült. Oroszországnak már a bővítés előtti 15 tagú szervezet is a legfontosabb kereskedelmi partnere volt. A kereskedelmi lehetőségeken túl ez a kapcsolat a modernizáció lehetőségét is jelenti technológiák, termelési kultúrák és a hétköznapi élet minden területén. Amellett, hogy az EU számára Oroszország mindig kiemelt jelentőségű politikai partner volt, mára felismerték a gazdasági együttműködés nyújtotta rendkívüli lehetőségeket is.

Külkereskedelem

Az egymással folytatott kereskedelem a gazdasági kapcsolatok nagy fontosságú szegmense. Oroszország és az Európai Unió a külkereskedelemben eltérő súllyal szereplő partnerei egymásnak. Az orosz export 56 százaléka irányult 2005-ben az EU-ba, és az import 72 százaléka származott onnan, míg az EU exportbevételeinek 5,3 százaléka, és az import 9,1 százaléka származott Oroszországból. Oroszország az EU harmadik legfontosabb kereskedelmi partnerévé vált. (1. táblázat)

Érdemes szemügyre venni az EU oroszországi exportjának és importjának, valamint a kereskedelmi mérlegnek az alakulását. Az uniós behozatal értékét jelentősen befolyásolja az energiahordozók világpiaci ára. A bizonytalan világpolitikai helyzet miatt az utóbbi években a szénhidrogének világpiaci ára emelkedett, ami Oroszországnak kedvezett. Így az Európai Unió jelentős deficitet kénytelen elkönyvelni Oroszországgal folytatott külkereskedelmében.

A kétoldalú kereskedelem jelentősége a termékcsoport-szintű vizsgálódáskor tűnik ki igazán. Oroszország legfontosabb exporttermékei a már említett energiahordozók (kőolaj, földgáz) és egyéb alacsony hozzáadott értéket igénylő termékek (pl. vas és acéláru), vagyis az orosz export döntő többségében (82 százalék) nyersanyagokból áll, míg az Unió országai első-sorban fejlett technológiát igénylő gépe-

1. táblázat. Az EU-25 külkereskedelmi termékforgalma (EU-n kívüli forgalom), milliárd euró

Megnevezés	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Export						
Összesen	857,8	895,8	903,5	882,9	969,3	1071,0
Ebből:						
Oroszországba	22,5	31,4	34,3	37,1	45,8	56,4
Oroszország az összes %-ában	2,6	3,5	3,8	4,2	4,7	5,3
Import						
Összesen	996,0	983,7	942,2	940,8	1032,2	1177,0
Ebből:						
Oroszországból	60,9	63,0	61,9	67,8	80,7	106,8
Oroszország az összes %-ában	6,1	6,4	6,6	7,2	7,8	9,1
Külkereskedelmi egyenleg						
Összesen	-138,2	-87,9	-38,7	-57,9	-62,9	-106,0
Ebből:						
Oroszországgal	-38,4	-31,6	-27,6	-30,7	-34,9	-50,3

ket, berendezéseket és közlekedési eszközöket szállítanak, ami az összes oroszországi exportjuk csaknem felét adta 2005-ben. Továbbá jelentős a vegyipar, azon belül a gyógyszerkészítmények, a textilipar és az agrárium kivitele. Az EU tagországai nagy értékben szállítanak fogyasztási és luxuscikkeket Oroszországba. Ez az áruszerkezet az utóbbi években alig változott.

Az Európai Unió az energiapolitikai partnerséggel a tagországok energiaellátásának biztonságát kívánja növelni. Ezt szolgálja az energiadialógus. Bár az Unió energiafelhasználása az utóbbi években csak kismértékben változott, az energiafelhasználás hatékonysága javul, és egyre nagyobb részarányt képviselnek a megújuló energiaforrások, az előrejelzések szerint mégis növekedni fog Oroszország jelentősége az energiahordozók európai piacán. Hogy Oroszország mennyire megbízható energiaszállító, kérdésessé teszi az orosz-ukrán gázárvita, ami miatt az év elején Magyarország gázellátása is akadozott. Pedig a kelet-közép-európai országok sokkal jobban függnek az oroszországi szállításoktól, mint az EU-15. Míg

az EU-15-ben az orosz gáz és olaj részaránya a termék teljes behozatalából 10–30 százalék körüli, a négy visegrádi országban 75 százalék feletti. Az energiadialógus során tisztázandó kérdés, hogy szükséges-e ennek a függésnek a csökkentése, akár alternatív energiaforrások, akár más beszerzési csatornák által. De ez a függés kétoldalú, hiszen az orosz földgáz- és nyersolajkivitel kb. 70 százaléka az EU-25-be irányul. Így az orosz fél számára is fontos a hatalmas bevételeket hozó export fenntartása. Azonban Oroszország számára alternatívát jelenthet a kínai, a japán, illetve az amerikai piac.

Az EU Oroszországba irányuló exportja 2005-ben 23,2 százalékkal nőtt folyó áron az előző évhez képest. Az import 32,2 százalékkal haladta meg az előző évi szintet. Az EU legnagyobb exportpiaca az USA, ahova 2005-ben az exportértékesítés 23,5 százaléka irányult. Második volt Svájc 7,6 százalékkal, Oroszország pedig a harmadik 5,3 százalékkal (56,4 milliárd euró). Oroszország 2005-ben az EU importjában is a harmadik helyen állt 106,8 milliárd eurós értékkel, ami az EU összes

2. táblázat. Oroszország külkereskedelmi termékforgalma, milliárd euró

Megnevezés	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Export						
Összesen	111,3	91,9	112,9	115,5	132,2	191,2
EU-25-be	60,9	63,0	61,9	67,8	80,7	106,8
EU az összesen %-ában	54,7	68,6	54,8	58,7	61,0	55,9
Import						
Összesen	36,6	41,0	47,9	49,9	55,2	77,9
EU-25-ből	22,5	31,4	34,3	37,1	45,8	56,4
EU az összesen %-ában	61,5	76,6	71,6	74,3	83,0	72,4
Külkereskedelmi egyenleg						
Összesen	74,7	50,9	65,0	65,6	76,9	113,3
EU-25-tel	38,4	31,6	27,6	30,7	34,9	50,4

importjának 9,1 százalékát tette ki. Az import szempontjából is az USA állt az első helyen 13,8 százalékkal, öt követte 13,4 százalékos részesedéssel Kína. Vagyis mind az export, mind az import szempontjából 2005-ben a harmadik legjelentősebb kereskedelmi partnere volt Oroszország az Európai Uniónak.

Az Unió gépekből és közlekedési eszközökből (SITC 7) exportál a világba a

legtöbbet, 2005-ben 481,1 milliárd euró értékben, ami 9,7 százalékkal haladta meg a 2004-es értéket, ez az összes export 44,9 százalékát tette ki. Ezt követték a különböző feldolgozott termékek (SITC 6+8) 25,5 százalékkal, majd harmadik a vegyipar (SITC 5) 15,5 százalékkal. Az importon belül a legnagyobb értéket 2005-ben szintén a gépek, közlekedési eszközök (SITC 7) jelentették

3. táblázat. Az EU-25 külkereskedelmi termékforgalmának szerkezete, 2005

Megnevezés	Összesen, milliárd euró	Értékindex, előző év = 100,0	Orosz- országgal, milliárd euró	Értékindex, előző év = 100,0
Export				
Összesen	1071,0	10,5	56,4	23,2
Élelmiszer, ital és dohány (SITC 0+1)	52,6	7,1	4,6	13,9
Nyersanyag (SITC 2+4)	23,3	14,1	0,8	3,3
Energiahordozó (SITC 3)	44,0	37,4	0,3	28,3
Vegyí áru (SITC 5)	166,1	7,6	8,2	28,8
Gép, közlekedési eszköz (SITC 7)	481,1	9,7	26,6	24,2
Különböző feldolgozott termékek (SITC 6+8)	273,6	8,1	14,7	20,8
Import				
Összesen	1177,0	14,0	106,8	32,2
Élelmiszer, ital és dohány (SITC 0+1)	62,6	7,1	0,7	7,8
Nyersanyag (SITC 2+4)	52,0	7,9	4,3	1,5
Energiahordozó (SITC 3)	264,5	46,7	70,6	46,6
Vegyí áru (SITC 5)	95,9	8,7	3,6	17,3
Gép, közlekedési eszköz (SITC 7)	377,2	6,2	1,2	7,5
Különböző feldolgozott termékek (SITC 6+8)	299,1	10,3	12,0	10,4

(377,2 milliárd euró), ami a teljes import 32 százaléka. Az import nagyon jelentős szeletét az energiahordozók tették ki 22,5 százalékos részesedéssel. Az erre a termékcsoporthoz fordított kiadások 2005-ben 46,7 százalékkal növekedtek 2004-hez képest. Ezt a növekedést a magas világpiacon olajárak eredményezték.

A 25 EU-tagország 2005-ben együttesen 56,4 milliárd euró értékben exportált árukat Oroszországba. Ebből több mint 17 milliárd eurót Németország teljesített. Olaszország 6 milliárd eurót meghaladó exporttal a második, a hagyományosan szoros orosz gazdasági kapcsolatokkal rendelkező Finnország a harmadik csaknem 6 milliárd euróval, majd Hollandia, Franciaország és Lengyelország folytatja a sort.

A 2005-ös 106,8 milliárd eurós importból 20,7 milliárd jutott Németországra, 11,8 milliárd Olaszországra, 10,8 milliárd Hollandiára, csaknem 8 milliárd Franciaországra, 7,3 milliárd az Egyesült Királyságra, és 7,1 milliárd euró Lengyelországra. Tehát Oroszország legfontosabb kereskedelmi partnere az Unióban Németország és Olaszország, de sok más országgal is élénke a kereskedelmi kapcsolatok.

Oroszország rendelkezik a világ földgázkészletének egyharmadával, és földgáztermelése a világ termelésének mintegy egynegyedét, az olajé pedig egyharmadát teszi ki. Az ebből származó bevételek eredményeként hihetetlen ütemben gyarapodnak az ország valutatartalékai. Mára tartozásait visszafizette a Párizsi Klub hitelező országainak. Az 1998-as válságból sokat tanuló Oroszország stabilizációs alapot hozott létre, amelybe az olajárak bizonyos szintje feletti többletbevételeit helyezi. Az alapon felhalmozott összeget külföldi államkötvényekbe fekteti. A kedvezőtlen

gazdaságszerkezet, az elavult termelőeszközök, a csökkenő tudományos-technikai erőforrások, az infrastruktúra hiánya és a szociális feszültségek a lehetséges felhasználási módokra széles lehetőséget adnak.

Közvetlen külföldi beruházások

A közvetlen külföldi beruházások (FDI) mutatói egyre fontosabbá válnak a nemzetközi gazdasági klíma megítélésében. A közvetlen külföldi beruházás a nemzetközi beruházások azon típusa, amikor egy vállalat legalább 10 százalékos tulajdonosi részesedést vagy szavazati jogot szerez egy másik országban rezidens vállalkozásban. A beruházás létrejöhet új vállalat alapításával – úgynevezett zöldmezős beruházások –, egy létező vállalat teljes vagy részbeni felvásárlásával, illetve fúzióval. Leányvállalatok alapítása és bővítése is ebbe a kategóriába tartozik. A közvetlen külföldi beruházás hosszú távú kapcsolatot feltételez a két szervezet között. Általa a beruházó tényleges befolyásra tesz szert az adott vállalatban.

A beruházó vállalat számára a tranzakció új piacokat és a piacok jobb megismerését eredményezheti, ami gyakran a munkaerő-, anyag- és működési költségeket is csökkenti, ezáltal javítva az erőforrások felhasználásának hatékonyságát. Bizonyos területeken a piacra való belépés előfeltétele is lehet. A fejlődő országok esetében pedig csökkenti a külföldi spekuláció és likviditási krízisek kockázatát, és javítja a fizetési mérleget, továbbá hozzájárul a gazdasági növekedéshez és a foglalkoztatás bővüléséhez, akár a beszállítók révén is. A technológiai transzferen keresztül katalizátorként működik a hazai beruházások és a technológiai fejlődés számára. Fejleszti a me-

nedzsmen- és a marketingismereteket. A közvetlen külföldi befektetések kulcs szerepet játszanak a globalizációs folyamatokban, elmélyítik a gazdasági kapcsolatot a különböző országok között, és javítják a gazdaság versenyképességét.

