

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Nincs biztos kikötő. Beszélgetés Bihari Péterrel a pénzügyi-gazdasági válságról ■ Pogátsa Zoltán: Egy leendő török bővülés hatásai ■ Bucsi Szabó Edit: A kétoldalú külképviseletek EU-elnökségi feladatai ■ Kis-Benedek József: A koszovói államiság kezdeti lépései 2008-ban ■ Kéglér Ádám: Az EU tagországainak befolyásolási ereje: az érdekvényesítési index

XIII. ÉVFOLYAM 12. SZÁM | 2008. DECEMBER

EURÓPAI TÜKÖR

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

Felelős kiadó: Korsós Tamás

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

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

A szerkesztőség címe: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma
1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.
Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361

Terjesztés: Horváthné Stramszky Márta, stramszky Marta@kum.hu

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Omigraf Kft.

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2008/12.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

TARTALOM

Nincs biztos kikötő – Beszélgetés BIHARI PÉTERREL a pénzügyi-gazdasági válságról	3
HARGITA ÁRPÁDNÉ: Sikereink, és ami még a megoldáshoz hiányzik. Gondolatok Magyarország EU-csatlakozási tárgyalásai lezárásának hatodik évfordulójára II.	10
INZELT ANNAMÁRIA: Az üzleti élet szereplőinek részvétele a hazai tudomány- és innovációpolitika formálásában I.	28
LÁNCOS PETRA LEA: Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége. Egy „rég-új” uniós szerv működésének első éve	47
MEISEL SÁNDOR–WISNIEWSKI ANNA: A strukturális alapok támogatási feltételeinek kialakítása és változásai az Európai Unió néhány tagállamában	61
POGÁTSA ZOLTÁN: Egy leendő török bővítés hatásai	80
Magyar EU-elnökség, 2011	
BUCSI SZABÓ EDIT: A kétoldalú külképviseletek EU-elnökségi feladatai	87
Európai biztonság- és védelmi politika	
KIS-BENEDEK JÓZSEF: A koszovói államiság kezdeti lépései 2008-ban	95
Szemle	
KÉGLER ÁDÁM: Az EU tagországainak befolyásolási ereje: az érdekvényesítési index	104
Unió aktualitások	
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
KORMOS ZOLTÁN: Az Európai Unió és a világ élelmiszer-kereskedelme	120
Konferenciák	
Kölcsönös függőség (Kemény Vagyim).	129
Olvasólámpa	
Bernd Schünemann (szerk.): Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege/A Programme for European Criminal Justice (Az európai büntető-igazságszolgáltatás koncepciója) (Jánosi Andrea)	132
Monitor	135
English summaries	148

Nincs biztos kikötő

Beszélgetés Bihari Péterrel a pénzügyi-gazdasági válságról

A mostani pénzügyi-gazdasági válságot nem valamilyen külső ok idézte elő, hanem belső tényezők. A sokkot azonban csak olyan eszközökkel lehet orvosolni, amelyek rendszeridegenek. Ilyen az állam tulajdonosként való beavatkozása a bankok működésébe. Ez viszont azt mutatja, hogy a piac önszabályozó képessége nem működik, vagy nem úgy működik, ahogyan azt a tankönyvek leírják. Ezért valószínű, hogy ez a válság kikenyszerít egy, a piac önszabályozásával kapcsolatos újraértékelést.

– Erre a beszélgetésre – amelyet október 22-én folytatunk – ön a Monetáris Tanács üléséről érkezett, ahol példátlan döntést hoztak: három százalékponttal – 8,5-ről 11,5-re – emelték a Magyar Nemzeti Bank alapkamatát. Még néhány nappal ez előtt is azzal foglalkoztak az elemzők, vajon mikor csökkenti az MNB a kamatot. Mi a mostani – talán nem túlzás azt mondani: drasztikus – döntés oka?

– Nem könnyű a válasz, ezért távolabbról kezdem. A monetáris politika az inflációs célkövetés rendszerében működik. Ennek velejárója, hogy a jegybank úgy másfél-két évre előre megfogalmaz egy inflációs célt, és a monetáris politikai döntések e cél teljesülésének függvényében születnek. A cél számszerű értékét – ami jelenleg 3 százalék – a magyar gazdaság adottságai és az euró bevezetéséhez szükséges uniós követelmények együttes figyelembevételére alapján határozza meg a kormány és a jegybank. Amennyiben az elemzések azt mutatják, hogy ez a cél megvalósul, akkor a Monetáris Tanácsnak nincs tennivalója a kamatpolitika terén, ellenkező esetben viszont igen. Ezzel párhuzamosan azt hangsúlyozza a jegybank, hogy árfolyamcél nem követ, azaz rövid távú árfolyamkilengésekre nem reagál kamatváltoztatással.

Mostanra azonban a normalistól gyökeresen eltérő helyzet alakult ki, amelyben a jegybank sem viselkedhet a „normál üzemmód” szerint. Talán úgy is lehet fogalmazni, hogy az inflációs célkövetés átmenetileg zárójelbe került. Mert miközben az elemzések azt mutatják, hogy az inflációs kilátások javulnak, az inflációs cél teljesülése mind valószínűbbé válik, jelenleg az infláció féken tartásánál is fontosabb a pénzügyi stabilitás megőrzése. A jegybank fő feladatává most a pénzügyi stabilitás, a bankrendszer működőképességének megőrzése vált.

– Vagyis a forint stabilitása jelen pillanatban minden másnál fontosabbnak mutatkozik.

– Valóban az a helyzet, hogy jóllehet ma is tartjuk magunkat ahhoz, hogy nincs a jegybanknak árfolyamcélja, ugyanakkor azonban úgy véljük, semmiképp nem engedhető meg, hogy a forint szélsőségesen meggyengüljön. Árfolyam-stabilitás nélkül a teljes pénzügyi közvetítő rendszer sem lehet stabil, így alapvető feladatnak minősül a forint védelme.

Az utóbbi hetekben azt lehetett tapasztalni, hogy a forint árfolyama nagymértékben visszaesett. Augusztus elejétől október közepéig 230-ról 280 forintra emel-

kedett 1 euró ára. Azonban nem a gyengülés az igazi probléma, hanem a volatilitás mértéke. Akár egyetlen napon belül is nagymértékű árfolyam-elmozdulások voltak tapasztalhatók, és a gyengülés gyorsuló irányzatot mutatott. Ez minden gazdasági szereplőt nagyon kellemetlenül érint. Az ideges rángatózások csökkentik vagy éppen kizárják a kalkuláció lehetőségét. Egy forintgyengüléshez lehet alkalmazkodni, ha annak a mértéke nagyjából kiszámítható, de a rövid időszakon belüli szélsőséges ingadozásokhoz nem. Az utóbbi napokban nem csupán a forint gyengülése okozott gondokat, hanem az, hogy ez a folyamat rendkívül hektikusnak mutatkozott, a forintgyengüléssel párhuzamosan erőteljes volatilitásnak lehettünk tanúi. A jegybank úgy ítélte meg, hogy célszerű idejekorán beavatkozni, hogy egy tovább erősödő kedvezőtlen mozgást még csírájában elfojthasson.

– *Bizonyos-e, hogy ez az intézkedés azzal a következménnyel jár, amelyet várnak tőle?*

– Bízunk benne, de természetesen nincs erre garancia. Előfordulhat, hogy néhány nap vagy hét múltán úgy értékeljük, ez egy kétségbeesett, kapkodó intézkedés volt, amit a valóság nem igazolt vissza, mert a megállítani kívánt tendencia folytatódott tovább. Természetesen abban bízunk, hogy megfelelő idő múlva kiderül: egy fájdalmas és nehéz döntéssel sikerült megállítani a további rosszabbodást.

– *Sokat azért is meglepett az önök döntése, mert a 280 forintos euróár nem példátlan.*

– Ez igaz. 2006-ban, a kormányzati kiigazítási program bejelentését követő napokban 282 forintra emelkedett az euró árfolyama. Fel lehet vetni, hogy ha akkor nem került sor rendkívüli intézkedésre, miért került most. Hogy csak a saját véleményemet mondjam, én magam 2006 nyarán úgy ítéltam meg, hogy az akkori árfolyamgyengülés átmeneti. Láthatók voltak ugyanis azok a kormányzati intézkedések, amelyekről okkal volt remélhető a piac kedvező reakciója. Az akkori árfolyamgyengülést ugyanis nem az okozta, hogy bejelentették a kiigazítást, hanem az, hogy az intézkedések egy másik bejelentéssel párosultak. Egyfelől azzal, hogy sokkal súlyosabb hiánnyal kell számolnunk, mint amelyet terveztünk. Másfelől azzal, hogy ezt a súlyos hiányt milyen lépésekkel lehet ellensúlyozni. Az árfolyamgyengülés a rossz hírre adott reakció volt. Mellette azonban ott volt a kiigazítás szándéka, amivel kapcsolatban azt lehetett feltételezni, hogy ha a kiigazítás valóban elindul, orvosolja majd a bajok jelentős részét.

Ma ebből a szempontból lényegesen rosszabb a helyzet. Nincs átfogó kormányzati intézkedési program, amelytől a folyamatok gyors megfordulását lehetne remélni. Ráadásul több részpiacon egyidejűleg mutatkozik nagyszámú feszültség. A forint árfolyamgyengülése egy olyan környezetben zajlik, amelyre az jellemző, hogy van egy „döglött” állampapírpiacon, ahol nincsen vételi szándék, a hozamok az egekbe szöktek, az állampapírok árfolyama rendkívül alacsony. A bankközi pénzpiacot a rendkívüli bizalmatlanság és a devizaforrások hiánya jellemzi. A bankok számára megdrágult és számottevően megnehezült a devizához való hozzáférés. Ennek áthidalása érdekében a jegybank az elmúlt hetekben több intézkedést hozott. Így például az Európai Központi Banknál egy jelentős hitelkeret áll rendelkezésre ennek a forráshiánynak az enyhítésére.

Lehetne sorolni a nehézségeket, a lényeg azonban ez: a mai árfolyamgyengülés szélesebb talapzatú, mint a 2006. évi, és az akkori helyzettel ellentétben most nem látszik a kilábalás útja.

– *Úgy tűnik, hogy az összes belső problémánk ellenére gondjaink jelenleg alapvetően külső eredetűek.*

– Van egy pénzügyi világválság, amelynek a megoldására történtek, illetve folyamatosan történnek kísérletek.

– *Svédországtól Japánig, az Egyesült Államoktól Európa vezető pénzügyi országaiig látunk – talán nem túlzás ezt mondani: kétségbeesett – állami akciókat egy világméretű összeomlás elkerülése érdekében.*

– Ezeknek azonban egyelőre nem láthatók az eredményei. Ami pedig a hazai helyzetet illeti – beszélgetésünk pillanatában – még nem születtek meg a szükséges intézkedések. Az, hogy a kormány egy módosított költségvetést adott be, még egyáltalán nem elégséges.