Az Európai Unió és Oroszország vonatkozásában a külföldi tőkebefektetések előtt mindkét fél számára óriási lehetőségek kínálkoznak. A közvetlen külföldi befektetések állományának több mint 40 százalékát az Európai Unió birtokolja Oroszországban. Ezzel a külföldi beruházók között az élen áll. A külföldi befektetések zöme azonban éveken keresztül a nyersanyagok kitermelésére, valamint az óriási belső piac nyújtotta lehetőségek kiaknázására érkezett, a feldolgozóipari exportot bővítő befektetések ritkábbak voltak.

A gazdasági kapcsolatok további fejlődésére lehet számítani az uniós cégek vezetékipítési projekteken való részvétele által. Erre kiváló példa az Oroszországot Németországgal összekötő balti-tengeri csővezeték, mely várhatóan 2010-re készül el. A tartósan magas világpiaci olajárak az ágazat orosz vállalatainak pénzügyi helyzetét oly mértékben javították, hogy ennek következtében ma már nincs szükségük külső tőkére a szükséges felújításokhoz vagy bővítő beruházásokhoz, így ezen a téren szűkebbé váltak a külföldi társaságokkal való együttműködés keretei. Az európai vállalatok viszont éppen a tulajdonosi jogokat is jelentő együttműködési formákat szeretnék előtérbe helyezni.

Az orosz cégek az utóbbi években a befektetések szempontjából egyre aktívabbak Európában, terjeszkedésük során alaposan átgondolt vállalati stratégiát követnek. Leggyakrabban stratégiai ágazatok megszerzésére törekednek. A vezetőek, tározók, finomítók és kereskedelmi infrastruktúra megszerzésére irá-

nyuló beruházások révén akár az egész értéklánc felügyeletét megvalósíthatják. Igyekeznek minél közelebb kerülni a fogyasztóhoz, növelni a profitot a magasabb hozzáadott értékű termékek révén, és csökkenteni a szállítási költségeket.

Az orosz olaj- és gázipari, bányászati, illetve fémipari nagyvállalatok előretörését nagyban támogatják a már említett magas nemzetközi energiahordozó- és nyersanyagárak. Az orosz kivitt 32,3 százalékát a nyersolaj, 11,2 százalékát az olajtermékek, 12,3 százalékát a gáz, 16,8 százalékát pedig a fémek és fémtermékek adták 2004-ben.

Befektetéseik egyik fontos célterülete a közép- és kelet-európai régió, bár ezt gyakran sem Oroszország, sem a fogadó ország hivatalos statisztikáiból nem lehet megállapítani. A harmadik ország, illetve a külföldi leányvállalatok közbeiktatásával megvalósuló tőkeexport nagyban megnehezíti, esetleg elfedi az adott befektetés esetén az orosz származást. Ezeknél a tőkemozgásoknál figyelembe kell venni, hogy például a Bahama-szigetekről, Panamából, Szingapúrból, a Brit Virgin-szigetekről stb. származó források valójában leggyakrabban orosz tulajdonú tőkék, amelyek adóparadicsomon keresztül áramlanak vissza az országba, jelentős adókiesést okozva az orosz államnak. Ezek a tranzakciók legnagyobb részben az orosz multinacionális társaságokhoz kötődnek, míg a kis- és középvállalatok szerepe ebben korlátozott. Ezért ha leszámítjuk a külföldi befektetésekből az így visszaáramoltatott orosz eredetű tőkét, az EU szerepe a külföldi tőkemozgásokban a statisztikákból láthatónál jelentősebb.

Az EU-hoz 2004-ben csatlakozott kelet-közép-európai országok vállalatai nem a legjelentősebb befektetők Oroszország-

ban, részben a nemzetközi összehasonlításban alacsony tőkeerejük, részben a posztszovjet térséggel szembeni általános bizalmatlanság okán. Az említett országokban az orosz tőke beáramlásával kapcsolatos félelmek főleg történelmi okokra vezethetők vissza. Azonban a bizalmatlanság mögött más okok is meghúzódnak. Ezek az orosz cégek terjeszkedésekor esetenként alkalmazott eszközök, a megvásárolt vállalatok hosszú távú működtetésének kérdése, és az orosz társaságok által meghonosított vállalati kultúra. A folyamatokat szimbolizálja, hogy Közép- és Kelet-Európában járva egyre gyakrabban találkozhatunk például orosz üzemanyag-töltő állomásokkal.

2002-ben és 2003-ban az orosz FDI-kiáramlás meghaladta az Oroszország által fogadott éves közvetlen tőkebefektetéseket, ami sajátos jelenség a rendszer-váltó országok között. Az Unióból viszont több közvetlen tőkebefektetés érkezett, mint amennyi oda áramlott Oroszországból. Az országon belüli külföldi tulajdonú FDI-állomány mindkét évben magasabb volt, mint a közvetlen orosz beruházások külföldön lévő állománya. A tőkekiáramlás, illetve a közvetlen beruházási tőke exportja révén a relatíve szegény Oroszország gyakorlatilag más, esetenként gazdagabb állam fejlődését finanszírozza, ezáltal forrásokat vonva el a hazai fejlesztésektől, pedig az orosz gazdaság óriási инвестиciókra szorul. Ezért 2004-től a külföldi tőkeexpansió visszafogására lépéseket tett az orosz kormány.

A nem természeti erőforrásokra épülő gazdasági ágak vállalatai sokkal tőkeszegényebbek. Ezek főképp hazai piacra termelnek. Sem termelési folyamataik, sem termékeik nem versenyképesek nyugati viszonylatban. Közülük a járműgyártás és a távközlés emelkedik ki, melyek fő be-

fektetési területei a FÁK és bizonyos afrikai, illetve dél-amerikai országok.

Az olaj- és gáziparon kívül párbeszéd folyik az egységes európai villamosenergia-rendszer kialakításáról, a nukleáris energia egyre biztonságosabb használatáról, szerepének csökkentéséről is. Az energetikai együttműködésben az Unió számára az egyik legkomolyabb törekvést az jelenti, hogy az oroszországi csővezetékeket harmadik ország is használhassa, valamint az energiaárak szintje tükrözze a költségeket. Ugyanis Oroszország a területén átfutó vezetékrendszer feletti rendelkezési joggal beavatkozhat más országok szénhidrogén-kereskedelmébe. Továbbá változást szeretnének elérni a versenyfeltételek és ezen keresztül a monopóliumok kérdéskörében is.

Oroszországból Fehéroroszországon és Ukrajnán keresztül érkezik a kőolaj és a földgáz Európába. Ez a helyzet előreláthatólag 2010-re meg fog változni, amikor elkészül a korábban már említett, Németországot és Oroszországot közvetlenül összekötő, a Balti-tenger mélyén húzódó csővezeték, valamint a tervezett Nabucco gázvezeték (2011-re), mely Oroszország elkerülésével Közép-Ázsiából és a Kaszpi-tenger körzetéből fog földgázt szállítani Európába.

Az együttműködést hivatott erősíteni a Közös Európai Gazdasági Tér koncepciója, mely hosszú távon (időponthoz nem kötötten) a tőke, az áruk, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlását tűzte ki célul. Az EU és Oroszország közötti kapcsolatépítést azonban nehezíti, hogy az orosz vélemények szerint a közös gazdasági térnek nem csupán Oroszországot kellene magába foglalnia, hanem az egész FÁK-térséget is.

2003-ban minden eddiginél több közvetlen külföldi befektetés (FDI) érkezett az EU-25-ből Oroszországba (8 milliárd

4. táblázat. Közvetlen külföldi befektetések, milliárd euró

Megnevezés	2002	2003
Összes FDI beáramlás az EU-25-be	139,8	113,2
Ebből: Oroszországból	0,2	0,5
Összes FDI kiáramlás az EU-25-ből	127,7	126,2
Ebből: Oroszországba	1,3	8,1

euró), amivel Európán belül a befektetések fő irányának bizonyult. Az EU-országok közül az említett évben az Egyesült Királyság volt a fő befektető Oroszországban 3,7 milliárd euróval, amit Hollandia követett 1,3 milliárd euróval. A legnagyobb értékű külföldi befektetések az EU részéről a jármű és egyéb közlekedési eszközök, a gépek, számítástechnikai és telekommunikációs eszközök gyártása terén valósultak meg. Érdekes, hogy 2002-ben még a bányászat volt a közvetlen külföldi befektetések fő területe. Az EU-ból érkezett közvetlen tőkebefektetések állománya 2003-ban 17 milliárd euróra nőtt, a 2002-es 9 milliárd euró után.

2003-ban Oroszországból 0,5 milliárd euró közvetlen beruházás érkezett az Európai Unióba, aminek elsősorban célországa Németország volt, a második Lettország. Az Oroszországból az EU-ba érkezett közvetlen tőkebefektetések állománya 2002-ben 4,3 milliárd euró volt, amiből 1,1 milliárd euró jutott az új tagállamokra.

A két, előreláthatóan 2007 januárjában csatlakozó ország, Románia és Bulgária iránt is meghatározó az orosz érdeklődés. 2003-ban például az orosz tulajdonú LUKoil Neftochim adta a bolgár GDP 9 százalékát, s a vállalat a legnagyobb adófizetője Bulgáriának. A társaság további jelentős összegeket kíván beruházni a burgaszi finomító fejlesztésére, és a töltőállomás-hálózat bővítésére.

Kalinyingrád

Oroszország és az EU kapcsolatait vizsgálva szót kell ejteni Kalinyingrádról, erről a 15 100 km²-nyi területéről, mely nevét Mihail Ivanovics Kalinyin szovjetorosz politikusról kapta. Ez a terület a II. világháború végéig Kelet-Poroszországhoz tartozott, a hajdani pompás királyi város, Königsberg központtal. Ezt a régiót, ahol mintegy 945 ezer ember él, Litvánia és Lengyelország választja el Oroszország szárazföldi területeitől. Oroszországnál fejletlenebb, hiszen lényegében évtizedekig elzárt katonai terület volt. Litvánia és Lengyelország uniós csatlakozása után meg kellett oldani a két ország-rész közötti kapcsolattartás problémáját, ugyanis Kalinyingrád beékelődik az Unió területébe, így a személy- és áruforgalom akadályokba ütközött. Ennek a problémának a megoldására egyszerűen megszerezhető utazási dokumentumokkal, speciális határátlépési rendszer működik. Szabályozták a Litvánián keresztül a kalinyingrádi területre irányuló szabad áruforgalmat is. Ez alapvető feltétele a gazdasági növekedésnek és a térségben élő emberek megelégedettségének. Az EU és Oroszország felismerte a határon átnyúló kapcsolatok erősítésében rejlő lehetőségeket.

Az Európai Unió 2004 és 2006 között 50 millió euró támogatást ad a Kalinyingrádi területnek különböző fejlesztésekre, mivel az itt megoldandó problémák hatásal vannak a szomszédos uniós régiókra is. Az EU által finanszírozott program támo-

gatja a társadalmi és gazdasági szerkezet átalakítását, az oktatást és a környezetvédelmet. Részben ennek köszönhetően 2001 óta a gazdasági növekedés nagyobb ütemű, mint Oroszországban általában, szemben a kilencvenes évek hirtelen gazdasági hanyatlásával, amely az oroszországit is meghaladta. Az EU bővítésével Litvánia, Lengyelország, Németország, Svédország és az Egyesült Királyság lettek Kalinyingrád fő kereskedelmi és befektetési partnerei. Kalinyingrádban rendkívül élénk a kereskedelem, köszönhetően a nagy tengerjáró hajókkal is igénybe vehető kikötőnek, mely télen sem fagy be, és a vám-, illetve adókedvezményeknek, amiket a gazdaság élénkítésére vezettek be.

A külföldi befektetésekre is találhatók példák, de a befektetések állománya még mindig alacsony. Kalinyingrád évek óta különleges gazdasági övezet, ahol az új adótörvények főleg az ipari beruházásokat ösztönzik.