– *A miniszterelnök bejelentette, hogy újabb költségvetés benyújtására is készen áll a kormány.*

– Szerintem radikális változásokra – értsd: kiadáscsökkentésre – van szükség, amelyeknek, sajnálatos módon, óhatatlanul érinteniük kell a szociális rendszereket. A növekedési ütem elkerülhetetlen lassulása ugyanis számottevő bevételkieséssel jár, ami a kiadások hasonló volumenű mérséklését igényli a költségvetési hiánycél fenntartása mellett. Magyarország a maradék befektetői bizalom fennmaradását csak a hiánycsökkentési pályához való ragaszkodás mellett remélheti. Ezzel párhuzamosan persze jelentős adócsökkentésre volna szükség a növekedés támogatása érdekében. Az elvonások magas szintje folyamatosan rombolja a növekedést, ami a magyar gazdaság egyik gyenge pontja. A 2006-os kiigazítás imponáló eredményeket hozott a deficitlefáradás terén, de ennek keserves ára lett a növekedés visszaesése. A külföldi befektetők úgy érelik meg, hogy ez a növekedési teljesítmény elégtelen, s ha ezen a téren nem sikerül változást elérni, akkor a költségvetési hiánycélok teljesülése önmagában nem elegendő. Egyidejűleg volna szükséges adót és kiadást csökkenteni. A feladat – a dolog horderejénél fogva, valamint azért, mert a kiadáscsökkenés nyomán hátrányosan érintettek köre túlzottan széles – csak úgy oldható meg, hogyha a különböző politikai erők valamilyen módon konszenzusra jutnak. A problémák jelenleg nem orvosolhatók akármilyen nagyszabású kormányzati elszánással. A közelmúlt magyar tapasztalatai ékesen bizonyítják, hogy azok a reformkísérletek, amelyek a költségvetés bizonyos rendszereinek átalakítására irányultak, szélesebb társadalmi támogatás hiányában a politikai erők szembenállásán elvéreztek.

– *Engedjen meg egy közbevetett kérdést! Ön szerint mivel magyarázható, hogy a pénzügyi válság egyik első számú áldozata Magyarország, noha például Belgium államadóssági mutatója 100 százalékos, míg hazánké 67?*

– Erre a kérdésre nem adható jó magyarázat. Nem arról van szó, hogy a magyar helyzet olyan mértékben volna rossz, hogy természetes piaci reakciónak nevezhetnénk azt, ami most a szemünk előtt zajlik. Hiszen a magyar gazdaság alapjai az utóbbi két évben jelentékeny javulást mutattak. Ezt részben honorálták is a piacok, de csak részben. Kétségtelen, hogy számottevő kockázatok vannak a magyar gazdasá-

gi rendszerben. Ilyen például a devizahitelek magas aránya, az államadósság mértéke, jelentős törlesztések lesznek esedékesek a közeljövőben az államadóssággal kapcsolatban. Mindez valóban sérülékenységre utal. Annak ellenére, hogy ha körülnézünk a térségünkben, azt látjuk, hogy Magyarország makrogazdasági alapmutatói nem rosszabbak, mint jó néhány más országé.

– A közelmúltban adatok bizonyították, hogy sok más európai uniósországgal ellentétben a hazai gazdaság növekedő pályán van.

– Valóban, röviddel ezelőtt még lehetett azt mondani, hogy Magyarország elmozdulóban van egy növekedési mélypontról. Nem arról volt szó, hogy egy dinamikus növekedési pályára léptünk volna, de az tény, hogy míg nálunk emelkedőben, jó néhány európai országban csökkenőben volt a növekedési ütem. Innen nézve nem lehetett azt állítani, hogy növekedési válság van hazánkban. A magyar fejlődési pálya éppenséggel a fenntarthatóság irányába mozdult el.

– Helyezzük tágabb keretbe a hazai történéseket. Mi történik ma a világgazdaságban? Mi az, ami a néhány héttel ezelőtt még számunkra kedvezőnek tetsző helyzetet ilyen drasztikusan kedvezőtlenre formálta? Tény, hogy meglehetősen régen jó-solják elemzők: pénzügyi válság várható, ennek a gyorsasága és mérete azonban talán minden prognózist és várakozást felülmúl.

– Tényleg nem az történt, hogy a derült égből villámcsapásként zúdult a nyakunkba ez a válság. Az úgynevezett másodlagos ingatlanpiaci krízis már több mint egy évvel ezelőtt megkezdődött. Ennek az eredete világosan látható. Egy ingatlanpiaci buborék alakult ki az Egyesült Államokban: az ingatlanpiaci árak gyors ütemben mentek felfelé, a kamatok pedig lefelé, ami vonzóvá tette a hiteleket, a bankok pedig rendkívül laza feltételek mellett hitelezték is az ingatlanokat. Jelentős részben befektetési célú ingatlanvásárlás történt. Itt nem részletezendő okok miatt egy idő után a két alapparaméter ellentétes irányban kezdett el mozogni. Az ingatlanárak csökkenni, a kamatok viszont emelkedni kezdtek. Így azok az ingatlanhitelek, amelyek jó minőségűnek látszottak – vagy olyanoknak láttatták őket –, hirtelen rosszaká váltak. A következmény: fizetéseképtelenség, kényszerlikvidálás. Azok az ingatlanhitelek, amelyek különféle pénzügyi csomagokba burkoltan keringtek a világban, jelentős mértékben leértékelődtek, és nagy veszteségeket okoztak az ezekbe befektető bankok – nem utolsósorban befektetési bankok – számára.

Az nem volt látható, hogy ki milyen mértékben vásárolt be ezekből a rosszra minősített származtatott pénzügyi termékekből. Nem látszott pontosan, hogy kit milyen veszteség ért. Így a félelem attól, hogy az üzleti partnernek lényegesen nagyobb a vesztesége, mint amennyit bevall, rendkívül óvatossá tette a bankokat az egymással szembeni üzletelésben. A bankközi pénzpiacon ezért a kamatok, a forrásokhoz való hozzájutás költségei roppant magasra emelkedtek. Más okok mellett ez játszotta a főszerepet abban, hogy erősen megdrágultak a hiteltermékek, illetve, hogy nagy mértékben csökkent a bankok jövedelmezősége.

– Ez a válságfolyamat tehát már több mint egy éve tart. Mi történt az utóbbi hetekben?

– Egy olyan állomáshoz érkezett ez a folyamat, amelynél igen nagy bankok súlyos érintettségére derült fény, ez pedig az életképességük megrendüléséhez veze-

tett. Olyan méretű pénzüzetek kerültek bajba, ami már jelentős pénzügyi stabilitási kockázatot vetett fel több országban. A kormányok és a jegybankok erre igen erőteljes beavatkozással reagáltak. A banki veszteségek kompenzálása érdekében állami tőkeemelésre, tőketulajdonosi részvételre került sor ismert, akár évszázados múltra visszatekintő bankok esetében. Nagy szavak nélkül is azt mondhatjuk, hogy a rendszer megmentése érdekében rendszeridegen eszközökhöz folyamodtak a vezető országok döntéshozói.

– *Mit kell ezen érteni?*

– Tényszerűen megállapíthatjuk, hogy a modern gazdaságok működése a magántulajdon dominanciáján alapszik. Az uralkodó felfogás szerint az állam szerepe a működési szabályok megállapításán túl valamifajta makrogazdasági stabilizációs politika és korlátozott mértékű jövedelem-újraelosztás lenne. Az államnak nincs, az elmélet szerint nem is kívánatos, hogy legyen érdemi tulajdonosi szerepvállalása e játékszabályok jegyében a termelő vagy a pénzügyi közvetítő szférában. És most azt tapasztaljuk, hogy ezt a paradigmát megszegve állami résztulajdon jön létre a bajba került bankok nagy részében. Ráadásul az állami tulajdonosi szerepvállalásra elsőként azokban az országokban került sor, amelyekben a legerősebb volt a magántulajdon elsőbbségének és az állami tulajdon káros voltának eszménye. Ez, véleményem szerint, utal a bajok mélységére és utal a ténylegesen működő rendszer alkalmazkodó- és tanulóképességére. De úgy is mondhatjuk: ezekben az országokban rendkívüli rugalmasságról és pragmatizmusról tesz éppen tanúbizonyságot a politikai döntéshozói elit. Képesek voltak felülemelkedni meggyőződéseken, és a körülmények kényszerítő parancsának engedve igyekeztek olyan megoldást találni, amely a korábban vallott felfogásukkal szöges ellentétben áll. Ma még nem tudható, hogy a gyakorlati válaszok átfogó paradigmaváltásba torkollanak, vagy egy átmeneti epizód után a világ kikötkent menete visszatér régi medrébe. Az mindenesetre megállapítható, hogy a szemünk előtt zajlik egy gyakorlati alkalmazkodás, ami nem nagyon illik bele az adott ideológiai-elméleti keretbe, tehát a piaci berendezkedés jelenlegi felfogásának alapkeretébe.

– *Nem lehetséges-e, hogy ez a mostani gyakorlati alkalmazkodás az előjátéka a paradigmaváltásnak? Hiszen a jelenlegi válság nem az első, amely az elemzők, szakértők szerint a változás szükségességét diktálja. Hogy mást ne említsünk, a magyar származású Soros György például már nagyon régen sürgeti a globális pénzmozgások feletti globális ellenőrzés megszervezését.*

– Ha csupán a XX. század változásait vesszük szemügyre, azt tapasztaljuk, hogy a pénzügyi-gazdasági paradigmaváltásokat a gyakorlat többnyire megelőzte. Példa erre a keynesi rendszer megjelenése. Annak esetében sem az történt, hogy előbb született meg a keynesianizmus, mint ahogy a New Deal életre kelt. Éppen fordítva történt. Előbb született meg a gazdaságpolitikai válasz az 1929–1933-as gazdasági válságra, aminek elméleti összegzése, a keynesi alapvetés évekkel később jelent meg nyomtatásban. Lehet, hogy mi most ugyanennek a sorrendiségnek vagyunk tanúi. Van egy válság, amelyre születik egy gyakorlati válasz, amelynek paradigma szintű megfogalmazására még várni kell. Sőt, nem is nagyon tudható, hogy milyen is lesz majd az adekvát elméleti válasz. Kiderült, hogy az állam nem megfelelően töl-

tötte be funkcióját a működési szabályok meghatározása során. Azt biztosan tudjuk mondani, hogy elégtelen a pénzügyi közvetítő rendszer állami szabályozása. Tehát annyi bizonyos, hogy a szabályozás szintjén egy eddiginél részletesebb és mindenképp az országhatárokon átívelő szabályozásra van szükség. Európában például jól látható, hogy a nemzeti pénzügyi felügyeletek nem képesek megfelelni minden szabályozási követelménynek egy olyan helyzetben, amikor, mondjuk, Magyarországon a bankok tőkéjének 70–80 százaléka külföldi kézben van. Egy ilyen mérvű pénzügyi összefonódás feltétlenül európai szintű együttműködést igényel. Az is látszik, hogy az úgynevezett derivatív pénzügyi termékek esetében a szabályozás elégtelen. Azt tapasztalhattuk, hogy a válság kirobbantó oka az volt, hogy a bankok olyan kockázatokat vállaltak ellenőrzés nélkül, amelyek a mostani helyzethez vezettek. Lehet, hogy nem változik az eredeti alapvetés, csak tökéletesedik. Lehet, hogy „csak” annyi történik majd, hogy kiterjesztik, megerősítik az állam szabályozó szerepét az eddig nem megfelelően szabályozott területekre. Az újonnan kiépült állami tulajdon pedig a válság elültével gyorsan le is épül. Lehet azonban, hogy a most kezdődött változások egy új állam–magántulajdon viszonyrendszer kialakulásához vezetnek.