Időről időre felmerül annak igénye, hogy valamilyen módon gazdaságilag tagozódjon be az öt körülvevő Európai Unióba, így egyfajta híd és kapocs lehetne az EU és Oroszország között. Azonban igazán senki nem nyúlt hozzá a kérdéshez, hiszen végül is Kalinyingrád a hatvan évvel ezelőtt megnyert

második világháború egyetlen megmaradt hadiszákmánya Oroszország számára, és itt van a Balti Flotta központja is.

Összességében az 1998-as oroszországi gazdasági válság után stabilizálódott az orosz gazdaság. A 25 tagú Európai Unió fogadja az orosz áruexport több mint felét, miközben Oroszország az egyik legfontosabb importtermék, a szénhidrogének első számú szállítója. A kapcsolatok szempontjából nem elhanyagolható körülmény, hogy a balti államok csatlakozásával 1,5 millió orosz nemzetiségű polgárral gazdagodott az Európai Unió. Az új Európa történelmi lehetőséget kínál az orosz nép számára modern, európai identitásának meghatározására, már csak azért is, mert a 143 millió Oroszország lakosságából 104 millió ember az ország európai részén él. A kibővült Európa új lehetőségeket és új problémákat is hordoz a közös jövőre, de a kontinens legnagyobb állama, egyben legerősebb katonai hatalma és az Európai Unió közötti együttműködés és Oroszország stabilitásának megőrzése közös létérdek. Oroszország továbbra is a nemzetközi politika és a világ-gazdaság meghatározó tényezője.

KORMOS ZOLTÁN

Felhasznált irodalom

- Paul R. Krugman–Maurice Obstfeld: Nemzetközi gazdaságtan – Elmélet és gazdaságpolitika. Panem Könyvkiadó, Budapest, 2003
- EUROSTAT: External and intra-European Union Trade, Monthly statistics 8.2006. Eurostat, Luxemburg
- EUROSTAT: External and intra-European Union Trade, Monthly statistics 9.2006. Eurostat, Luxemburg
- EUROSTAT: European Union foreign direct investment yearbook 2005. Eurostat, Luxemburg
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- EUROSTAT, Comext forrás: www.europa.eu.int
- <http://hu.wikipedia.org>
- www.gks.ru
- Ludvig Zsuzsa: Oroszország és a kibővült Európai Unió gazdasági kapcsolatai. Közgazdasági Szemle, LI. évf., 2004. szeptember
- Weiner Csaba: Fokozódik? – Orosz közvetlen tőkeberuházások a közép- és kelet-európai régióban. MTA Világgazdasági Kutatóintézet – Műhelytanulmányok, 71. szám, 2006. március

The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution

(Az európai ombudsman – Gyökerek, felállítás, fejlődés)

Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005., 266 o.

2005-ben ünnepelte fennállásának tizedik évfordulóját az európai ombudsman. Ennek alkalmából tanulmánykötetet jelentetett meg, amelyben az intézménnyel szoros kapcsolatban álló személyek – így többek közt a korábbi és a jelenlegi ombudsman, az intézmény létrehozása során a tárgyalódelegációkban helyet foglaló képviselők, az Európai Parlament petíciós bizottságának és jogi szolgálatának tagjai – tizennégy tanulmányban, három témakör köré csoportosítva mutatják be az európai ombudsman intézményének gyökereit, felállításának történetét, valamint az eddig elért legfontosabb eredményeket.

Az 1995 szeptembere óta eltelt tizenegy évben az európai ombudsman több mint 20 000 panaszbeadvánnyal foglalkozott, és megszámlálhatatlanul sok polgárnak segített tájékoztatás nyújtásával. 1995-től 2003-ig úttörő tevékenységet végzett az Európai Unió első ombudsmanja, a korábbi finn ombudsman, *Jacob Söderman*. Kezdetben egy két (!) fős stáb segítségével tevékenykedve „belopta” a köztudatba az Unió újonnan létrehozott, az uniós intézmények által elkövetett visszasságok kivizsgálására hivatott intézményét, megformálta annak arculatát. „Az ombudsman tevékenységének az európai polgárok és más, panasz benyújtására jogosult személyek segíté-

sére kell koncentrálnia, annak érdekében, hogy e személyek teljeskörűen gyakorolhassák jogait, és ezáltal az európai közigazgatás egy emberibb arcot kapjon” – hangzott el Söderman hitvallása az 1995-ös, Európai Bíróság előtti ünnepélyes esküdtételen. Az Ombudsmani Hivatal tevékenységét egyértelműen személye határozta meg. Amikor leköszönt, fontos eredményként emelte ki az Unió intézményeinek és szerveinek nagyfokú együttműködési készségét a polgárok panaszainak közös megoldásában.¹ A munkaerő-felvételi korhatárok eltörlésétől kezdve a késedelmes kifizetések területén elért javulásig, a dokumentumokhoz való jobb hozzáféréstől az Unió Alapjogi Chartájának fokozódó tiszteletben tartásáig hosszan sorolhatnánk azokat a területeket, ahol az Unió intézményei és szervei tanúbizonyságát adták annak, hogy a polgároknak nyújtott szolgáltatások javítása érdekében készek együttműködni az ombudsmannal. A tanulmánykötet bevezetője – amelyet a jelenlegi ombudsman, *Nikiiforos Diamandouros* vetett papírra – is a Söderman által elért eredmények méltatásával kezdődik.

Az első négy tanulmány az európai ombudsman intézménye létrehozásának történelmi körülményeivel foglalkozik. Így *Hans Gammeltoft-Hansen* kiindulópontként megállapítja, hogy akkor je-

1 Az európai ombudsman – Éves jelentés, 2005., Összefoglaló és statisztikák, 1. o., forrás: http://www.euro-ombudsman.eu.int/report05/pdf/hu/short05_hu.pdf (2006.04.27.)

lentkezik általános igény az ombudsman felállítására, ha a közigazgatás fokozott módon hatol be a polgárok mindennapjaiba, és a közigazgatás felett gyakorolt bírói ellenőrzés – költségessége és bonyolultsága miatt – nem nyújt megfelelő védelmet. Egy európai ombudsman felállításának gondolata már 1979-ben felvetődött, ekkor azonban mind a Bizottság, mind pedig az újonnan – első alkalommal közvetlenül a polgárok által – megválasztott Európai Parlament elutasította. Gammeltoft-Hansen ennek okát elsősorban az intézmény ismeretlenségében látja: ebben az időszakban ugyanis a Közösség 12 tagállama közül mindössze háromban (az Egyesült Királyságban, Dániában és Franciaországban) működött ilyen vagy ehhez hasonló intézmény. A Bizottság ellenkezésének indoka teljesen logikus volt: úgy ítélte meg, hogy egy olyan szerv, amely ellenőrzést gyakorol az ügyintézés felett, pluszmunkát jelenthet számára. *Peter Biering* is megerősíti annak indokát, hogy az Európai Parlament petíciós bizottsága sem támogatta sokáig a javaslatot: saját befolyását féltette ugyanis.

Carlos Moreiro González a maastrichti kormányközi konferencián előterjesztett spanyol javaslatot elemzi tudományos igényességgel, megállapítva, hogy ez a javaslat elsődlegesen a tagállamokban külön-külön felállítandó ombudsman-rendszer bevezetését indítványozta, és csak másodlagosan egy – természetesen – spanyol modell alapján működő európai ombudsman felállítását. *Biering* ezután következő tanulmánya pedig – folytatva a logikai láncolatot – megállapítja, hogy a Maastrichti Szerződéssel intézményesített ombudsman végül is alapvetően a dán modellt követte: egy Parlament által kinevezett, független személy,

aki a közösségi intézmények hivatali visszasságainak kivizsgálására széles körű jogosítványokkal rendelkezik.

Ezio Perillo tanulmánya az ombudsman alapokmánya megszővegezésének körülményeit – a Bindi-jelentés különböző fázisait – elemzi. Ő is megismétli, hogy mind a Bizottság, mind pedig a Parlament – és annak petíciós bizottsága – eleinte ellenezte az európai ombudsman létrehozását, de az első ombudsman kinevezését követően teljesen megváltozott a hangnem: a Parlament üdvözölte az új intézményt és biztosította támogatásáról. A következő években egyfajta „funkcionális kiegészítés” (*functional complementarity*) jellemezte az ombudsman és a petíciós bizottság kapcsolatát, egymást azóta is kiegészítő – és nem egymással konkuráló –, hatékony tevékenységet végeznek az Unió demokratikus életében.

Az intézmény első éveinek tapasztalatairól és nehézségeiről maga az első ombudsman, Söderman számol be. Legelső és legfontosabb feladata az volt, hogy meghúzza a „jó”, helyes közigazgatás és a „rossz”, hibás közigazgatás közötti határokat. Ennek érdekében 1997. évi jelentésében azt a meghatározást adta, hogy „hivatali visszasság abban az esetben történik, ha egy közjogi szerv elmulasztja a rá vonatkozó szabálynak vagy elvnek megfelelő intézkedést.” A következő lépés a helyes közigazgatási gyakorlat kialakításában egy helyes hivatali magatartási szabályokat összefoglaló kódex megfogalmazása kellett hogy legyen: ezáltal egyrészt a polgárok tájékozódhatnak a jogaikról, másrészt a közösségi tisztségviselők kötelezettségei is egyértelműen rögzítésre kerültek. Ez alapján a mintakódex alapján fogalmazzák meg az egyes intézmények a saját magatartási

szabályait. „Sok mindent sikerült elérni, de sok tennivaló maradt, míg az uniós polgárok sajátjuknak érezhetik az Uniót” – de Söderman úgy látja, a munka jó kezében van: a Közösség intézményei mára már elkötelezettek a helyes közgazgatási gyakorlat előmozdítása iránt. A szerző úgy véli, hogy ehhez nem az európai ombudsman hatásköreit kellene erősíteni (például kiterjeszteni a hatáskörét a tagállami hatóságok által a közösségi jog végrehajtása során elkövetett visszaállásokra), hanem a tagállamokban működő ombudsmanok és hasonló szervezetek hálózatát, beleértve a panaszok áttételének rendszerét, mivel így olcsóbban, gyorsabban és a szubszidiaritás elvét jobban figyelembe véve orvosolhatnák a panaszokat.

A következő tanulmányok az európai ombudsman és az uniós intézmények közötti viszonyt vizsgálják. A *Paul Magnette* által írt fejezet a polgárok jogainak védelme és a Parlament ellenőrző funkciójának erősítése nézőpontjából értékeli az ombudsman eddigi tevékenységét. Újabb háttérinformációval gazdagít minket Magnette: az ombudsman és a Bizottság közötti jó kapcsolat titka – legalábbis részben – az volt, hogy a Bizottság ombudsmani összekötőjének posztjára a svéd biztost, Anita Gradint nevezték ki, aki osztotta Söderman jogi és kulturális hagyományait. Magnette hozzáteszi még, hogy az európai ombudsman sikeres működéséhez az is hozzájárult, hogy több témakörben – például az intézmények által alkalmazott felvételi korhatárokkal vagy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáféréssel kapcsolatban – a számos egyéni panaszból kiindulva egy általánosabb, preventív megközelítésmódot alakított ki, ezáltal nemcsak az egyedi ügyeket orvosolta, hanem arra kész-

tette az európai intézményeket, hogy változtassanak szabályaikon, gyakorlatukon, és így megelőzte a további visszaállásokat.

Sergio Baviera és *Eddy Newman* az ombudsmani panasz jogá és a petíciós jog közötti kapcsolatot tekinti át a soron következő két tanulmányban. Baviera megállapítja, hogy mindkettő ingyenes és rugalmas alternatív jogorvoslati fórum. A petíciót benyújtók személyi köre – az Európai Parlament eljárási szabályzata értelmében azok is élhetnek petícióval, akik nem az Unió polgárai, és lakóhelyük sem itt van – és tárgyköre is – az Unió tevékenységi körébe tartozó bármely téma – kissé szélesebb, eljárásuk és annak eredménye között is tehetünk bizonyos distinkciókat, de tagadhatlan, hogy párhuzamos funkciót – a polgárok jogainak védelmét – ellátó intézményekről van szó. A két intézmény közötti együttműködés ezért kulcsfontosságú.