Ma még nem tudjuk, hogy tőketulajdonához képest milyen menedzsment-jogositványokkal rendelkezik az állam a vegyes tulajdonú bankokban. Még azt sem tudjuk, hogy vajon egy burkolt aranyrészvényesi szerepről lehet-e majd szó.

– Úgy tetszik, hogy az utóbbi két évtizedben – tehát az úgynevezett létező szocializmus összeomlása óta – egyfelől szabadabbnak érzi magát a tőke, mint korábban, másfelől erősödni látszanak azok a hangok, amelyek az állam ellenőrző szerepének erősítését követelik.

– Azt hiszem, hogy a mostani válság fényében a legalapvetőbb kérdések újragondolására lehet szükség. A válságot nem valamilyen rendszeren kívüli erő, egy másik rendszer, valamilyen külső sokk okozta. A válság a rendszer résztvevőinek önérdéküket követő magatartása miatt alakult ki, amit a rendszer az elvártnál sokkal lassabban, súlyosabb terhek árán, rendszeridegen eszközök alkalmazásával képes kezelni. A máig érvényes paradigma a piac önszabályozó képességének a tézisére épült. Eszerint ugyan lehetségesek bizonyos anomáliák, de a piac saját önkorrekciós képességei révén gyorsan képes orvosolni a bajokat. Az az eseménysorozat, amely a múlt év nyaratól vált láthatóvá, azt mutatja, hogy ezek az önszabályozó képességek nem működnek, vagy nem úgy működnek, ahogyan azt a tankönyvek leírják. Másfél évvel a válság kezdete után még mindig csak annyit mondhatunk, hogy egy kibontakozó válságot élünk, amelynek jelenleg az első szakaszát látjuk. Az akut pénzügyi válság reálgazdasági következményei majd csak az elkövetkezőkben fognak kibontakozni. Ennek nyomán óhatatlanul felmerül a kérdés: jól van-e definiálva az állam szerepe akkor, amikor azt csupán a játékszabályok megfogalmazására redukálják? De tételezzük fel, hogy ez így jó. Akkor viszont adódik a másik kérdés: vajon nem rosszul fogalmazta-e meg az állam a játékszabályokat? Annyi mindenestre bizonyos, hogy több és más szabályozásra van szükség. Akárhogyan is legyen, azt hiszem, hogy a mostani válság kikényszerít egy, a piac önszabályozásával kapcsolatos alapos újraértékelést.

– Őn is említette John Maynard Keynes nevét. Egy gazdasági szaklap szerint politikusok és gazdasági szakemberek egyre gyakrabban fordulnak a korábban idejét múltnak tekintett brit közgazdász felé.

– Nem hiszem, hogy helyes volna a jelszó: „Vissza Keyneshez!” Nem tudni, mi forr ki a jelenlegi helyzetből. Bizonyára valamiféle megszüntetve megőrző modell alakul majd ki. Hogy mi lesz a megújulás tartalma, arra vonatkozóan nem mernék jóslatokba bocsátkozni. Az biztos, hogy a pénzügyi-gazdasági összefonódásnak ez a rendkívüli mértéke a világban, a globális tényezőnek az egyre erőteljesebbé válása nagymértékben befolyásolja a kibontakozást.

– Hasonlítható-e ez a mostani válság az egy évtizeddel ezelőttihez, amelynek következményeképp Latin-Amerikában, a Távol-Keleten és Oroszországban keletkeztek óriási károk?

– Abban alapvetően más a helyzet, hogy a közelmúlt válságai rendre valamelyik periférián bontakoztak ki. És a krízis következménye mindig az volt, hogy a feltörekvő piacokról a tőke a biztosnak tartott kikötőkbe menekült: valamelyik nagy gazdasági erőközpont pénzpiacára. Az újdonság most az, hogy nincs biztos kikötő. Ugyanis éppen a korábban biztosnak tartott kikötőből indult ki a válság. Minden korábbihoz képest új a jelenlegi helyzetben, hogy a válság kiindulópontja az Egyesült Államok.

– A válság elérte Európát is, noha sokan még kevéssel ezelőtt is úgy vélték, hogy ez nem történik meg. Azt látjuk, hogy az Európai Unió problémái nem kis mértékben abból származnak, hogy az egységesülés nem megfelelő ütemben halad előre. Vajon nem járulhat-e hozzá ez a jelenleg még beláthatatlan nagyságú krízis ahhoz, hogy az európai integráció felgyorsuljon?

– Érdemes magyar nézőpontból közelíteni ennek a kérdésnek a megválaszolásához. Az a jelenlegi helyzetben nagyon jól látható, hogy a „Minél előbb euró!” törekvés mennyire indokolt. A mi gondjaink egyik oka a devizaforrásokhoz való hozzáférés nehézsége. Ha már nálunk is euró volna a fizetési eszköz, gondjaink jelentős része eleve nem létezne.

Ugyanakkor úgy látom, hogy az Európai Központi Bank intézkedései – érthető módon – az eurózóna bajainak orvoslását célozzák. A nem euróövezeti országok tehát ebben a helyzetben akaratlanul is rosszabb státusba kerülnek. Mindehhez azonban hozzá kell tennem: az egész Európai Unió érdeke, hogy a nem az euróövezethez tartozó országok pénzügyi stabilitása ne kérdőjeleződjön meg. Az ő nehézségeik visszaütnek az euróövezetre is. Ha például a hazai bankrendszerben problémák vannak, akkor a magyarországi bankpiacba befektető európai bankok pozíciója is gyengül. Az unió akkor jár el bölcsen, ha a különböző nemzeti érdekek nehéz és időigényes egyeztetése során egész Európában, és nem rész-Európában gondolkodik.

HARGITA ÁRPÁDNÉ

Sikereink, és ami még hiányzik a megoldáshoz

Gondolatok Magyarország EU-csatlakozási tárgyalásai lezárásának hatodik évfordulójára I.

2008 decemberében van hat éve annak, hogy a keleti kibővítés ún. „Koppenhágától Koppenhágáig” folyamata véget ért. Az Európai Tanács 2002. december 12–13-i ülésén lezárultak nyolc közép-kelet-európai országgal, köztük Magyarországgal, valamint Máltával és Ciprussal a csatlakozási tárgyalások, Románia és Bulgária pedig menetrendet kapott azok befejezésére. Megérett már az idő tehát arra, hogy áttekintsük: mit értünk el a tagság csaknem öt éve alatt, hol vannak még megoldandó problémák, eltekintve az újonnan jelentkező feladatoktól/kihívásoktól. A cikk szerzője 1989 óta intenzíven részt vett ebben a folyamatban: a tárgyalások előkészítő szakaszában és a tárgyalási szakaszban is. Gondolatait, tapasztalatait három részben, három egymást követő számban adjuk közre. Ezúttal a tanulmány második részét olvashatják.

7. Magyarország az Európai Unió schengeni határországa lett

Az EU-hoz való csatlakozásnak az állampolgárok számára azonnal érzékelhető, látványos eredményei közé tartozott, hogy a belépés pillanatától az unión belüli határokat nem kizárólag útlevéllel, hanem más okmányokkal is át lehetett lépni. Ennél is nagyobb esemény volt az EU-tól 2007 karácsonyára kapott „ajándék”, hogy Ausztriába és az EU más tagállamaiba lehetővé vált a határátlépés mindenféle okmányvizsgálat nélkül. Üressé váltak a határőrbódék, csak lassítva, de megállás nélkül lehet átautózni a határállomásokon, ahol hosszú évtizedeken keresztül a sorban állás mellett némi gyomoridegességgel várta az ember, hogy minden baj nélkül átvigyen a „túloldalra”.

A 2007. december elsejei schengeni határnyitást az EU széles körben ünnepelte az unión belül megszűnő régi, valamint az uniós tagállamok és szomszédai között létrejövő új schengeni határok mentén. Magyarország északi és déli, délnyugati határainál népünnepek voltak több helyütt, ahol a háború utáni béke által szétszakított települések lakói végre ismét találkozhattak, találkozhatnak, immár útlevél nélkül is.

Míg az új tagállamok a határátlépési ellenőrzések megszűnését, a „vasfüggöny” utolsó nyomainak az eltávolítását egyértelműen örömmel fogadták, addig a közvetlenül érintett régi tagállamok, Ausztria és Németország regionálisan érintett körei és hatóságai, esetenként politikai szereplők részéről az első időben inkább a féltékenység, az aggodalom és a húzódozás kapott erősebb hangot. Nyugati szomszédunkban az öröm nem volt általános, egyes határ menti osztrák településeken az utakra kirakták a behajtani tilos táblát, hogy nyugalmukat ne zavarják az átutazni szándékozók, miközben ők áthajthatnak Magyarországon. E problémákat – várhatóan – a

határátlépések rendszerszerű ellenőrzésének megszűnésével megerősödő regionális, sok esetben a korábbi történelmi hagyományok kialakította együttműködés újjáélesztése oldja majd meg.

Az Európai Unió jelentős anyagi támogatást nyújtott az új tagállamoknak a schengeni rendszerbe való belépési feltételek megteremtéséhez. Közel egymilliárd euróval segítette az érintett új tagállamokat, hogy megteremtsék az unió keleti és déli határain a régi tagállamokkal azonos hatékonyságú határellenőrzés fizikai, technikai és személyi feltételeit. Magyarország esetében a felkészülés teljes költsége 51 milliárd forintot tett ki, amelyből 41 milliárd forintnyi összeget az unió biztosított a csatlakozási szerződésben is rögzítetten. A felkészülés többek között egy olyan információ-kezelési és a központtal való gyors ellenőrzési kapcsolatot biztosító rendszer kiépítését tette szükségessé a határállomásokon, amelyhez nélkülözhetetlen volt a schengeni rendszer mennyiségi jellegű és minőségi továbbfejlesztése, az ún. SIS II. kiépítése és üzembe helyezése. Ezek a fejlesztési munkálatok a tervezettnél hosszabb időt vettek igénybe, ami veszélyeztette a schengeni rendszerbe való belépésünk határidejének betartását. A régi tagállamok némelyike nem is bánta volna a késést, ebben némi bizalmatlanság is érződött a tekintetben, hogy vajon az új tagállamok képesek-e a kellő hatékonysággal biztosítani az unió határainak ellenőrzését. Ekkor sietett az új tagállamok segítségére Portugália, amely az általa kidolgozott számítástechnikai rendszerbővítési javaslattal megoldási utat mutatott arra az átmeneti időre, amíg a SIS II. belép. (A SIS II. rendszer várhatóan 2008 végén lép működésbe.) Az új tagállamok segítő partnerre találtak – ezúttal is – az Európai Bizottságban és személyesen *Franco Frattini* alelnökben nemcsak a „kéességek” kialakításának folyamatos, segítő szándékú figyelemmel kísérése, ellenőrzése tekintetében, hanem abban is, hogy a határok már 2008. január 1-je előtt, 2007. december elején megnyílhassanak.