Eddy Newman írása – aki több mint egy évtizeden keresztül vezető tisztséget töltött be a petíciós bizottságban – az ombudsman és a Bizottság közötti kapcsolatot elsősorban gyakorlati aspektusból elemzi. A rivalizálástól való kezdeti félelem ellenére kifogástalan és kreatív együttműködést alakítottak ki. Ennek egyik eleme a kölcsönös áttétel rendszere: az egymás hatáskörébe tartozó petíciók/panaszok áttétele. Ezenfelül sok területen kiegészítik egymást tevékenységeik, támogatják egymást. A Newman által felhozott számos példa közül az EK 226. cikkével kapcsolatos panaszokat emelném ki: számos panaszt kapott ugyanis az ombudsman arra vonatkozóan, hogy az Európai Bizottság semmilyen eljárási jogosítványt sem biztosít azoknak a személyeknek, akik tudatják a Bizottsággal, hogy meglátásuk szerint va-



lamelyik tagállam nem teljesítette a közösségi jogból eredő kötelezettségeit, és ezért javasolják a Bizottságnak, hogy kezdeményezzen eljárást az EK 226. cikke alapján, a Szerződések őre minőségében. A Bizottság a legtöbb esetben nem is tájékoztatta az eljárás kezdeményezését kérő panaszost arról, hogy milyen lépéseket tett, vagy egyáltalán tett-e valamilyen lépést. A petíciós bizottság támogatta az ombudsmant, hogy folytasson le saját hatáskörében egy vizsgálatot. E nyomán kiadott javaslat eredménye az lett, hogy a Bizottság változtatott álláspontján, és bizonyos eljárásjogi jogosítványokkal ruházta fel az EK 226. cikke szerinti eljárás kezdeményezését kérő személyeket.

A petíciós bizottság és az ombudsman közötti összeütközés elkerülését szolgálja, hogy az utóbbi önmérsékletet tanúsít, ha politikai jellegű panasszal fordulnak hozzá, és csak a hivatali visszásságot vizsgálja meg. Ez történt az elhíresült Newbury Bypass ügyben vagy a mururoai francia nukleáris tesztekkel kapcsolatos panaszok esetében is, ahol az ombudsman elfogadta a panaszokat, de csak abban a vonatkozásban vizsgálta meg, hogy a Bizottság megfelelően élt-e a Szerződések őreként ráruházott hatáskörével. Egyébként egyetlen rendelkezés sem zárja ki, hogy miután az ombudsman (vagy a petíciós bizottság) megvizsgálta egy ügyet, azt a másik intézményhez is benyújtsák – bár a határidőre vonatkozó rendelkezések ezt a gyakorlatban nehezen kivitelezhetővé teszik.

A kilencedik tanulmány az Európai Bizottság és az ombudsman közötti kapcsolatot méltatja. Bár ez az az intézmény, amelyet a leggyakrabban panaszolnak be a polgárok, és amelynek esetében a leggyakrabban állapít meg az ombuds-

man hivatali visszásságot, *Anita Gradin* és *Ranveig Jacobson* közös tanulmánya csak méltatja az ombudsman által képviselt „egészséges kihívást”, amelynek eredményeképpen az európai intézmények működése érthetőbbé, nyilvánosabbá válik – nehezen hihető ugyanakkor, hogy ennyire „rózsaszín” lenne a kép, és ennyire zökkenőmentes lett volna a legtöbbet kritizált és vizsgált intézmény és az ombudsman közötti kapcsolat.

Jean-Claude Eeckhout és *Philippe Godts* soron következő közös írása tovább boncolja a Bizottság és az ombudsman viszonyát: azokat – a szerzőpáros által is igen unalmasnak titulált – belső eljárásjogi szabályokat írják le, amelyek garantálják az ombudsmannal a vizsgálatok során való együttműködést. Ez egy 1995-ös szub-delegációs határozaton, egy 2004-es felhatalmazási határozaton, valamint a főigazgatóságok és a kabineteken belüli koordinátorok kinevezésén keresztül valósul meg. A téma legérdekesebb és legtöbbet vitatott pontja a Bizottság alkalmazottainak tanúvallomására vonatkozik, az ombudsman alapokmánya ugyanis lehetővé teszi, hogy az alkalmazottak az intézmény utasításai szerint tegyenek vallomást, nem kötelezhetők tehát igazmondásra. Az ombudsman többször – eddig eredménytelenül – kezdeményezte ennek a rendelkezésnek a módosítását, a Bizottság ugyanakkor nem talál benne semmi kivetnivalót, mivel meglátása szerint ilyenkor az alkalmazottak nem személyes tapasztalataikról tanúskodnak, hanem egy hierarchia „alkatrészeként” mindössze arról, hogy történt-e visszásság vagy sem.

Roy Perry rövid írása az ombudsman különjelentéseiről mindenképpen csaldást kelt az olvasóban: mindössze csokorba gyűjti a 2004 végéig kiadott külön-

jelentéseket, és rendkívül röviden – alig egy oldalban – utal az ezekre adott parlamenti reakcióra. Mindenféleképpen alaposabb, több információt tartalmazó elemzés várható attól a személytől, aki 1994 és 2004 között a petíciós bizottság alelnöke volt, felvetette a helyes hivatali magatartás európai kódexe megalkotásának ötletét és 2002-ben szintén jelölt volt az európai ombudsmani posztra.

Gregorio Garzón Clariana tanulmánya azt vizsgálja, hogy az Európai Bíróság, a Parlament és az ombudsman milyen eszközökkel rendelkezik a közigazgatás ellenőrzésére, különösen azokban az esetekben, amikor a hatóságok mérlegelési jogkörükben járnak el. A szerző végkövetkeztetésként megállapítja, hogy a három szerv eltérő szerepet tölt be, és eszközeik is lényegesen különbözőek, közös azonban bennük, hogy mindegyikük célja a közigazgatás elszámolhatóvá, felelőssé tétele. A Bíróság továbbra is az egyetlen intézmény, amely a közösségi jog autentikus értelmezéséért felelős. Döntései – bár kötelező erejűek – de nehezen érhetőek el az egyének nagyon erősen korlátozott perkapcsolatossága miatt. Az ombudsman eljárása ezzel szemben rugalmas, gyors, bár jogi kötőereje nincsen. A Parlament nemcsak a petíciós jogon keresztül ellenőrizheti a közigazgatást, hanem tagjai kérdéseket intézhetnek az intézményekhez, vizsgálóbizottságokat is létrehozhat, és a költségvetés elfogadásán keresztül is nyomást gyakorolhat rájuk; ezek révén, bár egyelőre nem rendelkezik a nemzeti parlamentekkel megegyező befolyással, mégis általános ellenőrzést gyakorol a közigazgatás felett. Clariana ugyanakkor emlékeztet arra, hogy az „őrzőket” is őrizni kell: így – amint azt az Európai Bíróság

a Lamberts-ügyben hozott ítéletében² megerősítette – az ombudsman is felelősségre vonható (elvileg, kivételes körülmények között) a mérlegelési jogkörben végzett tevékenységéért.

Végül az utolsó retrospektív fejezet nagyon tárgyilagos beszámoló az ombudsman pénzügyeiről és költségvetéséről, *Juan Manuel Fabra Vallès*, a Számvevőszék korábbi elnöke tollából. A legjelentősebb változás e tekintetben az, hogy 2000-től az ombudsman költségvetése elvált a Parlamentétől, független lett – és a tíz év alatt az ötszörösére nőtt.

A kötetet a jelenlegi ombudsman, Diamandouros írása zárja, aki egyrészt az elmúlt két év feladatait – melyek közül a legtöbb kihívást a bővítés okozta ügyszámnövekedés okozta – és eredményeit elemzi, másrészt a következő évek legfontosabb kihívásait gyűjti csokorba. Ezek a következők:

1. Biztosítani kell, hogy a polgárok közösségi jogból eredő jogait az Unió minden szintjén tiszteletben tartsák: ennek érdekében elsősorban tájékoztatni kell a polgárokat jogaikról, és további – a SOLVIT-hoz és a EUROPE DIRECT-hez hasonló, egyszerű és gyors – alternatív vitarendezési fórumokat kell biztosítani számukra. Mivel az EU-jog végrehajtása nem csak az uniós intézményekben történik, a tagállami hatóságoknak is maximálisan tiszteletben kell tartaniuk a polgárok jogait. Ebben a feladatban kulcs szerepet kell vállalniuk a tagállamokban működő ombudsmanoknak és az Ombudsmanok Európai Hálózatának.

2. Az uniós intézményeknek és szervezeteknek a lehető legnagyobb mértékben kell figyelembe venniük a helyes hivatali magatartás normáit.

2 C-234/02. P. sz. ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2803. o.).

3. Az ombudsman elsődleges feladata a polgárok szolgálata: ennek érdekében maximálisan ügyelnie kell a panaszok korrekt, hatékony és rövid időn belüli kezelésére.

4. Meg kell erősíteni az alapvető jogok védelmét az Unión belül. Ennek egyik eszköze az Unió Alapjogi Chartája – amely maga is tartalmazza a helyes ügyintézéshez való jogot – kötelező erejének előmozdítása.

Diamandouros azt vallja, hogy hivatalának cselekvő, pro-aktív szerepet kell vállalnia a fenti feladatok hatékony ellátása érdekében. Ez alatt a szerep alatt egyrészt azt érti, hogy a helyes hivatali magatartás és a hivatali visszasság tartalmát továbbra is „nyílt végűen” kell megadni: nem szabad egy kimerítő listában felsorolni, hogy mi a helyes és mi a helytelen, hanem ezeknek a fogalmaknak a széles és rugalmas értelmét kell továbbra is alkalmazni, amely hozzájárul a közigazgatási kultúra és gyakorlat javulásához is. A cselekvő szerep alatt másrészt a sajátos munkamódszereit érti az ombudsman: a saját hatáskörben kezdeményezett vizsgálatok lefolytatását, vagy – az egyes országokban létező, de uniós szinten (egyelőre még) nem elismert – törvényjavaslat vagy -módosítás kezdeményezésének jogát, illetve a tanácsadó, oktató szerepét.

A kötetben olvasható tizennégy tanulmány a leírás, a tájékoztatás és az elemzés kitűnő keverékét tárja eléink sokszínű megközelítésmódjával – ajánlja bevezetőjében számunkra a tanulmánykötetet Diamandouros. Valóban, a kötet érdekes

olvasmány lehet azoknak is, akik csak most ismerkednek az intézménnyel, ugyanakkor azoknak is számos új információt nyújt, akik már elmélyültebben foglalkoztak a témával, mivel a színpalak mögé is bepillantást nyerhetünk és első kézből kapunk hiteles adatokat ma már történelminek nevezhető eseményekről – a maastrichti kormányközi konferenciáról, vagy az ombudsman első éveiről.

Külön kiemelés érdemel a tanulmányok nyelvezete: valamennyi szerző kivétel nélkül nagyon szemléletes hasonlatokat és metaforákat alkalmaz a téma interpretálása során. „Az Ombudsman nem Mikulás, Batman vagy Asterix, hanem csak az Unió egyik intézménye, melynek feladata, hogy segítse a polgárokat az uniós közigazgatásban felmerült nehézségeikben” – írja például Söderman.

Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala kiadásában megjelent mű szerencsére nemcsak papír alapú formában érhető el, hanem az európai ombudsman megújult hivatalos honlapjáról³ ingyenesen is letölthető, így bárki számára könnyen hozzáférhető. A kötetet használatát az is elősegíti, hogy mellékletében megtaláljuk az intézménnyel kapcsolatos kulcsfontosságú dokumentumokat, a spanyol és a dán javaslatot, az ombudsman alapokmányát, valamint az intézménnyel kapcsolatos számos jelentés, parlamenti határozat, írásbeli kérdés pontos hivatkozását, és útmutatót ahhoz, hogy hol érhetőek el ezek a dokumentumok

ASZTALOS ZSÓFIA

3 http://www.ombudsman.europa.eu/10anniversary/pdf/en/volume2005_en.pdf

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

Avui

„Vannak magyarok, akik az átalakulás veszteségeiként nem értékelik a szabadságot”

Közös valuta: „A közvélemény nem tartja az euró bevezetését sürgős kormányzati feladatnak” és Európa: „Magyarország számára nem elfogadható egy EU-n belüli vezető csoport létrejötte” alcímekkel interjút közölt a katalán nyelvű barcelonai napilap Göncz Kingával.