Az EU belső felkészülése több irányú feladattal járt: a már említett számítástechnikai-informatikai fejlesztéseken túl, biztonsági rendszereket kellett kiépíteni az unió új keleti és déli határain. Ez Magyarország tekintetében a Romániával, Horvátországgal, Ukrajnával és Szerbiával közös határokat érintette. Fel kellett tölteni a Schengeni Információs Rendszert a magyar adatokkal: a bűnügyi (körözési) nyilvántartásban szereplő körözött és eltűnt személyek, valamint tárgyak (fegyverek, okmányok, járművek) adataival. A határállomásokon megszűnő ellenőrzés helyett meg kellett szervezni egy újfajta ellenőrzési rendszert, az ún. mélységi ellenőrzést, amelyet a magyar illetékes szervek a szomszédos schengeni államok illetékes szerveivel együtt végeznek. Ez azt jelenti, hogy az érintett tagállamok az illegális migráció megakadályozása végett az ellenőrzést a belső határokról áthelyezik az ország belsejébe, ahol a határ irányába tartó fő- és mellékutakon és vasútvonalakon szűrőpróbaszerűen ellenőriznek. Ausztriában és Magyarországon a határtól tíz kilométeres mélységben magyar és osztrák járőrök közös szolgálatot teljesítenek. A határátkelőhelyeken is járőrök vannak, akik a határátkelő, az autópályák, a pénzváltók biztonságát garantálják. A közös ellenőrzés szabályairól, feltételeiről és követelményeiről Magyarország és Ausztria külön megállapodást is kötött. Az eddigi határellenőrzés megszűnésével és az új feladatoknak megfelelően a rendőrség és a határőrség összeolvadt, azaz a határőrség megszűnt, az összevont feladatokat a rendőrség látja el.

Külön feladat volt a schengeni feltételekhez igazítani a szomszédos nem EU-tag, és nem schengeni államokkal a határátlépésekkel kapcsolatos megállapodásainkat, azaz a régiék megszűntek, és újakat kellett kötni. Ez Magyarország számára azért is jelentett különösen érzékeny területet, mert nem EU-tag szomszédainknál jelentős számú magyar kisebbség él, és számukra szeretnénk volna biztosítani a könnyített átkelés lehetőségét a schengeni határon. Ez többé-kevésbé – más-más módszerrel – sikerült.

Ukrajnával kishatárforgalmi egyezményt kötöttünk, amelynek értelmében a határ két oldalán ötven-ötven kilométeres övezetben lakó ukrán és magyar lakosok számára akár öt évig érvényes, ismételt belépést és hat hónapon belül három hónapos tartózkodást lehetővé tevő kishatárforgalmi engedélyek adhatók ki. A kijelölt határövezetben élők a vízumhoz képest könnyített módon igényelhetik a határövezetben való tartózkodásra jogosító engedélyt, amelynek díja 20 euró. A megállapodás a határ ukrán oldalán 400–500 ezer embert érint, köztük a 170 ezer fős kárpátaljai magyarság közel 90 százalékát. A magyar állampolgárok térítésmentesen utazhatnak Ukrajnába. Az EU–ukrán vízumkönnyítési megállapodás értelmében az ukrán állampolgárok számára a schengeni vízum 60 euró helyett 35 euróba kerül. A magyar nyelv és identitás, valamint a családi kapcsolatok fenntartásának céljaira szolgáló vízumok kiadásának rendje változatlan maradt.

A Szerbiában élők az Ukrajnában élőkkel azonos feltételekkel juthatnak a schengeni vízumhoz. A szerbiai magyarság nem igényli a kishatárforgalmi megállapodást, mert ez számukra nem jelent könnyítést (a magyarok az ötven kilométeres övezetnél szélesebb területen élnek Szerbiában). Ők a kettős állampolgárságot igényelnék, ami a jelenleg érvényes EU-szabályokkal nem egyeztethető össze. Szerbia esetében még vannak további tennivalók. Horvátországgal mint EU-csatlakozási tárgyalásokat folytató országgal – hosszas tárgyalások eredményeként – sikerült fenntartani a személyi igazolvánnyal való határátlépés lehetőségét.

A schengeni rendszerhez való csatlakozásunk kedvező és konkrét lehetőségeket biztosít az új EU-tagállamok polgárainak, köztük a magyar polgárok számára is. Ezzel számukra is elérhetővé vált a Római Szerződés által előírányzott cél: a személyek szabad mozgása, olyan feltételrendszerben, amely garantálja az állampolgárok széles körűen értelmezett biztonságát, európai léptékben.¹

8. A konvergenciaprogram: EU-kényszer, vagy megkésett akció megromlott gazdasági egyensúlyi helyzetünk helyreállítására?

A mezőgazdaság mellett a másik terület, amelyért Magyarországon a politikusok és az állampolgárok egyaránt előszeretettel az EU-t tekintik a bűnbaknak, az ún. konvergenciaprogram szigorú intézkedései. Feltehetően elkerüli a figyelmüket, hogy minden EU-tagállamnak kell konvergenciaprogramot kidolgoznia és végrehajtania az EU-rendelkezések szerint. Ennek az oka és értelme, hogy biztosítsa az egyes tagállamok pénzügyi stabilitását, mert egy tartósan túlköltekező, folyamatosan belső egyensúlytalan-

¹ Hargita Árpád: A schengeni határnyitás. „EU-karácsony” határtalan örömmel és némi ürömmel (Európai Tükör, 2008. február) felhasználásával.

ságokkal, magas költségvetési hiánnyal, inflációs szinttel és adósságállománnyal rendelkező ország egy idő után exponenciálisan gyorsulva halad a válsághelyzet felé.

Miért kezeli kiemelten a konvergenciakérdést az unió?

Egy integráció – közös pénzzel összekötve vagy e nélkül – sem tud megfelelően működni, ha „betegek” a tagállamok gazdaságai. A betegség tünetei: a tetemes költségvetési hiány, a nagy adósságállomány, a magas infláció, a jelentős munkanélküliség stb. Az e kérdéseket közvetlenül érintő politikák azonban tagállami hatáskörben vannak, és az unió csak segítő-terelő intézkedésekkel tud megoldásukhoz hozzájárulni, majd a kritikus esetekben olyan fegyelmi eszközökhöz nyúlni, mint a kohéziós pénzek egy részének bizonyos feltételek melletti visszatartása, megvonása. Ilyen lépésre azonban, ismereteim szerint, eddig még nem került sor.

Az euróövezet tagjai esetében a helyzet és a követelmények azért súlyosabbak, mert az egymáshoz kapcsolódó pénzügyi rendszerben egy láncszem meglazulása súlyos következményekkel jár a többi részes állam és az egész rendszer számára is. Az is fontos tényező, hogy az euró világpénz, a nemzetközi pénzvilág számos műveletének eszköze. Ez a mélyen fekvő oka annak, hogy a maastrichti kritériumrendszer komolyan kell venni, és ez nem Brüsszel „kiszúrása” az újonnan csatlakozókkal, miként azt nemrég egy tudományos konferencián megdöbbenéssel hallottam egy közgazdász felszólalásában.

A magyar gazdaságpolitika/kormánypolitika az 1990-es évek folyamán bizonyos reformintézkedéseket megtett. Ilyen volt a nyugdíjreform. A reformfolyamat azonban ezzel leállt, és a költségvetési kiadások kezdtek elszaladni. A költségvetési hiány egy részének fedezésére egy ideig megoldást nyújtott az állami tulajdonú javak privatizálása, erre használták fel 2004 decemberében a szovjet adósság legutolsó hányadát is, amit egyébként egy időben a budapesti 4. számú metróvonal építésére szántak. A privatizálható állami eszközök azonban megcsappantak.

A kormány a választások megnyerése érdekében – a konvergenciaprogramtól eltérve – főleg adócsökkentésekre irányuló programot vezetett be, amellyel elérte ugyan célját, de a költségvetési hiány rekord szintre nőtt, a 10 százalék körüli² tartományba. A következmény a magas infláció, az egyébként is magas adósságállomány növekedése³

2 Az államháztartási hiány 2006. évi éves átlaga 9,2% volt, amelyet „rekordszintnek” minősít a KSH jelentése. A mutató 2007. évi éves átlaga 5,5%, még mindig a legmagasabb az EU-tagállamok között. Az EU-átlag 2007-ben 0,9% volt. Forrás: Magyarország 2007 – A Központi Statisztikai Hivatal jelentése az Országgyűlésnek.

3 Magyarország bruttó külföldi adósságállománya az elmúlt években rendre 20% körüli mértékben növekedett. Az utóbbi két évben (2006 és 2007) bekövetkezett növekedés 31,6 milliárd eurót tett ki, amely révén 2007 végén a bruttó adósságállomány 99,6 milliárd euró volt, ami az éves GDP-vel közel azonos összeget képvisel.

A nettó külföldi adósságállomány szintén dinamikusabban növekedett az elmúlt években, és 47 milliárd eurót tett ki 2007 végén.

A nemzetgazdaság nem adósság jellegű tartozása 2007 végén 53,8 milliárd euró volt, ami a külföldiek 69,5 milliárd eurós magyarországi, valamint a magyarok 15,6 milliárd eurós külföldi befektetéseinek különbségeként adódik. Forrás: Magyarország 2007 – A Központi Statisztikai Hivatal jelentése az Országgyűlésnek.

stb., és most már a korábbinál jóval szigorúbb konvergenciaprogram lett, amelynek megvalósítását az EU rendszeresen vizsgálja. Azt is hozzá kell tennem, bár ez nem új keletű közgazdasági tapasztalat, hogy a költségvetési hiány növekedése láncreakciót von maga után, amely kedvezőtlenül érinti az inflációs rátát, az államadósság kamatterheit, a külföldi hitelek kamatát stb., és ez a folyamat egy ördögi kör, amelynek összetevői egymást erősítve a gazdasági folyamatok szétzilálódásához vezethetnek. A folyamatot tehát szükségszerűen le kellett állítani. Az akció és ezt követően hirtelen fékezéssel járó reakció következményei mindenkit érintenek: az adókedvezményeket már a következő év közepén „elfújja” a szél, megsínyli ezt a kis- és középvállalkozók profitja, mivel ők többnyire éves szerződések alapján dolgoznak. Hosszabb távon pedig a konvergenciaprogram korábbi változatánál szigorúbb takarékosági intézkedések, amelyek átgondolhatóságát nehezítette az igen gyors cselekvési kényszer. Ez meghatározta a fogadtatást a társadalom részéről.

Mindezeket elgondolkodva, felvetődik a kérdés: Nem volt-e túlságosan nagy kockázat ez a választások megnyeréséért? Hibáztatható-e az EU a konvergenciaprogram szigorúságáért?

Aki köztisztviselőként 1981–82-ben közelebbről ismerte az akkori válsághelyzetet és azt az aggodalmat, amelyet az okozott, hogy egy ország hirtelen kivonta jelentős összegű rövid lejáratú betéteit a Magyar Nemzeti Bankból, miközben számottevő – bár a mainak tört részét képező – adósságállománnyal rendelkezünk, az tudja, hogy egy ilyen kiélezett pénzügyi helyzet milyen veszélyekkel járhat. Akkor a nehéz helyzetből való menekülést a Nemzetközi Valutaalapba történő felvételünk, az általa nyújtott hitel és a Valutaalap által szigorúan ellenőrzött, átfogó gazdaság- és kereskedelempolitikai program jelentette számunkra.

Mielőtt azonban helyzetünk ennyire problematikusá vált volna, ettől és tőlünk függetlenül az EU-ban napirenden szerepelt, hogy felülvizsgálják a Bizottságnak a konvergenciakritériumokat, elsősorban a költségvetési hiányt értékelő módszertanát. E módszertan korábbi változata lehetőséget adott arra, hogy a Bizottság átmenetileg és bizonyos korlátok között figyelembe vegyen egyes költségvetést terhelő tényezőket. Ilyen tényező pl. a hirtelen fellépő konjunkturális ingadozás. A felülvizsgálat e tényezők árnyaltabbá tételére irányult, és ebben a munkában részt vettek az újonnan csatlakozó országok is.

A felülvizsgálat előzménye az volt, hogy 2004 nyarán a pénzügyminiszterek tanácsa – eljárás indítása nélkül – tudomásul vette Németország és Franciaország esetében a túlzott költségvetési hiányt. A döntést az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank megtámadta az Európai Bíróságnál, mely helytelennek ítélte az eljárást. Ezt követően a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja felül az értékelési módszertanát, annak körütekintőbbé tétele érdekében. 2005 őszen kezdődött a felülvizsgálat, amelynek során Németországnak sikerült elismertetnie a német újraegyesítéssel járó költségeket, mint indokot a túlzott költségvetési deficit eljárás mellőzésére.

Magyarország esetében az akkori magyar pénzügyminiszternek sikerült elérni a nyugdíjreformunkból a költségvetésre háruló terhek jelentős részének egy többéves időszakra való elismertetését, közel 1 százalék nagyságrendben. A felülvizsgálati

munka során szóba kerültek – ismereteim szerint – más elemek is, mint pl. az infrastruktúra-fejlesztés, az autópálya-építés, amelyet szintén fel kellett volna venni „az átmenetileg enyhítő körülmények” közé. Erre azonban végül nem kerülhetett sor, többek között azért sem, mert a korábbi folyamatban sikeres pénzügyminisztert leváltották, és a magyar költségvetési folyamatok veszedelmesen a konvergencia-program szellemiségével ellenkező irányba fordultak.

A Bizottság által végzett felülvizsgálat azért volt fontos, mert ez annak mérlegelésére irányult, hogy indokolt körülmények esetén, átmenetileg és bizonyos korlátok között tanúsítható-e tolerancia az előírt kritériumok betartása tekintetében. Ez az újonnan csatlakozó országok vagy azok többsége tekintetében releváns kérdés, mivel ott több olyan feladat jelentkezik ebben a fejlődési szakaszban, amely nagy költségvetési megterheléssel jár, és amelyet a nálunk fejlettebb országok már jóval korábban megoldottak. Példa erre többek között a közúti úthálózat fejlesztése, autópályák építése, ami nemcsak egy ország, például Magyarország, hanem az egységes belső piaccal rendelkező Európai Unió egésze számára gazdasági szükségszerűség, a nemzetközi versenyképesség fontos feltétele.

Úgy tapasztaltam, hogy az Európai Bizottság nem mindig érti a fejlettségi különbségből adódó és szükségszerű gazdaságpolitikai módszerbeli eltéréseket, annak ellenére, hogy a csatlakozási tárgyalások során számos esetben segítőkészen viszonyult a tagjelöltek sajátos felvetéseihez. Ezt a „mi tudjuk mi a jó nektek” magatartásmódot tapasztaltam annak idején a Valutaalagnál és a Világbanknál is. Ott a fejlődő országokban alkalmazott modellek megoldásait igyekeztek elfogadtatni Magyarországgal is. Az Európai Bizottság viszont a nálunk fejlettebb országok modelljéhez szokott, azt próbálja alkalmazni, nem mindig kellő figyelmet fordítva az újonnan csatlakozó kelet-európai országok történelmi körülményeire és az elmúlt ötven év következményeire.

Az igazsághoz hozzátartozik az is, és ezt is módomban állt tapasztalni, hogy nem lehetetlen a magunk igazáról meggyőzni az EU-t, de ez nagyon alaposan kimunkált érvanyagot és jól felkészült, türelmes és következetes tárgyalót igényel. Ez már több ízben is sikerült, pl. az állami támogatások, egyes infrastruktúra-fejlesztési kérdések, a 2007–2013-as pénzügyi kerettel kapcsolatosan kialakított egyes megoldások, végrehajtási rendelkezések stb. esetében.

Magyarország jelenleg egyetlen konvergenciakritériumot sem teljesít, így pillanatnyilag nem is időszerű, hogy az EU-tól a kritériumok megítélésében bizonyos toleranciát igényeljünk.

Az euró magyarországi bevezetésének céldátuma 2008 volt a csatlakozási tárgyalások utolsó szakaszában is. Napjainkban nincs szó konkrét céldátumról, olyan messze került tőlünk. Kissé irigykedve nézünk azokra az államokra, amelyek a „tizek” közül ezt az akadályt már sikerrel leküzdötték: Málta, Ciprus, majd Szlovénia és 2009-től Szlovákia is. A céldátum meghatározását nem könnyítik az időközben nehezebbé váló olyan külső, EU-n kívüli tényezők, mint az energiaárak ugrásszerű emelkedése, a klímaváltozás feladatai, a mezőgazdasági piacok helyzetében bekövetkező hirtelen változások, a feltörekvő világ egyre intenzívebbé váló és fenyegető versenye stb.

9. Valóban az EU bűnös mezőgazdaságunk gondjai tekintetében?

Úgy vélem, hogy nem. Egyrészt a magyar küldöttség a csatlakozási tárgyalások során – hazai szakemberekkel megerősítve – mindent megtett a magyar mezőgazdaság érdekeinek védelmében. Másrészt egyre több jel mutat arra, hogy belső felkészülésünk hiányairól van szó.

A gondok korábbiak és belső eredetűek. Véleményem alátámasztására idézem *Halmi Péternek*, a gödöllői Szent István Egyetem professzorának néhány megállapítását abból az összefoglalójából, amely a 2004. őszén tartott 42. Közgazdász Vándorgyűlésen az „Agrárgazdaságunk az EU-ban” témakörben hét neves agrárgazdasági kutató előadása és az ezt követő vita alapján készült. Ekkor még csak a néhány hónapos tagságunk tapasztalatairól készült felmérésről és ezzel kapcsolatos aggodalmaikról szóltak, amelyek sajnos még mindig helytállóan bizonyulnak. Egyetérték a hét neves kutatóval abban is, hogy „az agrárgazdaság beilleszkedésének igen szerteágazó, az ágazat határain jóval túlnyúló hatásai vannak”, nemcsak a makro-gazdaságot, hanem a társadalom helyzetét érintően is, annak ellenére, hogy közvetlen szerepe a nemzeti jövedelem előállításában fokozatosan, a foglalkoztatottság fenntartásában pedig erőteljesen csökken.

Halmi Péter a kutatóknak a magyar mezőgazdaság EU-rendszerhez való alkalmazkodásával kapcsolatos aggodalmait hét témakörbe sorolta. Ezekből idézek néhányat (amelyeket a magam részéről a legfontosabbaknak tartok még ma is), tömörítve, de tartva magam az eredeti szóhasználathoz és megfogalmazáshoz, ebben az értelemben használva az idézőjeleket is:

- A magyar agrárgazdaság belső állapota határozza meg nagymértékben az adaptáció kimenetelét. A hazai agrárgazdaság az elmúlt két évtizedben pozíciókat veszített, világgazdasági súlya csökkent. Ennek meghatározó eleme a transzformációs válság, amely a régió valamennyi átalakuló országát sújtotta. Míg a hazánkban az 1990-es évek közepétől végrehajtott stabilizációs programot követően a transzformációs krízisből a gazdaság egésze, illetve más ágazatok kilábaltak, addig az agrárgazdaság megrekedt ebben a válságban.
- Az adaptáció árupiaci összefüggéseivel kapcsolatban a néhány hónapi tapasztalat alapján, az „egyik markáns tanulságként” érzékelhető az „elmaradt alkalmazkodás következménye”: A hazai tejágazatban mintegy 400 millió literes tejfölösleg keletkezett az elmúlt években. Ennek versenyképes exportja nem volt lehetséges. Tulajdonképpen a szükséges szerkezeti átalakulás helyett a helyzet fenntartása, konszolidálása volt a cél. Az EU-csatlakozás óta a tejgazdaság ezzel a rendkívüli kihívással szembesül. Más állattenyésztési ágak (pl. vágósertés, vágóbaromfi) is küzdenek hasonló problémákkal.
- Kérdés, hogy rendelkezésre áll-e az *acquis* alkalmazása feltételeinek teljessége, pl. hogyan állunk az intervenciók raktárakkal? Ha erre szükség lesz, van-e elegendő?
- Egyetértés volt abban, hogy „az agrárgazdaság gondjai elsősorban nem a támogatások növelésével, hanem a versenyképesség növelésével oldhatók meg

hosszú távra”. Ennek akadályai pl. hogy „Magyarországon általában nem olyan hosszú távú bérleti konstrukciók a jellemzők, mint Nyugaton, nem elég átlátható a bérleti piac, s nagyon sok kicsi piaci szereplő van, akiknek a föld bérbeadása nem igazán létkérdés. Fennáll a bérleti díjak emelkedésének veszélye, ami a versenyképesség csökkenésével jár együtt. További feladat a technológiai fejlesztés és a piaci szereplők közötti jobb összefogás, koordináció. Sok esetben igen szétaprózott a struktúra. A zöldség- és gyümölcságazatban a termelői szervezetek kiépítésének hiányában számottevő támogatások veszhetnek el, komoly piaci lehetőségek maradhatnak kihasználatlanul.”⁴

A pontos diagnózis alapján és után felvetődik a kérdés: történtek-e/történnek-e lépések a gondok megoldására? Ezeknek a problémáknak a megoldatlansága okozza-e, hogy a nehezen kiharcolt mezőgazdasági kedvezményeinket nem tudjuk teljességgel kihasználni?

Gráf József miniszter 2006 végén a magyar mezőgazdaság helyzetét és feladatait taglalta egy hosszabb televíziós beszélgetés keretében. Az EU-összefüggésekről annyit mondott, hogy 2006-ban mindent összevetve a csatlakozási tárgyalásokon elért kedvezményeknek mindössze 60 százalékát használjuk ki, és minden erőfeszítése arra irányul, hogy középtávon elérjük vagy lényegileg megközelítsük a 100 százalékot. Nem részletezte, hogy milyen számítások alapján jött ki ez a 60 százalék, mi tartozik bele, és melyik tétel miért nem kerül kihasználásra, nem is maga a konkrét szám a lényeges, hanem önmagában az a megállapítása, hogy nem használjuk ki a kedvezmények teljes körét. Feltehetően azok miatt az okok miatt, amelyeket már 2004 végén megfogalmaztak a tudós kutatók?