A magyar külügyminisztert az újság így mutatta be: Göncz Kinga (Budapest, 1947) igazi kívülálló (outsider) a szociáldemokrata-liberális koalíciós kormányban. Végzettségét tekintve pszichiáter. Göncz a szocialista Gyurcsány Ferenc kormányfő kiválasztottjaként kapott megbízást a külügyminiszteri posztra. Nem tagja egyik pártnak sem, de neve minden névjegykártyánál többet mond: annak a Göncz Árpádnak a lánya, aki ismert értelmiségiként a kommunista éra utáni Magyarország első elnöke és legnépszerűbb politikusa volt.

– *Mit gondol, mik a Kelet-Európában újjáéledő populizmus és nacionalizmus okai?*

– Figyelembe kell venni az átalakulás társadalmi és politikai terheit. Nagyon voltak az élet minőségét illető elvárások, mindazonáltal sokan vesztesként kerültek ki a változásokból. Ezekben az országokban, így nálunk is szeretnénk megtalálni az egyensúlyt a szociális létbiztonság és az inkább az új rendszerhez kötő-

dó szabadság között. Biztosítani kell egyfajta biztonságot azoknak az embereknek, akik nem szoktak hozzá a munkaerőpiac rugalmas működéséhez. A szocialista rendszer egyik erénye volt, hogy valaki 40 évig ugyanannál a vállalatnál dolgozhatott. Ez most már nem így működik, az alkalmazottaktól elvárják, hogy folyamatosan új ismereteket szerezzenek, és új feladatokat lássanak el. A népesség egy része vesztesé vált, és a szociális biztonság elvesztése miatt a szabadságot sem tudják értékelni.

Éppen az új kormány követel fokozott erőfeszítéseket az emberektől a reformok végrehajtása és az euró bevezetésének érdekében.

Az euró bevezetéséhez szükséges feltételek megteremtése a kormány kinyilvánított célja. Mindazonáltal a közvélemény nem sorolja a legsürgősebb feladatok közé a közös pénz bevezetését.

– *Az EU-t illetően Spanyolországban a politikai csoportok egységesek voltak. Ezzel szemben a keleti új tagországokban bizonyos euroszeptizmus érzékelhető. Miért nem érvényesül ugyanaz a bizalom?*

– A magyarok erősen támogatták az uniós csatlakozást. Ennek mértéke ugyan csökkent, de még így is jelentős, hiszen a közvélemény túlnyomó része úgy gondolja, hogy az európai integráció felgyorsítja az ország modernizálódását.

Létezik azonban egy olyan tényező, amely valóban megosztja a politikai szférát, jelesen a határon túli magyar kisebbség ügye. A politikusok felelősséget éreznek e tekintetben, de vita tárgya, hogy

miként kell ezt a felelősséget értelmezni: elég az identitás megőrzése, vagy növelni szükséges az adott országban élő kisebbség jogait.

– *A múlt a pártok közötti csatározások egyik eleme. Hol tart a kommunizmus bűneinek felülvizsgálata?*

– A szocializmus utolsó húsz évét egyfajta puhaság jellemezte, nem pedig diktatúra. Az 1956-os forradalmat leverték, de egyben elismerést nyert Magyarország erős szabadságvágya, így több szabadságot is élvezett más szocialista országoknál: a nyugat-európai államokba utazás és a nemzetközi értelmiséggel való jobb kapcsolattartás lehetőségét. Volt bizonyos vállalkozói szabadság is. A változás nem volt annyira nehéz, hiszen korábban kezdődött, mint a többi kommunista rendszerben.

Nem hiszem, hogy a vitának ilyen módon kellene folytatódnia. Minden pártban akadnak olyanok, akik a kommunista párt tagjai voltak. Olyan területek szakembereiként, ahol a szocialista rendszerhez való kapcsolódás elengedhetetlen feltétele volt a sikernek. Nem lehet a társadalmat régi kommunistákra és ellenzékiekre felosztani, hiszen valamilyen formában és módon mindenki része volt a rendszernek.

– *Mi osztja meg inkább az EU-t, az egyes tagországok – mint az Öné – és az USA szoros kapcsolata, vagy a gazdag és szegény tagállamok ellentétei?*

– Európában valódi akarát mutatkozik a konfliktusok közös megoldására, de állandóan termelődnek az ellentétek olyan kérdésekben, mint a munkaidő-direktíva vagy a bővítés. A megosztottság nem a szegények és a gazdagok, vagy a régi és az új Európa között van. Együttműködünk fajsúly és befolyás, területi közelség alapján, függetlenül attól, hogy régi vagy új tagokról van szó. Számunk-

ra például nagyon fontos a szövetség Ausztriával és Szlovéniával, vagy a Visegrádi Csoporttal (Magyarország, Csehország, Szlovákia és Lengyelország) történő együttműködés. Biztonsági kulcskérdés a nyugat-balkáni integráció folyamata. Érdekeltek vagyunk abban, hogy a koszovói vezetés biztosítsa a szerb kisebbség jogait, annak érdekében, hogy a szerbek ne hagyják el szülőföldjüket.

– *Az EU egy bizonytalan pillanatában lehetséges egy alternatív francia-német vezetés kialakulása? Egy Visegrádi Csoporthoz hasonló szövetség be tudná tölteni a hajtómotor szerepét?*

– Magyarország számára nem elfogadható egy EU-n belüli vezető csoport létrejötte. Elfogadhatatlan egy kétsebes Európa, ahol nem adatik meg mindenkinek ugyanaz a lehetőség és befolyás a dolgok menetének alakítására.

www.avui.cat/avui/diari/docs/index4.htm

II Sole 24 Ore

Magyarország vezetői szerepre törekszik a gázszektorban

A neves gazdasági napilap egy teljes oldalas, fényképes cikket közöl a magyar kormány elképzeléseiről az új uniós energiapolitika kialakítását illetően. Alfredo Sessa szerint a kelet-európai országok egyre látványosabban próbálják diverzifikálni Moszkvától való egyoldalú függőségüket az energiaforrások piacán.

A szerző véleménye, hogy Magyarország úttörő szerepet kíván magának ezen a területen: a magyar elgondolás szerint az ország híd-szerepet játszana az energiaellátók monopóliuma, a Gazprom és az eu-

rópai fogyasztók között. Magyarország nagyon jól helyezkedett, és saját javára tudott fordítani olyan nemzetközi jelentőségű eseményeket, mint az orosz-ukrán gázvita vagy az algériai Sonatrach és az orosz Gazprom közötti megállapodás. A magyar kormány célkitűzései között szerepel egy 1,2 milliárd köbméter befogadóképességű tárolórendszer megvalósítása 2010-ig, illetve a térség legnagyobb logisztikai és elosztó központjának a kiépítése. Ami pedig a legfontosabb – húzza alá a szerző –, hogy mindez Moszkva hozzájárulásával történik. A harmincnégy éves Kóka János gazdasági és közlekedési miniszter azzal az elhatározással állt uniós kollégái elé, hogy meggyőzi őket: Magyarország ideális központ lehetne az európai energetikai monitoring elvégzésére, később pedig az elosztó tevékenységre. A budapesti olasz nagykövetség gazdasági osztályának álláspontja szerint „a magyarok elsődleges célja, hogy az ország elsősorú gáztároló és elosztó szerepet kaphasson Európában, de főképpen Dél- és Délkelet-Európában. A cikkíró Sessa szerint a magyar kormány párhuzamosan két irányban mozdult el annak érdekében, hogy a fent említett céljait elérje: 1. az egyik oldalról a Gyurcsány-kormány nagy hangsúlyt fektet arra, hogy tovább javítsa kapcsolatait Oroszországgal, amely mindmáig első számú szállító partnere. 2. a másik oldalról Magyarország folyamatosan keresi a lehetőséget, hogy diverzifikálja beszerzési forrásait. A javuló orosz-magyar kapcsolatot alátámasztják olyan tények, mint a Bluestream (kék áram) gázvezetéknek Magyarországon áthaladó meghosszabbítását vagy az országban kiépítendő tízmilliárd köbméter befogadóképességű gáztárolók megvalósítását célzó Gazprom-Mol megállapodások. A magyar energiapolitika diverzifikációs törekvéseinek pedig a Nabucco Gas Pipeline Interna-

tional-hoz való csatlakozás lehet a példája, írja a szerző. A Magyarország, Ausztria, Törökország, Bulgária és Románia által létrehozott szövetség és a mintegy 4,6 milliárd eurós keret az iráni lelőhelyek kiaknázására irányul. Magyarországgal ellentétben Prága saját tartalékaira próbál építeni, és inkább a szén felhasználásával előállított energiát részesíti előnyben. A cseh vezetés odáig jutott ezen a téren, hogy a szén hatékonyabb kibányászása érdekében egész falvak áttelepítését vette tervbe. A szerző arról is ír, hogy Magyarországon és a Cseh Köztársaságban egyre nagyobb teret kapnak új energiaforrások, mint például a szélerőművek.

Alfredo Sessa cikke tartalmaz továbbá fényképeket Kóka János gazdasági és közlekedési miniszteréről, akit írásában stratégiának nevez, Zsuga Jánosról, a Mol Földgázszállító Rt. vezérigazgatójáról, és egy táblázatot a kelet-közép-európai országok orosz gázfüggőségéről (Magyarország gázszükségleteinek 63,6 százalékát fedezi az orosz piacról).

www.ilssole24ore.com

Lidové noviny

Budapest, mint Prága?

Luboš Palata publicisztikája a neves cseh liberális napilapban a magyarok és a szlovákok kapcsolataiban mutatkozó problémákra igyekszik megoldást javasolni, a csehek gyakorlata alapján.

Ez sikerült házibuli volt. Nem csak azért, mert nagyokat lehetett enni-inni. A vendégek összetétele jobb volt annál, mint ami a különböző állami ünnepek alkalmából általában össze szokott jönni. Ott voltak közöttük a távozó, valamint a



hivatalba lépő kormány miniszterei és miniszter-asszonyai, sőt még egy – igaz, hogy egykori – elnökhelyettes is.

Abban a sarokban, ahol mi szorongtunk, szóba került Szlovákia, már csak azért is, mert Alexander Vondrának – aki az új külügyminiszter – az első külföldi útja a visegrádi országok külügyminisztereihez találkozójára, Pozsonyba vezet.

Amikor Vondra megkérdezte, mit kellene ott mondania, figyelembe véve a magyar-szlovák kapcsolatokat helyzetét, ahelyett, hogy valami okosat válaszoltam volna – abban reménykedve, hogy majd csak eszembe jut valami –, meglehetősen bő lére eresztettem a mondanivalómat. Semmi sem jutott ugyanis az eszembe.

Hasonló már megesett velem, mert egy másik külügyminiszter, Josef Zielesnic annak idején megjegyezte: „Palata úr, maga csak ne tanuljon repülni, mert meggyulladhat (a szárnya) és le fog esni!” Ezért írok inkább újságokba, és nem tolakszom, hogy bekerüljek a tévébe. Az újságokban mégiscsak több ideje van az embernek arra, hogy átgondolja a dolgokat, és nem zavaró a hosszabb felvezetés. Szerencsére Vondra csak kedden reggel repül, s így meglehet, hogy még egyszer meg fog keresni a válaszáért. Szóval megvan a felelet:

A szlovákoknak és a magyaroknak saját maguknak kell megoldást találniuk a jelenlegi problémára. Nem nekünk, és nem a lengyeleknek kellene erre felhívni őket. De meg kellene nekik mondani azt is, hogy az a törekvés, hogy erre a válságra az EU-ban vagy további más európai fórumokon találjanak megoldást, nem csak nekik, de Visegrád egészének is árt.

Egy olyan állam (képviselőjeként), amelyről Szlovákia levált (hasonlóképpen, mint egykor Magyarországról) olyan tanácsot adhatnánk Pozsonynak és Buda-

pestnek is, hogy a jelenlegi problémák ellenére, jobban mondva éppen ezek miatt, kezdjenek úgy viselkedni egymással szemben, mint mi, csehek és szlovákok.