Nem vagyok agrárközgazdász, de amit látok: A reprivatizálás után a mezőgazdasági termelők egy része nem rendelkezett akkora tőkével, amely lehetővé tette volna azt, hogy az állattenyésztés minőségi feltételrendszerét az EU-követelményekhez igazítsa. A közvetítő hálózat, amely a terméket a piacra vagy az élelmiszeripari feldolgozóhoz eljuttatná, megszűnt, vagy túl nagy sápot kíván szedni. Nem megfelelő a kereskedelmi közvetítőlánc kapcsolata a külföldi áruházláncokkal, amelyek ma már egyre jobban betérítik az ország területét. Számos panasz hangzik el a földbérleti díjak ügyében. Ez utóbbi panaszok jogosságát alátámasztja az Európai Bizottságnak ez év júliusában közzétett jelentése a 2004-ben csatlakozott országokban érvényesülő földbérleti árak és földeladási árak áttekintéséről. A jelentés Magyarország esetében megállapítja, hogy a hektáronkénti földbérleti árak a legmagasabb szintűnek számítanak, a földeladási árak viszont alacsony szintűnek minősülnek. (A jelentés egyébként az újonnan csatlakozott országok hektáronkénti földbérleti és földeladási áraiban mutatkozó jelentős különbségek miatt változatlanul indokoltnak tartja a külföldiek földszerzésére vonatkozó korlátozások fenntartását, nem tesz javaslatot az átmeneti időszak lerövidítésére.)

A fentiekből látható, hogy többségében olyan gondokról van szó, amelyekre a rendszerváltás utáni új helyzetben csak részben vagy egyáltalán nem sikerült még

4 Sorsdöntő esztendő – A Magyar Közgazdasági Társaság 42. Vándorgyűlésének előadásai – TAS-11 Kft. 2005

megfelelő megoldást találni, és ezeket a problémákat az EU-csatlakozás a felszínre hozta.

Azt látom, hogy földművelésügyi miniszterünk nagyon felkészülten és határozottan lép fel az EU-fórumokon és bilaterális szinten egyaránt a magyar problémák megoldásáért és érdekeink megvédéséért. Számos területen sikereket ér el (pl. gabona intervenciók raktározása, kukorica intervenciók ára, EU-borreform rendelkezései stb.).

Mi a helyzet a magyar agrárgazdasági szektor erőfeszítéseivel, mit tesznek ma az érintettek a gondok megoldásáért? 2004-ben és 2005-ben átmeneti zavarok mutatkoztak a kifizetésekért felelős magyar intézményrendszer működésében, bizonytalanságok a pályázati eljárás alkalmazásában, bizonytalanságok és aggodalmak a kifizetésekkel illetően. Ezek a zavarok, amelyek komoly gazdatüntetésekhöz vezettek 2004-ben és 2005-ben, rendeződni látszottak 2005 végére. Lassabban oldódnak meg a gondok azokon a területeken, ahol a mezőgazdasági termelőknek lenne saját tennivalójuk, pl. az önszerveződés. Hol a meggytermelők eladási gondjaitól visszhangzott a sajtó, hol a dinnyetermelők, az almatermelők különféle demonstrációira került sor, miközben a termelők igen alacsony százaléka tömörül olyan gyümölcsstermelő, -eladó, -feldolgozó termelői szervezetekbe, amelyek a régi EU-tagállamokban működnek, és egyengetni tudják a kérdések megoldását a nagykereskedelmi szféra irányában. Ehelyett a termelők egy része az államtól, a kormánytól várja a segítséget. Újabb keletű probléma, hogy az Európai Bizottság értékelése szerint a parcella-nyilvántartási rendszerünk egyes elemei nem felelnek meg a közösségi jogszabályoknak, és ezért egyesek jogtalanul vettek fel támogatásokat, amelyeket vissza kell fizetni, ha ez a vád jogosnak bizonyul. (Az egyeztetések folynak az EU-val, majd kiderül, hogy melyik fél érvei a nyomósabbak.)

Összegezve, az agrárszféra területén nehezebben megy az illeszkedés, mint a gazdaság és a társadalom más szféráiban, nemcsak az EU-hoz, hanem a rendszerváltás hozta új rendszer feltételeihez is. Ez utóbbi terület illeszkedési nehézségein kellő lendülettel kellene úrrá lenni, és akkor az unióhoz való illeszkedés is könnyebben, egyszerűbben menne. Úgy látom, még hosszú menetelés vár ránk, ugyanakkor remélem, hogy lassan csak megtaláljuk a megoldást. Exportunk a csatlakozás óta is rendületlenül növekszik a növénytermesztés és az állattenyésztés terén egyaránt, és ezen belül folyamatosan nő az EU-ba irányuló hányad. Ez bizonyíték és biztosíték arra, hogy van a magyar mezőgazdaságnak egy egészséges, a versenyt állni tudó magja, amire támaszkodva lehet/kell megtalálni a megoldást. Úgy vélem, hogy a szektor saját önszerveződésében való előrelépés elengedhetetlen eszköz ebben a folyamatban.

10. Teljes jogú tagként a 2007–2013. évi pénzügyi keret meghatározásában

A 2007–2013. évi pénzügyi keretről szóló megállapodás létrehozása nehéznek ígérkezett már az előző pénzügyi keret kapcsán felmerült feszültségek alapján is, és a valóság erre nem cáfolt rá. Az érthetőség érdekében vissza kell tekinteni az előző hétéves keret létrejötté körüli feszültségekre, mert ezek nem új keletűek.

10.1. Feszültségi pontok az 1990-es évek végén

a) A Maastrichti Szerződéssel az Európai Unió irányt vett a gazdasági és monetáris unió megvalósítása, az euró mint közös valuta létrehozása és egy euróövezet kialakítása felé. Ez a korábbiaknál jóval szigorúbb pénzügyi fegyelmet követelt meg, részletes elemzések alapján kialakított és a Stabilitási és Növekedési Paktumban megerősített küszöbértékek és eljárások betartása mellett. (Ennek okairól a magyar konvergenciaprogram kapcsán már szó esett.) Az értékek létrehozását és fenntartását több tényező veszélyeztette: a konjunkturális tényezők, amelyekre hatott az EU versenyképességének gyengülése, nemcsak az Amerikai Egyesült Államokkal, de újabban megjelenő és feltörekvő ázsiai versenytársakkal szemben is. Emellett a legnagyobb tagállamot, Németországot egyre jobban terhelte a német újraegyesítés költsége, amely a korábbiakban számítottnál jóval nagyobbak bizonyult. Egyre erőteljesebben megmutatkozott, hogy a korábbi szociálpolitikai modell mellett a versenyképesség javítása nem oldható meg, a strukturális változások belpolitikai feszültségeit azonban még nem merték vállalni. Az e körülmények okozta feszültségek erősödtek azzal, hogy a pénzügyi világ kétellyel fogadta az euró színre lépésének, a nemzetközi pénzpiacon való tartós szerepvállalásának a lehetőségét, továbbá állóképességét a dollárral való versenyben.

b) Az Agenda 2000 – amelyet a Bizottság 1997-ben mint az agrár- és a kohéziós politika reformjával egybekötött finanszírozható tervezetet terjesztett elő a 2000–2006. évi pénzügyi keretre – mindössze hat ország 2002-től való csatlakozására állított be forrásokat. Eközben – az 1998. végi helsinki döntés értelmében, politikai megfontolások alapján – a csatlakozásra várók és a tárgyalást folytatók köre 12-re gyarapodott.

c) Az Agenda 2000 által felvázolt reformlépéseknek konkrét intézkedésekké alakítása azonban önmagában sem volt könnyű feladat. Ez ugyanis a régi tagállamok részére történő kifizetések abszolút vagy viszonylagos csökkenésének a veszélyét is magában hordozta, ami heves vitákkal járt. A regionális és kohéziós politika előnyeit élvező országok erre a támogatásra továbbra is igényt tartottak, a korábbi feltételrendszer mellett. Az agrárgazdasági támogatásokban érdekeltek, elsősorban Németország és Franciaország – bár felvetődött legalább a részbeni renacionalizálás gondolata is – nehezen akarták tudomásul venni a különféle reformlépések csökkentési vonzatait, és vitáik középpontjában inkább az állt, hogy miként lehet az újonnan csatlakozó országoknak az agrárkifizetésekből járó hányadot „elvi megközelítésben” minél szerényebbre venni, nemcsak a jelen, hanem a következő költségvetési periódusok szempontjából is. A fő érvük az volt, hogy ezek az új tagországok nem részesültek a korábbi agrárpolitika előnyeiből, így azok mérséklése nem igényel kompenzációt. (Ez a kompenzáció az ún. közvetlen kifizetés, amely az agrárköltségek tetemes hányadát teszi ki.) Tanulmányok születtek arról is, hogy az alacsonyabb bérek és árak, a mezőgazdaságban foglalkoztatottak alacsonyabb életszínvonala általában alacsonyabb szintű támogatást igényelne, különben a keleti áru „letarolja” a régi EU-tagok agrárpiacát és veszélyezteti a mezőgazdaságban foglalkoztatottak helyzetét.

d) A versenyképesség javítása mint közösségi költségvetési eszközöket is igénylő feladat ebben az időszakban még nem kapott kellő hangsúlyt. Azt felismerték, hogy a globalizációból fakadó feladatok megoldása, az információs társadalom mint környezet kiépítése, a kutatás-fejlesztés előtérbe helyezése létfontosságú a globalizáció rohamléptékű előrehaladásának körülményei között, de e tennivalókat alapvetően tagállami keretekben és eszközökkel látták kivitelezhetőnek. Ezt a nagyszabású programot – amely nevezhető rendszerezett kívánságlistának is, mivel a megvalósításhoz tartozó eszközök téra kevéssé volt kimunkált – tartalmazta a 2000 tavaszán elfogadott lisszaboni stratégia. (Ennek további sorsáról majd a későbbiekben még szó lesz.)

e) Kisebb hangerővel, de a viták napirendjén szerepelt a brit visszatérítés indokoltságának kérdése, mert több tagállam kérte ennek módosítását vagy megszüntetését. (Mint ismeretes, a britek számára annak idején *Thatcher* miniszterelnök-asszony harcolt ki az EU költségvetéséből történő pénz-visszatérítési mechanizmust, arra hivatkozva, hogy az akkor az Európai Közösségek költségvetésének túlnyomó részét képező agrárpolitikai támogatásokból az Egyesült Királyság alapvetően nem részesedik. Azóta változott az Európai Unió taglétszáma, fejlettségi összetétele, a közös és közösségi politikák köre, az EU előtt álló feladatok és a költségvetés szerkezete, de az Egyesült Királyság erről az egykor kiharcolt kedvezményről nem hajlandó lemondani.)

A különböző uniós, tudományos és politikai fórumokon arról folyó viták, hogy ez a sokféle igény hogyan győmszölhető bele egy viszonylag elfogadható pénzügyi keretbe, nehezen látszottak nyugvópontra jutni.

Az Európai Tanács 1999 márciusában összehívott ülését is többnapos, szinte egymásba folyó agrár- és pénzügyminiszteri tanácsülések előzték meg. A döntés a hétéves pénzügyi keret ügyében nemcsak azért volt szükséges, hogy 2000. január 1-jétől előkészített rendeletek és szabályosan lefolytatott éves költségvetési eljárások szerint folytatódjék az EU élete, hanem azért is, mert dönteni kellett a „bejárati ajtóban” toporgó 12-ek további menetrendjéről. A megoldatlan költségvetési helyzet fokozott bizonytalanságot okozott volna a bővítési folyamat tekintetében is. Úgy tűnik, hogy a német elnökség felmérte ezt, és létrehozta a következőkben vázolt politikai megállapodást, megfelelő kompromisszumokkal.