Tehát váljon szokássá, hogy az új kormány hivatalba lépését követően az új szlovák miniszterelnök első vagy második útja Budapestre vezessen, úgy ahogyan az most Prágába vezet. Hasonló gyakorlatot kellene bevezetni a különböző előnyök megadásánál is, amelyeknek köszönhetően ma több százezer szlovák állampolgár dolgozik és több tízezer szlovák főiskolai hallgató tanul Csehországban. Az emiatt Brüsszellel keletkezett problémáink ellenére ebben a viszonylatban „zöld határunk van”. Tehát el kellene érni, hogy minden szlovák embernek – és nem csak annak, aki „magyar igazolvánnyal” rendelkezik – olyan érzése legyen, hogy Magyarországon szívesebben látott vendég, mint egyéb más európai (polgár). És ugyanennek kellene érvényesnek lennie Szlovákiában a magyarországi magyar esetében is. Erre mondják azt, hogy „átlagon felüli kapcsolatok”. Ez az egyetlen útja annak, hogy a szlovákok és a magyarok között normálissá váljon a viszony. Ugyanis az ezeréves közös történelemre való tekintettel éppen az lenne a normális, hogy kapcsolataik átlagon felüliek legyenek.

Ennek alapját azonban az jelenti, hogy Budapest megértse: nem csak a félmillió szlovákiai magyar, hanem egész Szlovákia iránt kellene érdeklődést mutatnia. Ez az az út, amely elvezethet oda, hogy a szlovák ember Budapesten, a magyar ember pedig Pozsonyban olyan jól érezze magát, mint egy szlovák Prágában vagy egy cseh Pozsonyban. Tehát úgy, mint az egykori fővárosban. Szóval erről lenne szó, miniszter úr. És jó utat!

Kurier

Szlovákiában átlépték a vörös vonalat

A nagy példányszámú osztrák napilap „Országok, holnap” külpolitika rovatában Otto Klambauer foglalkozik a közép-európai szociáldemokraták bécsi találkozásának egyik központi kérdésével, a szlovák kormány fő politikai erejével és annak vezetőjével, „Fico, a problémás eset” alcímmel.

A találkozónak tulajdonképpen első sorban EU-témákkal, Európával kapcsolatos kérdésekkel és részben a vendéglátó, Alfred Gusenbauer választási támogatásával kellene foglalkoznia. Péntekig Gusenbauer elnökségével Közép-Európa szociáldemokrata pártvezetői üléseznek Bécsben: Kurt Beck SPD-elnök, a leköszönő cseh miniszterelnök Jiří Paroubek, a Szlovéniai Szociáldemokraták elnöke, Borut Pahor, a magyar MSZP elnöke, Hiller István és a lengyel frakció alelnöke, Richard Kalisz. Mindössze egy ország hiányzik a hivatalos listáról: Szlovákia. Nem csoda: amióta Robert Fico, a SMER elnöke július elején kormánykoalícióra lépett Ján Slota jobboldali szélsőséges pártjával, az SNS-szel, és a volt miniszterelnök, Vladimír Meciar vezette HZDS-sel, gondok mutatkoznak a szlovák testvérpárthoz fűződő kapcsolatok terén.

Büntetés

Fico szövetsége a két jobboldali populistával felrázta az Európai Parlament szociáldemokratáit. Egyhangúlag kérték uniós pártjukat, az Európai Szocialisták Pártját (SPE), hogy függesse fel Ficóhoz fűződő kapcsolatait. Az Európai Néppárt is „súlyos kétségekről” beszélt.

Hannes Swoboda, az SPÖ európai képviselője és az SPE-frakció alelnöke a

Kurier kérdésére megerősíti: „Az Európai Parlament szociáldemokrata frakciója egyhangú indítvánnyal fordul az SPE-hez. Döntés azonban csak az SPE október közepére tervezett következő ülésén születethet.”

Swoboda e lépés okairól: „Látjuk ugyan Fico és pártja problémáit, de európaiként, a szélsőséges és populizmus elleni egyértelmű állásponttal, világos vonalat követelünk. Vannak határok – a vörös vonalat ezzel a koalícióval Szlovákiában átlépték. Nem engedhetjük meg kétes kompromisszumok létrejöttét.”

Ez Kelet-Európa más országaira is érvényes kellene, hogy legyen. „Ha Lengyelország valóban bevezetné a vitákban szereplő halálbüntetést, akkor szintén határvonalat hágna át. Ekkor kényszerítő intézkedéseket kellene bevezetni, akár szavazati jogokat vonhatnánk el Lengyelországtól. Ez még a szlovák helyzetnél is sokkal drámaibb lenne.”

A szlovák testvérpártot azonban nem zárták ki teljesen a bécsi szociáldemokrata találkozó résztvevői. Mint a szervezők megerősítették, a SMER nemzetközi titkára Bécsbe utazik, hogy „megvilágítsa” párttársainak a szlovákiai helyzetet.

www.kurier.at

Nyzeaviszimaja gazeta

A börtönöktől a bázisokig

Az orosz Állami Duma külügyi bizottságának vezetője, Konsztantyin Koszaczov cikket írt a napilapba, amelyben az amerikaiak európai rakétavédelmi terveit – és annak befogadóit – bírálta.

Az amerikai rakétavédelmi rendszer elemeinek Közép- és Kelet-Európában



történi elhelyezésére vonatkozó tervek távolról sem új keletűek. Voltaképpen miután 2001 decemberében az USA bejelentette, hogy kilép a rakétaelhárító rendszerekre vonatkozó szerződésből, ez a téma időről időre különböző intenzitással felbukkan a sajtó hasábjain – lehetséges, hogy a közvélemény megdolgozása céljából. Merthogy – amint ezt a kelet-európaiak reagálása jelezte – a közvélemény korántsem a rendszer telepítésének javára billen.

A Rzeczpospolita című lengyel lap által rendelt felmérés szerint augusztus elején a lengyelek csaknem kétharmada (63 százalék) az amerikai rakétavédelmi katonai támaszpontok telepítése ellen foglalt állást, s csak 23 százalékuk támogatta azt. Csehországban a Mladá Fronta Dnes tette közzé egy hasonló felmérés eredményét, ott még többen – a megkérdezettek 83 százaléka – volt ellene.

A rakétaelhárító rendszerek ellenzőinek motívumai persze különbözők, de egyúttal eléggé kifejezők is. Egyesek berzenkednek bárminemű külföldi katonai jelenlét ellen (ezzel az egykori Szovjetunió „agyontáplálta” őket). Másokat a bázis telepítés lehetséges következményei nyugtalanítják: ha valóban a terroristák vagy a „problémás országok” támadásainak kivédéséről lenne szó – mint ahogy azt a Pentagon állítja –, abban az esetben a bázisok rendszere maga lenne a megtestesült célpont, miközben semmiféle igazi védelmet nem nyújtana. Ha viszont ezeket inkább az orosz és a kínai rakéták ellen létesítenék, abból meg az következik, hogy Kelet-Közép-Európa országainak területét egy leendő nukleáris konfliktus színterévé tennék, ami természetesen nem boldogítaná a helyi lakosságot.

Emlékezetes, hogy annak idején a Szovjetunióknak vetették a szemére: Európát háborús cselekmények színhelyévé kívánja változtatni. A történelem ismétli önmagát, ám olykor bohózat formájában. Adott esetben elég pikáns helyzettel állunk szemben: itt ugyanis (a résztvevők) az USA-val ápol, szigorúan önkéntes alapon létrejött szövetségéről és felettlébb óhajtott NATO-tagságáról van szó. Ám illene figyelembe venni a lakosság véleményét is, az pedig elég gyakran szembemegy a politikusi ígervényekkel.

Ami pedig a NATO-t illeti, itt is tapasztalhatók nüánsnyi eltérések, hiszen nem NATO-, hanem szigorúan amerikai programról van szó, amelyért távolról sem lelkesedik e szövetségi rendszerben mindenki, köztük vezető európai hatalmak sem. Ráadásul a CIA titkos börtöneivel kapcsolatos botrányok után a kelet-közép-európai országok némelyikében a társadalom különösen érzékenyen reagál olyan övezetek létrejöttére, amelyek fellette állnának bárminemű ellenőrzésnek, nemzeti törvénykezésnek, a demokratikus intézmények vizsgálódásának.

Időközben az USA nyomása erősödött azokra az országokra, amelyeket Washingtonban a „NATO-nál is közelebbieknek” könyvelnek el. Idén amerikai inspektorkor jártak már Lengyelországban és Csehországban, és az ottani hivatalos szervek egyetértésével alkalmas objektumokat kerestek a rakétaelhárító rendszerek telepítésére. Azért volt ilyen sietős a dolguk, mert szeptemberig ki kellett jelölni a helyszíneket ahhoz, hogy a létesítésükre fordítandó összeget (az első időszakban 56 millió dollárt, összesen 1,6 milliárd dollárt) a Pentagon költségvetési megerősítés céljából a Kongresszus elé terjeszthesse.

Magától értetődően Oroszország nem tehet úgy, mintha a fejlemények nem vonatkoznának rá, s hogy teljesen kielégíti a magyarázat holmi terroristákról és lator-államokról, amelyekkel éppenséggel Csehországból és Lengyelországból lehet a harcot a legkényelmesebben megvívni. Az, hogy a Kelet-Közép-Európában állomásoztatott amerikai ellenrakéták a legérzékenyebb szakaszban – az indítás után – jelenthetnek fenyegetést ballisztikus rakétáinkra, szakértőink számára is világos. Az orosz fél nem egyszer figyelmeztetett arra, hogy feltétlenül választézkedéseket foganatosít, s még ha azok aszimmetrikusak is, a katonai szembenállás feltétlenül felerősödik Európában.

Annak fényében, hogy a NATO elutasította az európai „szürke zónák” megszüntetését, továbbá annak egyértelmű jeleit látva, miszerint támaszpontokat és hadfelszerelést telepítenének a Baltikumba, komoly okunk van az aggodalomra. Kiegészítő biztonsági garanciák híján, a rakétaelhárító rendszerek elhelyezését engedélyezve területükön, a kelet-közép-európai országok még szorosabban kötődnek majd óceánon túli partnerükhöz, ráadásul a NATO közös (fékező) mechanizmusainak kihagyásával. Kétségkívül mindez (egyelőre) inkább politikai, mint katonai előnyt jelent Washingtonnak. Az viszont, hogy minderre mennyiben van a kelet-európaiaknak szükségük – nos, erre a kérdésre a társadalom eddig elutasítóan reagált, annak dacára, hogy az amerikai katonai jelenlét nem elhanyagolható anyagi előnyöket is jelent (az adott térségnek).

A közeljövőben a rakétaelhárító rendszerek kérdése ismét napirendre kerül, és szeretnénk remélni, hogy megválaszolása nem suttyomban, a közvélemény megkerülésével, s nem is Oroszország ál-

laspontjának figyelmen kívül hagyásával történik majd.

Afelől, hogy részünkről megfelelő politikai és diplomáciai válaszlépések történnek majd, senkinek sem lehetnek kétségei – bizonyos idő óta érzékenyek vagyunk a biztonságunkat érintő kérdésekkel kapcsolatban. Am legalábbis rövidlátásról tanúskodik kiélezni a viszonyt Oroszországgal (és egyébként Kínával is, mert mindez rá is érvényes) olyan időszakban, amikor az Egyesült Államok lázasan keres megértést az iráni nukleáris programmal és néhány más égető nemzetközi problémával kapcsolatos álláspontja alakításához.

www.ng.ru

Bulletin Quotidien Europe

Balázs Péter ismét uniós szerepkörben

Az Európai Unió Transzeurópai Szállítási Hálózatának tevékenységéről számolt be az EU Brüsszelben, francia nyelven, naponta megjelenő, félévszázados hagyományú közlönye, tájékoztatva olvasóit a 2004-ben létrehozott testület céljairól és az egy éve kinevezett koordinátorok feladatairól, amelyek közül a Balázs Péter tevékenységére vonatkozó megállapításokat ismertetjük részletekben.

A szállításpolitikai három legfontosabb követelménye: a közlekedés és a szállítás biztonsága, gyorsasága és a környezeti károsításának lehető legnagyobb mértékű csökkentése. Az Európai Unió egységes belső piacán a személyek, áruk, szolgáltatások szabad áramlása elengedhetetlenné teszi a tagállami szállításpolitikák közösségi szintű összehangolását;

ennek további jelentősége, hogy a közlekedési-szállítási ágazat az EU-ban – az egyéni vállalkozókat is hozzászámítva – több mint tízmillió embernek nyújt munkalehetőséget.

A vasúti közlekedés és szállítás terén a tagállamok megnyitották egymás előtt piacukat, de a közös politikának – a tagállami szabályozások összehangolása mellett – ki kell terjednie az integráció nemzetközi versenyképességének növelésére is. Mind gyorsasági, mint környezetvédelmi szempontból előnyös a szállítások áttérése a kamionokról a vasúti tehervagonokra.

E célok érdekében az Európai Tanács határozata alapján, 2004 áprilisában döntött az Európai Parlament a Transzeurópai Szállítási Hálózat megalakításáról. Ennek vezetője Jacques Barrot európai szállítási biztos; az Európai Parlament és a tagállamok egyetértésével kinevezett koordinátorai pedig hat korábbi – köztük egy magyar – európai biztos. A koordinátorok: Balázs Péter, Etienne Davignon, Karel van Miert, Loyola de Palacio, Pavel Telicka és Karel Vinck, tehát az igen sok volt európai biztos közül felkértek egy magyart is.

Balázs Péter megbízatásában feltehetően közrejátszottak eddigi eredményei. Már évtizedek óta foglalkozik az európai integrációs folyamattal. Volt minisztériumi főosztályvezető, külgazdasági és integrációs ügyi államtitkár, dániai, majd németországi, ezt követően brüsszeli, EU melletti nagykövet; továbbá egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, számos európai integrációval foglalkozó könyv és tanulmány szerzője.

Az EU Bizottsága nyilván nagyra értékelte az EU regionális politikáért, kohéziós alapokért és kormányközi konferenciáért felelős korábbi biztosként folyta-

tott tevékenységét, amikor felkérte a Párizs–Strasbourg–Stuttgart–Bécs–Pozsony vasútvonal koordinátorának.

A koordinátorok évenként beszámolnak tevékenységükről. Barrot biztos 2006 szeptemberében összefoglalta a hat koordinátor első (2005 júliusától 2006 júniusáig terjedő évre vonatkozó) jelentéseinek főbb megállapításait és javaslatait. Bevezetésében figyelembe vette, hogy 2006. május 17-ig az EU vonatkozó pénzügyi keretéről még nem volt döntés, továbbá még nem ismeretes, hogy az EU 2013-ig milyen pénzügyi támogatást nyújt e hálózatnak.

A Transzeurópai Hálózat (TEN) költségvetési hozzájárulása révén megvalósuló támogatásokat a maximális hatékonyság érdekében kell elosztani, ezért azokat a pénzügyi igényeket, amelyeket az egyes koordinátorok az illetékességi körükbe tartozó projektekhez fontosnak tartanak, be kell illeszteni a TEN számára szükséges pénzügyi eszközök átfogó elemzésébe, annak a 2007–2013-as időszakra szóló többéves programtervezésnek a keretében, amely a Parlament és a Tanács 2004. április 29-ei határozatában meghatározott 30 prioritást élvező programra vonatkozik.

A koordinátorok különböző megnyilatkozásai világossá teszik, hogy olyan integrált megközelítés elfogadása szükséges, amely nem különíti el az infrastruktúrát és annak jövőbeni hasznosítását. Az elfogadott „közlekedési folyosó” megközelítés a prioritást élvező kapcsolatok pontos felmérését is lehetővé tette, így az elmúlt években jelentős előrehaladás történt.

Az eddig elért eredmények rávilágítanak arra, hogy a koordinátorok tevékenysége döntőnek bizonyult egyes megállapodások megkötése szempontjából,

és elősegítették, hogy az érintett tagállamok hivatalosan elkötelezzék magukat tanulmányok elkészíttetésére és néhány hónappal ezelőtt még elképzelhetetlen munkálatok megindítására. A koordinátoroknak köszönhetően fény derült jelentős nehézségekre is, így például a közlekedési folyosókkal kapcsolatos előrelépéshez kötődő átláthatóság további garancia a Bizottság számára, amikor pénzügyi kötelezettségvállalásokról dönt.

Végül Jacques Barrot a Bizottság nevében megköszönte a koordinátorok első évi tevékenységét, mellyel jelentős haladást sikerült elérniük, felkérte őket a tevékenységük folytatására. A következő félévi tájékoztatóikat a Bizottság felhasználja a 2007–2013 közötti időszak pénzügyi tervezéséhez is. Megbízásuk folytatása során hasznos volna, hogy a koordinátorok – amennyire lehet – elérjék az érintett tagállamok pénzügyi hozzájárulását is a tervezett szállítási hálózatok megvalósításához.

www.agenceurope.com

Süddeutsche Zeitung

Árnyak a nagy Alföld felett

A magyarok misztikus tájaként emlegetik és részben a világörökség része, ám lakóit furcsa melankóliába taszítja – írja a Hortobágyról Michael Frank, a müncheni szerkesztésű, de Bajorország határain túl is tekintélyt élvező német napilap közép-európai tudósítója. A terjedelmes cikket rövidítve ismertetjük.

Hortobágy, augusztusban. A mítosz szerint egykor Közép-Európában itt volt a „vadnyugat”. Óriási marhagulyák és kemény legények, akik gyanakvón és védel-

mezőn tartották együtt állataikat. Több mint négy évszázadon keresztül hajtották szürke marháikat Magyarországról, a Nagyalföldről, a Pusztából egészen Krakkóig és Varsóig, Berlinig, Prágáig, Münchenig, Bécsig és Velencéig. Erőtől duzzadó óriások voltak ezek az állatok, szelídek és szépszeműek, mészél méteres szarvakkal, s sziluettyük az állattenyésztés igazi emlékműve lehetne.

A természetből távol álló városi mély tiszteletet érez, ha manapság a Tisza és Debrecen közötti területen – ahol a turisták forgataga és a melankólia egymást taszítja, ám ugyanakkor át is szövi – ilyen gulyával találkozik. Tiszteletet nem utolsósorban a hajdúk iránt, akik egy-egy, 200 méltóságjeltes állatból álló gulyát több mint ezer kilométeren keresztül hajtottak anélkül, hogy egy is elveszett volna az értékes, akár egy tonnás marhákból.

Zoltán ilyen pásztor, bár nem vallja magát a hajdú hagyományok őrzőjének, akik mesterségüket javarészt harci művészetként értékelték, amellyel a Habsburgok, a törökök majd ismét a Habsburgok elleni forradalmakban tiszteletet, s egy saját maguk által kormányzott területet is sikerült kiharcolniuk a Pusztában. Zoltán a nagy magyar Alföld fia, bár teljesen más, de nem kevésbé kemény fából faragták, mint egykori elődeit. A pásztorok éppen szerény reneszánszukat élik. A hajdúk, a hajtók szellemét azonban csak a történelem és a legendák elevenítik föl, ők maguk immár csak bronzba öntve láthatók valamelyik múzeum előtt.

Mocsarak és nádasok

A régi mozifilm „Ich denke oft an Piroshka” (Gyakran gondolok Piroskára) a németek sztereotip válasza, ha a Puszt-

táról hallanak. Eszükbe jut a folklorisztikus filmidill, amely nagyjából annyira valós, mint amennyire a főszereplő, a svájci Liselotte Pulver magyarsága. A nagy, sík vidéket a magyarok Pusztának hívják, holott maga a szó, csak a rónát, a száraz vidéket és néhány különálló udvart, a keserűen magányos tanyákat jelenti, amelyek archaikus szépségét legtöbbször már csak manapság gyakori pusztulásukkor fedezik fel

Az itt élők számára azonban nem romantikus ez a vidék. A legtöbb budapesti soha nem járt a Pusztában, legalábbis nem azon a területen, amelyet turisztikai látványosságként árulnak. Inkább ide engedik a németeket, a franciákat és a hollandokat. „Vajon ti, németek, folyton Rothenburg ob der Tauerbe jártok?” – vág vissza például egy tipikus városi magyar, ha arról faggatják, járt-e már a Pusztában. A városi magyarok inkább a ma Romániához tartozó Erdélybe utaznak, amely a mítosz szerint a magyar őskultúra hazája.

Zoltán földművelők fia, nem az egyik, régi, méltóságteljes tradíciókkal bíró pusztai pásztorodinasztia leszármazottja, akiket az Alföld nemeseinek is nevezhetnénk. Közülük vétetnek az új gulyások is, mióta a szakma ismét kissé felfelé ível.

Gyermekkorában az ezeket az embereket körülölelő mítosz hihetetlen méreteket öltött az itt élők körében, amikor a valóságban a pásztorokat szocialista tézeszekben egyszerű földművesekké tették. Ugyanígy a büszke csikósokat, a lovak pásztorait is, akik saját osztályuk nyers nemeseinek számítottak. Zoltán mindig ilyen szeretett volna lenni, és ez is történt vele. Azonban később feladta ezt a munkát, mert nem kívánta egész életében ugyanazokat a lovagló trükköket a távoli országokból érkezettek előtt bemutatni,

akik nyaralástól elpilledt agyát már régen elhomályosította az Alföld pora.

Most libákkal és szarvasmarhával, vagyis a hatalmas szürke marhákkal foglalkozik, de nem a kiállított gulyával, amelyet mindig a Hortobágy közelében a turisták kocsijai mentén tartanak, hogy azok láthassanak valamit. A maradék két pásztorszakma, a festői, csipkézett szarvú és göndör szőrű rackajuhok juhászai és a gypjas mangalica sertések – amelyek szörébből egykor a hadsereg sapkáit készítették – őrzői mára eltűntek, mivel már nem léteznek a ridegen tartott, vándorló állatseregek.

Zoltánnak nincs menekvés

„Itt születtem Debrecen és a Tisza között, itt vagyok otthon” – mondja Zoltán. Két pohár borral később ezt a nagy, robosztus, ám szelíd arcú férfit mégis nyomasztani kezdi a dolog: „Ez nem az álmok országa. Ez búsulni való ország.” Búsulni? „Az embereket itt időről időre hatalmába keríti valamilyen melankólia, egyfajta mély szomorúság.” Hogy ez honnan jön, nem tudni, mondja Zoltán, s közben olyan arcot vág, mintha azonnal indulna a kötélért.

S mégsem tudott Zoltán soha elszakadni az Alföldtől. Debrecenben, e kényelmes, bizonyos értelemben, szép óriásfaluban – amely ma Magyarország második legnagyobb városa – mezőgazdaságot tanult. Nem költözött tehát Budapestre, hanem újra az Alföld irányába indult. És mégis: „itt tulajdonképpen senki nem lesz boldog, én sem.” A lelken ülő árnyakat csak sejteni lehet, de még a látogató is érzi a mérhetetlen magányt, az elhagyatottságot azon a földön, amelyet Zoltán is csak öreg Ladájával képes bejárni, mivel gyalog a legközelebbi tanya vagy

puszta, tehát a következő magányos porta is egy napi járőföldre található.

Szervezett, jólfésült végtelenség: több száz kilométeres kukoricatáblák, napraforgó, répa, búza, majd ismét kukorica. Tápláló tenger, amelynek gyümölcsseit odaát, a Duna partján óriási szívoormányokkal a hajók gyomrába fűjják, melyek aztán északra, az élelmiszeripar malmaiba szállítják.

Közben itt-ott egy libafarm. A kommunisták a libákat a téeszekben pusztalakókká tették, a jövedelmező export miatt. A természetvédők, ha tehetik, ma ismét elkergetik őket innen. Ürülékük kimarja a sovány földet. A nyugati vásárlók egyre növekvő ellenérzése a zsírosabb májért tömött libákkal szemben pedig mindinkább érezteti hatását.

Zoltán két tucat saját libája a ház mögött legel. Még tavuk is van. „A rókával együtt kell élni” – mondja Zoltán, ha egy-egy libának lába kél.