10.2. Melyek voltak a 2000–2006. évi pénzügyi keret főbb jellemzői?

a) Az agrárterületen előirányozták a reformokat, növelték a vidékfejlesztés szerepét, és az új tagok tekintetében a tárgyalásokhoz oly módon is értelmezhető belső megállapodást hoztak létre, mely szerint őket nem illeti meg az ún. közvetlen támogatás, azaz az agrárpolitikai támogatásnak az a része, amely az első agrárpolitikai reform óta az uniós agrártámogatások jelentős hányadát képezi.

b) A kohéziós politikában a támogatási mértékek a tizenöt régi tagállam számára az ő fejlettségi arányaik alapján megszabott, a korábinál sokkal részletesebben szabá-

lyozott feltételrendszer szerint alakulnak. (A spanyolok vezette kohéziós országok már jó előre nyilatkozatban rögzítették, hogy a csatlakozás utáni első pénzügyi keretből továbbra is igénylik az addigi magas szintű támogatásokat, mert a felzárkózási folyamatukhoz ez szükséges, azaz az unió átlagos fejlettségi szintjének alacsonyabb szintre kerülése azáltal, hogy kevésbé fejlett országok lépnek be az integrációba – az ún. statisztikai hatás – nem akadályozhatja meg e körülmény figyelembevételét. Az új tagországok ügye a csatlakozási tárgyalások záró szakaszában – ahogy erre már a korábbiakban utaltam – úgy oldódott meg, hogy a csatlakozási szerződés biztosítja számukra a regionális politika támogatásaiban való teljes részvételt, hároméves átmenettel, az akkor érvényes regionális politikai támogatási rend feltételei szerint.)

c) A brit visszatérítés rendszerét kismértékben módosították.

d) A hétéves pénzügyi keretet jogi formába öntő intézményközi megállapodás külön fejezetet hozott létre a bővítés céljaira, 2002-től emelkedő összegű forrásokat biztosítva, és kikötve, hogy ezek az összegek más célokra nem csoportosíthatók át. Tehát vagy a bővítést finanszírozzák ebből, vagy a források felhasználatlanul maradnak. És a nagy szenzáció, hogy a bővítési célt szolgáló forrásokat úgy biztosították, hogy a pénzügyi keret éves előirányzatai – az unió tagállamainak összesített bruttó nemzeti termékéhez viszonyítva – a korábbi hétéves pénzügyi keret 1,27 százalékos arányszámához képest mindvégig alacsonyabb arányszámot mutattak. A már említett intézményközi megállapodás pedig külön fejezetet különített el 2002-től a kibővítés céljaira. A pénzügyi keret viszonylagos nagysága a megelőzőkhez képest mérséklődik.

A csatlakozási tárgyalásokat folytatók fellélegeztek, a viták azonban a megvalósítást szolgáló szinteken folytatódtak. Az utóélet „csemegéiből” azért érdemes még néhány elemre emlékeztetni.

10.3. Hogyan hatott ez a csatlakozási tárgyalásokra?

Az agrárügyek, illetve az agrárfinanszírozás feszültségei a csatlakozási tárgyalások záró szakaszában, a pénzügyi kérdéseket tárgyaló ún. záró csomag kapcsán ismét fellobbantak. A Bizottság agrárbiztosa, *Franz Fischler* vette magának a bátorságot, és a Bizottság záró pénzügyi rendelkezésekről szóló javaslatában arra az álláspont-ra helyezkedett, hogy a közvetlen támogatások részét képezik a közösségi jogrendnek, és ezért ebből az új tagokat nem lehet kirekeszteni, így csak az lehet a megoldás, hogy az erre való teljes jogosultságukat egy hosszú átmeneti időszak folyamán érik el. A Bizottságot emiatt több irányból bírálták. A költségvetési befizetési terhek nagy részét viselő országok azért, mert vitatták e jogcímet, a csatlakozni kívánók azért, mert a hosszú átmeneti időszak miatt diszkriminatív elbánásról panaszkodtak, az Európai Parlament pedig azért, mert politikailag indokolatlannak minősítette a hosszú átmenetet és „szűkkeblűséggel” vádolta a Bizottságot.

Eközben folytak az elhatározott agrárpolitikai reformról szóló, önmagukban is éles vitákkal járó miniszteri tárgyalások. A két téma érintkezéséből eredő közel há-

romnegyed éves „csiki-csuki” helyzetet végül is a Schröder kancellár és Chirac elnök közötti megállapodás, illetve az ennek alapján az Európai Tanács 2002. októberi informális ülésén tett kezdeményezésük elfogadása oldotta fel, amely 2006. évi szinten befagyasztotta a következő hétéves pénzügyi keret időszakára a közös agrárpolitikai kiadásokat. Ez a döntés iránymutatást adott a csatlakozási tárgyalások záró szakaszához és az agrárreformhoz is.

Nagy izgalommal, figyelemmel és feszültséggel éltem végig ezeket az időszakokat, ezért nézze el a kedves Olvasó, ha még néhány érdekes aprósággal folytatom a történetet, ami jellemzi azt is, hogyan alakulnak az ügyek egy ilyen soktagú és sokszínű integrációs szervezetben.

A dán elnökség tehát zöld utat kapott a tárgyalások utolsó, de meglehetősen izgalmas szakaszának a levezényeléséhez. Ehhez bizonyos rugalmasság kell, és mint minden tárgyalásnál, mindkét félnek rendelkeznie kell némi bevethető toleranciataralékkal. A dánok nagy lendülettel és gondossággal, elkötelezetten nekiláttak a megoldáshoz vezető maratonni, szinte egymásba folyó tárgyalássorozatnak. A tagállami belpolitikai szempontok sem hanyagolhatók el. Ugyanaz a Schröder kancellár, aki Chirac elnökkel együtt háraitotta el az akadályokat a tárgyalások befejezése elől és politikailag elkötelezett volt a bővítés mellett, élesen bírálta a dánokat november utolsó napjaiban amiatt, hogy – úgymond – a rugalmasságot illetően túllépnek hatáskörükön. A kritikát nyilvánvalóan a német belpolitikai helyzet indokolta, ahol állandósult a belső feszültség a nagy rendszerváltás Németországot érintő költségei, elsősorban a német újraegyesítés miatt. Szerencsére a tárgyalások folytatódtak. A koppenhágai csúcs feszültséggel és nyugtalansággal teli tárgyalási napjai, nappalai és éjszakai végül is eredménnyel zárultak. Az eredmények a magyar küldöttségben egyeseknél örömet, kis csalódottsággal vegyítve, másoknál megkönnyebbülést váltottak ki. A Tanácstól kézhöz kaptuk a záró tárgyalás jegyzőkönyvét, és néhány napig azt hittük, hogy most már minden sínen van. De azért ez nem volt ennyire egyszerű.

A 2003. januártól április elejéig tartó időszakot a felszínen az uralta, hogy az Európai Parlament, megsértettnek ítélve magát jogaiban, támadást intézett a Tanács és a Bizottság ellen, mivel a végső megállapodás létrehozásába nem vonták be, és nem módosították az intézményközi megállapodást. Az EP e jogsértés megtorlása-képpen azzal is fenyegetett, hogy nem adják meg a jóváhagyást a 2003. április 12-ére tervezett ünnepélyes aláíráshoz. A jóváhagyás látványos párharcok után végül is április 9-én megszületett, de az EP Költségvetési Bizottságának elnöke – az eljárás miatti egyet nem értését kifejezendő – nemmel szavazott. Eközben természetesen folytak a csatlakozási szerződések szövegének pontosító-szerkesztési munkálatai, a fordítások, továbbá az aláíráshoz szükséges hazai jóváhagyási eljárások valamennyi régi és leendő tagállamban.

10.4. Kisebb „viszontagságok” a 2002. decemberi megállapodást követően az előirányzatok nagysága és jóváhagyása terén

Ezzel azonban a pénzügyi kerettel kapcsolatos viszontagságok még koránt sem értek véget. Az Európai Parlament valamivel magasabb kohéziós támogatásokat ígé-

nyelt és hagyott jóvá a 2000–2006. évi pénzügyi keretet tartalmazó intézményközi megállapodás módosítása során, hogy így fejezze ki politikai egyet nem értését a Tanács irányában.

Az intézményközi megállapodás előirányzatai – hogy félreértés ne legyen – lehetőséget jelentenek, nem kötelezettséget. A kötelezettség a valamennyi tagállam és a csatlakozók által aláírt csatlakozási szerződésben szerepelt. Az EP által biztosított lehetőséggel csak olyan formában lehetett volna élni, ha a pénzeket más éves ütemezésben vesszük fel, illetve kötjük le. Tehát a végösszeg nem változik, csak más a felvétel ütemezése, azaz első évben lehetett volna nagyobb összeget felvenni a későbbi évek rovására. Ezt a megoldást a kormány, illetve az illetékes tárca nélküli miniszter és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség vezetője nem tartotta célszerűnek, mert úgy vélték, hogy az első évben az igénybevétel biztonsága kevésbé garantálható, mint a későbbi években. Első évünk az új szabályok alkalmazása szempontjából úttörő év volt, számolni kellett a kezdet és a betanulás nehézségeivel, ami a folyamatokban késedelmeket okozhatott. Figyelembe kellett venni a regionális politika alkalmazásában azt az EU-szabályt, miszerint a megnevezett évre előirányzott összegeket két év alatt fel kellett használni, és a fel nem használt pénzek ezután visszakerültek az EU közös költségvetésébe más célú hasznosításra. A kormány álláspontját bíralták egyes magyar EP-képviselők, és hozzájuk csatlakozott néhány hazai képviselő is. Számos magyar parlamenti felszólalásnak és kritikának voltam fültanúja, részt vettem (akkor már a Külügyminisztérium Miniszteri Kabinetjének munkatársaként) ilyen bírálatot tartalmazó levelek megválaszolásában is, míg végül mindenki megértette: az első évben nagyobb a veszély, mint a későbbi években, hogy nem tudjuk két év alatt a teljes összeget lehívni, és ez veszteséggel járt volna az ország számára.

10.5. Mi jellemezte az EU-beli helyzetet a 2007–2013. évi pénzügyi keretről szóló tárgyalások megkezdésekor?

A 2007–2013. évi pénzügyi keret előkészítésének munkálatai még tagságunkat megelőzően megkezdődtek a Bizottság közleményével, amely körülmekintő javaslatot tartalmazott a feladatokra vonatkozóan, hozzárendelve ezekhez az általa szükségesnek ítélt összegeket. A Bizottság javaslatát a kiadások, illetve a keret nagyságát illetően nem a „szűkmarkúság” jellemezte. A javaslatok fogadtatása a tagállamok, elsősorban a nettó befizetők oldaláról nem volt kedvező.

a) Konjunkturális és versenyképességi okok miatt erősödtek a belpolitikai feszültségek és a költségvetési gondok számos tagországban. 13 ország – köztük a legnagyobb befizetők – ellen indult költségvetési túllépési eljárás. (Emlékeztetőül: 2004 nyarán a Pénzügyminiszterek Tanácsa tudomásul vette Németország és Franciaország költségvetési túllépését, konzekvenciák nélkül. Ez arra indította a Bizottságot és az Európai Központi Bankot, hogy az Európai Bíróságnál eljárást kezdeményezzenek a Tanács ellen. Az Európai Bíróság 2005 nyarán elmarasztalta a Tanács döntését, és annak megváltoztatására ítélte. A Tanács, tudomásul véve ezt, felkérte a Bizottságot a Stabilitási és Növekedési Paktum felülvizsgálatára.)

b) A versenyképesség-javítási feladatok egyre égetőbbé váltak, tovább romlottak a konjunkturális viszonyok, és eközben olyan új természetű problémák is felmerültek, mint a klímaváltozásra való felkészülés és az európai energiaellátás perspektivikus gondjai, a terrorizmus elleni küzdelem stb.

c) Az unió pénzügyi keretének a 2007 és 2013 közötti évekre kell a működés pénzügyi kereteit biztosítani a huszonhét, a közös és közösségi politikákban teljes joggal részesülő tagállam számára.