Két lány, ostorral

Az új, apró, félkész „ökonómikus” hortobágyi nyersfalazott templom – így emlegeti, aki büszkén ki kívánja emelni az ökumenizmust –, az új pásztorok kultúra központja mögött, amely ebben a formában korábban nem létezett, lövésszerű ostorpattogás hallatszik az estében. Két kislány, talán kilenc- és tizenkét évesek, azon rutinos öreg csikósok módjára kezelik a karikást, akik évszázadokon keresztül ezzel az ősrégi rituáléval szelídítették meg a természetet, s kizárólagos ismerői voltak e tudománynak. Ezek már az új idő jelei? Nem sokkal korábban állították, hogy soha nem lesznek női pásztorok, bár az elmúlt évben egy ünnepségen két nő tanuló is jelentkezett. Aztán mégsem jöttek el.

Az új idő ki akarja szabadítani a pásztorokat a misztikus ködből: egy agrártársaság a régi fajok megőrzése mellett kötelezte el magát, s új gazdasági alapra helyezte a pásztorok és csordáik kultúráját. A csárdákban, ahogy a Puszta vendéglőit hívják, biohúst kínálnak, és világon jelzik, hogy átlagos marhahúst, vagy azon büszke szürke marhák húsát esszük, amelyek öt évig a kietlen, sós réteken legelnek, míg vágásra éretté nem válnak. Ott, ahol már régen el nem tűnt a kultúrstyeppe növénytengerében, újra feléled a Puszta – öko-mezőgazdaságként. A társaság immár az Európai Unió támogatásával működik.

Így szabadítják ki magukat az emberek lassan a rezervátumból, a turizmus által megbámult kirakat szerepéből. És hogy ki az igazi pásztor, időközben egy füzetben is olvasható, ahol mindenkit felsorolnak. Ismét büszke rend. Zoltán neve is olvasható.

Az öngyilkosok dala

Magyarország még mindig az az ország, ahol a világon a legtöbben választják az önkéntes halált, csak úgy. A Nagyalföld déli végén, Szegeden, ebben az élénk, Tisza-menti egyetemi városban működik egy intézet, amely a nagy melankólia e konzekvenciájával foglalkozik. A harmincas években tilos volt Magyarországon a „Szomorú vasárnapot” játszani, ezt a sóhajtozós dalocskát, minden cigányzenekar repertoárjának első számú darabját. Túl sok embert taszított a dal – így az akkori hatóságok – olyan mély depresszióba, hogy azon nyomban felkötötték magukat.

Dél körül csöndes, nagyon csöndes a Puszta. Ez idő tájt, a nap derekán még a forróság sem vibrál. A hőség a Puszta

homokos talaja felett időz. Az egyébként izgó-mozgó szarkák is abbahagyják a nyüzsgést.

Ezek azok a pillanatok, amelyekben Zoltán olyan távolinak érzi magát ettől a világtól és élettől. Ilyenkor néha felmegy a padlásra, szemügyre veszi az ezüstösen megkopott, repedésekkel átszótt gerendákat, amelyeken a nádtető nyug-

szik, s sötét gondolatai támadnak. Milyen gyakran kinézte már magának azt, amelyikre talán egyszer mégis felakasztja magát.

Nem szükségéből, nem magányból, nem is elkeseredésből. A nagy, világtól távoli Alföld melankóliája ez.

www.sueddeutsche.de



CONTENTS

ATTILA MARJÁN: EU-Enlargement: Looking Back and Looking Ahead	3
SÁNDOR BESENYI: Let's Synchronise Our Watches! Euroregional Cooperation Along Hungary's South-Eastern Borders	29
PÉTER GYÖRKÖS: Europe, 2007 – Comments on a Speech	43
BALÁZS KOTOSZ: Fiscal Tendencies in Eastern European Transition	48
KÁROLY GRÚBER: Economic Giant, Political Dwarf? Crisis of Legitimacy and the Common Foreign and Security Policy	67
PÉTER DUNAI: Lukashenko's Thumbscrew	72
TAMÁS ÓRY: Tax Provisions of the Rome Treaty I.	77
Review	
NÓRA KLEBERCZ: The Principle of <i>ne is in idem</i> and Competition Proceedings	85
Current affairs in the EU	
<i>Foreign Affairs Office of the National Assembly</i>	
KRISZTIÁN KOVÁCS: The New Regulatory Procedure with Scrutiny – Increasing Competence of the European Parliament	97
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ZOLTÁN KORMOS: Economic relations between the European Union and Russia	102
Book review	
The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution	110
Monitor	116
English summaries	128

SUMMARIES

ATTILA MARJÁN **EU-ENLARGEMENT: LOOKING BACK AND LOOKING AHEAD**

The article assesses the most important fears and myths that surrounded the enlargement. Moreover it analyses the economic impacts of EU-enlargement both for the old and for the new member states. It also aims at answering the important question: "How new member states could benefit most from membership. Finally it seeks answers to the following questions: can the future enlargement rounds revitalise the EU, or on the contrary could it destabilise it? Can enlargement redefine the EU, and should the EU redefine itself because of its constant enlargement process? What is the ultimate objective of enlargements: economic prosperity or stability. The article gives different possible scenarios as regards the future institutional setup of the Union triggered by the enlargement process. The three options given are the following: two-speed Europe, flexible Europe and network Europe.

SÁNDOR BESENYI **LET'S SYNCHRONISE OUR WATCHES! EUROREGIONAL COOPERATION ALONG HUNGARY'S SOUTH-EASTERN BORDERS**

In our region Euroregionalism as a notion of transnational cooperation has been introduced following examples from Western Europe after the Dayton Agreement. The author, a participant observer describes the regional characteristics, starting conditions, motivations, main goals, problems and achievements of this cooperation, to date, along the international borders of South-Eastern Hungary with Serbia and Romania, a cooperation which was built mainly by means and efforts of people-to-people diplomacy.

PÉTER GYÖRKÖS **EUROPE, 2007 – COMMENTS ON A SPEECH**

There were and are many critical voices saying that from the reflection pause only the pause is implemented. Partly it is even though since the two Presidencies in 2006 were not able to demonstrate visible progress while admitting that it was not there mistake. In the second semester of 2005 the negotiations on the financial perspectives filled the political gap but 2006 became purely a "transitional" year for Europe. The new impetus could first come in 2007. As 2007 is approaching the political preparation starts to accelerate. What could be expected from the next year in particular from the German Presidency? Will Europe be able to overcome the difficulties. The options and models for solution are continuously discussed. Among

the many ideas and speeches there is one which could serve as guide in the preparation for 2007 – namely the speech of chancellor Merkel at the Bertelsmann Foundation.

BALÁZS KOTOSZ **FISCAL TENDENCIES IN EASTERN EUROPEAN TRANSITION**

The paper summarises the government financial statistics of 18 Eastern European transition countries, including the presentation of the background general macroeconomic processes. The latter helps to wake the main processes to the readers who are not specialists of some of analysed countries. The simple analysis of the general government financial statistics provides a review of the main drifts of the government sector. The background uniform database assures the comparability of the analysis of the 18 countries. The reader can get a view not only about the national characteristics, but about the responses given to shocks affected the whole region (Yugoslavian civil war, Russian financial crisis).

KÁROLY GRÚBER **ECONOMIC GIANT, POLITICAL DWARF? CRISIS OF LEGITIMACY AND THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY (CFSP)**

After the failures of the French and Dutch referenda, more and more observers have started to highlight the apparent legitimacy crisis of the European integration process. At the same time, according to the most recent opinion polls (eg. EUROBAROMETER) the majority of European citizens support a more global role for the EU and the strengthening of CFSP. This analysis, by looking at the present state of common foreign policy, tries to answer the following question: Can the further development of CFSP contribute partially to answering the above-mentioned crisis of EU legitimacy?

PÉTER DUNAI **LUKASHENKO'S THUMBSCREW**

The last dictatorship of Europe put the people of Belarus under the screw again. The parliament in Minsk where all the MPs are Lukashenko's men endorsed further restricting the candidates to meet with their constituency in public places larger than a small bureau. The Belarus thumbscrew hurts Mr Milinkewich and his followers, further limiting the opposition's activities.

TAMÁS ÓRY **TAX PROVISIONS OF THE ROME TREATY I.**

The objective of this series is to provide an overview of tax legislation of the EU and the key problem of application. In this context the third part of the series is dealing with the tax provisions of the Rome Treaty. It introduces the Article 90 as a basis for the non-discrimination of goods from other Member States, its direct effect and applicability and the harmonisational problems deriving from it. This part – as this series often do – refers to the decisions of European Court of Justice relating to this Article of the Treaty.

NÓRA KLEBERCZ **THE PRINCIPLE OF NE BIS IN IDEM AND COMPETITION PROCEEDINGS**

It is more and more frequent that proceedings in different jurisdictions or in different member states of the Union are conducted against an enterprise for one and the same violation.

In these cases the application of the principle *ne bis in idem* would be a possible solution for enterprises who would like to prevent authorities from imposing sanctions for acts already sanctioned elsewhere. As it seems from existing case-law in relation to cases already dealt with by American or Canadian authorities the principle does not have application. It is also impossible to have taken into account by the relevant authority (the Commission) sanctions already imposed in other jurisdictions. In case of parallel proceedings within the Union the Court only has case-law concerning the old regulation, according to which actions may be taken at the same time on the basis of national and community law. However this principle may not be applicable in the new regime of implementation.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

ATTILA MARJÁN	member of the Hungarian EU Commissionaire Cabinet, European Commission
SÁNDOR BESENYI	social scientist, Director, Free University “Értelmiség” in Szeged (1990–2005), President, Association of Non-Governmental Organisations of South Hungary (1998–2005)
PÉTER GYÖRKÖS	senior advisor, Ministry of Foreign Affairs
BALÁZS KOTOSZ	PhD, assistant lecturer, Corvinus University of Budapest
KÁROLY GRÚBER	earned his PhD in Foreign Policy at the Sussex European Institute in 1998; since 1999 he has been working at the Hungarian Foreign Ministry first at the Strategic Planning Department and later at the State Secretariat for EU Integration; between 2002 and 2006 he served at the Hungarian Embassy in London as EU-counsellor, now he works for I. EU bilateral department at the MFA
PÉTER DUNAI	journalist, Deputy Foreign Editor of Népszabadság Daily, former Correspondent in Hanoi, Moscow, Beijing and Berlin
TAMÁS ÓRY	chief counsellor, Ministry of Finance
NÓRA KLEBERCZ	PhD student of Ferenc Deák Doctoral School, Faculty of Law, University of Miskolc
KRISZTIÁN KOVÁCS	staff of Foreign Affairs Office EU Department of the Hungarian Assembly
ZOLTÁN KORMOS	statistician, economist, staff member of Hungarian Central Statistical Office, Regional Dissemination Section
ZSÓFIA ASZTALOS	assistant lecturer, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of European Law and Private International Law

E számunk szerzői

MARJÁN ATTILA	biztosi kabinettag, Európai Bizottság, Brüsszel
BESENYI SÁNDOR	szociológus, a szegedi ÉRTELMISÉG Szabadegyetem igazgatója (1990–2005), a Dél-magyarországi Civil Szervezetek Szövetségének elnöke (1998–2005)
GYÖRKÖS PÉTER	főtanácsadó, Külügyminisztérium
KOTOSZ BALÁZS	PhD, egyetemi tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem, Statisztika Tanszék
GRÚBER KÁROLY	1998-ban szerezte PhD-jét Európai Integráció és Külpolitikából az angliai Sussex European Institute-ban; 1999-től a Külügyminisztérium munkatársa, előbb a stratégiai tervezési főosztályon, majd az integrációs államtitkárságon; 2002 és 2006 között a londoni magyar nagykövetség EU-diplomatája, jelenleg a Külügyminisztérium I. Európai főosztályán dolgozik
DUNAI PÉTER	újságíró, a Népszabadság külpolitikai rovatvezető-helyettese, korábban a lap hanoi, moszkvai, pekingi és berlini tudósítója
ŐRY TAMÁS	vezető tanácsos, Pénzügyminisztérium
KLEBERCZ NÓRA	a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának hallgatója
KOVÁCS KRISZTIÁN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
KORMOS ZOLTÁN	statisztikus, közgazdász, a Központi Statisztikai Hivatal Területi tájékoztatási osztályának munkatársa
ASZTALOS ZSÓFIA	tanársegéd, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európa-jogi és nemzetközi magánjogi tanszék