10.6. Változtak-e a feltételek az előző periódushoz képest a tagállamok oldaláról?

A bevételi oldal – szaknyelven az unió saját forrásai – számos változáson ment keresztül az integráció bővülésével és tartalmi gazdagodásával. Kezdetben elegendőnek bizonyultak a külkereskedelmi jellegű bevételek (vámok, cukorilleték), később bővültek a források a tagállamok hozzáadottérték-adójának bizonyos százalékával, majd amikor ez sem volt elegendő, a hiányzó összeget a tagállamok bruttó nemzeti termékének egy meghatározott százalékával pótolták. Ennek mértéke eddig jóval 1 százalék alatt maradt. A helyzet kombinálódott az ún. brit visszatérítési mechanizmussal, amelynek részletei, szinte pénzügyi keretről pénzügyi keretre haladva, valamit mindig módosultak, mivel a brit visszatérítés terhei nem egyenletesen oszlottak meg a tagállamok között, és időről időre felmerült a teherviselésbeli változtatás igénye. Mindebből érzékelhető, hogy nehezen átlátható a kép az egyes tagállamok bruttó hozzájárulásáról, még nehezebben az ún. nettó pozíciókról, amelyek a közösségi költségvetésből kapott juttatásokat is figyelembe veszik. Ezért az alkotmány-szerződés tervezetét kialakító Konvent kísérletet tett egy átlátható befizetési rendszerre való áttérésre. A tárgyalások záró szakaszában, 2003 tavaszán életre hívott egy ún. „budget discussion circle-t”, azaz egy munkacsoportot elsősorban a saját források rendszerének megújítására vonatkozó javaslatok kialakítására.

Magyarország megfigyelő volt a Konvent munkájában, így módomban állt a munkacsoport hat egymást követő héten megtartott vitadélutánján részt venni. A munkabizottság a hat ülésen tapodtat sem tudott elmozdulni az érvényes gyakorlattól. Többféle javaslat felmerült, de ezek elmélyültebb megvitatása, elemzése lehetetlené vált, mert a brit delegátus, *lord Tomlinson*, egykori pénzügyminiszter minden javaslatot – kitérő szónoki teljesítményt nyújtva – „lemosott” az asztalról. Az utolsó ülésen így utasította el az elnöklő, *de Vigo* spanyol EP-képviselő összefoglaló jelentését is, amely a felmerült gondolatokról adott volna számot a plenáris ülésnek. Mivel a jelentést konszenzus alapján kellett volna benyújtani – a költségvetési ügyek ugyanis egyhangúságot követelnek –, az ülésorozat dolgvégezetlenül fejeződött be. A munka záró akkordjaként *de Vigo* megkérdezte *lord Tomlinson*t, hogy az érdemi munkát megghiúsító fellépése személyes meggyőződésen alapult-e. A brit delegátus válasza: személyesen több javaslatot érdekesnek talált, de otthonról kapott mandátuma a status quo maradéktalan fenntartására szólt, és ezt be kellett tartania. (Ez a munkacsoport igen tanulságos volt számomra, emléke sokszor visszatér,

mert először tapasztaltam személyesen és ennyire világosan azt a brit hozzáállást, amely alapvetően az integráció jelenlegi fejlettségi, minőségi szintjének megtartására irányul, és amely általában nem látszik érdekeltnek az integráció minőségi továbbfejlesztésében. Ugyanez az angol hozzáállás volt tapasztalható az alkotmányserződés és jogutódja megtárgyalása során, és nincsenek jelek arra nézve, hogy ez változna a jövőben.)

A vázoltakból látható, hogy nem javultak a körülmények a pénzügyi keret létrehozására. Ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy noha 2004 októberében aláírták az alkotmányserződést, amely számos vonatkozásban változásokat irányzott elő 2006. november 1-jei hatálybalépésével, azonban ez a szerződés sem tudott érdemi továbblépést hozni a közösségi költségvetés kiadási és bevételi oldalát illetően.

10.7. Elindul a tagállami vita/tárgyalás a bizottsági javaslatról

A bizottsági javaslatról éles vita kezdődött, elsősorban a nettó befizetők oldaláról. Hat nettó befizető – Ausztria, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Németország és Svédország – levélben nyilvánította ki álláspontját, mely szerint nem hajlandók olyan pénzügyi keretet elfogadni, amelyben a befizetési kötelezettség nagyságrendje meghaladná az EU tagállamai bruttó nemzeti termékének 1 százalékát. Az agrárpolitikai kiadásokra vonatkozó keretszám, amelyben 2002 októberében az Európai Tanács megegyezett, az első időszakban még nem képezte vita tárgyát. A vita fontos témáivá váltak a kohéziós kiadások. Ennek során egyes régi tagállamok felvetették, hogy az új tagállamokban ne lehessen olyan régióknak és olyan célokra strukturális támogatásokat adni, amelyek ezen források segítségével beruházásokat vonnak el más uniós régiókból, veszélyeztetve az ottani munkahelyeket. Létrejött a kohéziós országok csoportja a kohéziós politika tartalmának és érdemének a megvédésére, mintegy 18 tagállammal. A tagállamok egy része, köztük új tagállamok, a brit visszatérítési rendszer megváltoztatását, megszüntetését igényelték. A britek álláspontja az volt, hogy a visszatérítés módosításáról csak az agrárpolitika átalakításával összefüggésben hajlandók tárgyalni. Hogy teljes legyen a kép: valamennyi tagállam elvben egyetértett abban, hogy a pénzügyi kereten belül több helyet kellene adni az új kihívásoknak, új politikáknak, a klímaváltozással, az energiapolitika kérdéseivel összefüggő feladatoknak.

A 2004. második felében az elnökségi feladatokat ellátó Hollandia – a nettó befizetők levelének egyik aláírója, ettől a pozíciójától nem szándékozva cseppet sem elmozdulni – idejét, nem véletlenül, azzal töltötte, hogy bilaterális beszélgetéseket folytatott és a véleményeket csoportokba (ún. *negotiating box*-okba) rendezte.

A 2005. első félévi luxemburgi elnökség vette magára a felelősséget, *Jean-Claude Juncker* miniszterelnökkel és pénzügyminiszterrel, hogy egy kompromisszumos javaslatot készítsen az Európai Tanács 2005. júniusi ülésére. A javaslat megszületett, azzal, hogy 1,05 százalék lett volna a befizetési kötelezettségnek az EU-tagállamok bruttó nemzeti össztermékéhez viszonyított aránya. A javaslatot az utolsó pillanatban, magán az ülésen a néhány nap múlva posztját elhagyó brit miniszterelnök, *Tony Blair* elutasította. Nehéz és válságos hónapok következtek, hiszen ez volt az az

Európai Tanács-ülés, ahol az unió politikai vezetésének szembesülnie kellett az alkotmány szerződést elutasító francia és holland népszavazás állásfoglalásával.

A soron következő brit elnökség gyakorlatilag folytatta a holland taktikát: bilaterális keretekben igen szorgalmasan gyűjtötte a tagállamok véleményét, de hogy ebből mi fog kisülni, azt még egy novemberi konzultáción sem lehetett kideríteni, amelyre itt, Budapesten került sor, és amelyen magam is részt vehettem. Annyi tűnt ki, hogy foglalkoznak egy felülvizsgálati klauzula gondolatával. A klauzula szövegére vonatkozó javaslatukra – emlékeim szerint – röviddel az Európai Tanács záró ülése előtt derült fény. Eszerint a költségvetés tartalmát képező közösségi politikákat felül kell vizsgálni a korszerűsítés, az új kihívásokra való válaszadás érdekében, úgy, hogy ennek eredményei a pénzügyi keret második felében már alkalmazásra kerüljenek.

10.8. Többéves vita után megállapodás a 2007–2013. évi pénzügyi keretről. Magyarország részére kedvező előirányzatok

Fennállt annak a lehetősége és veszélye, hogy a csúcs kudarcra végződik. Az új tagállamok számára ez különös veszéllyel járt volna, mert ha nem jön létre a megállapodás, és a hozzá kapcsolódó jogi formalitások nem hajthatók végre végrehajtási rendeletekkel stb., továbbá nem születik meg a megfelelő eljárással a 2006. évi költségvetés, akkor ők is a legutolsó költségvetési év büdzséje alapján jutnak a támogatásokhoz, azokhoz is korlátozó feltételekkel, miközben 2005-ben még a regionális politika tekintetében is átmeneti időszakban voltunk. (Személyes meggyőződésem szerint a britek – a költségvetés szerkezetének modernizálására vonatkozó törekvésük radikális keresztülvitele érdekében – éppen erre a kényszerhelyzetre játszottak.) A megoldást a német kancellár asszony mozdította elő. Befizetésük növelését felajánlva, sikerült olyan megállapodást létrehozni, amely mögé felsorakoztatható volt mind a huszonhét ország:

- a költségvetési befizetési oldal az EU bruttó nemzeti jövedelem 1,05 százalékát megközelítő nagyságúra emelkedett;
- az agrárkiadások maradtak a 2002. októberi egyeztetett szinten;
- a kohéziós eszközöket sikerült az igényeket alapvetően kielégítő nagyságrendben megállapítani;
- a brit visszatérítés számítási módja változott, 2009-től ez a módszertan már nem terjed ki az új tagállamok agrártámogatásaira;
- lesz felülvizsgálat 2008–2009-ben, de ennek következményeit csak 2013 után alkalmazzák;
- számos tagállam számos egyedi kedvezményt kapott; és végül
- jelképesen, új elemként bekerült a költségvetésbe egyrészt a Globalizációs Alap, amely az egyik tagállamból a másikba történő tőkeátáramlás esetén felmerülő esetleges gazdasági gondok megoldásában lenne hivatott segíteni, másrészt az Európai Technológiai Intézet létrehozása.

A probléma tehát végül megoldódott, számos egyedi kedvezmény, engedmény alkalmazásával. (A megoldást talán az is elősegítette, hogy a Stabilitás és Növekedési Paktum felülvizsgálati eljárásában német részről számolhattak az újraegyesítési költség-

vetési tételük kedvező tekintetbe vételével, bár a véglegesítésre csak 2006 májusában vagy júniusában került sor. Érezhetővé vált, hogy a felülvizsgálat komoly és érdemi vitákkal fog együtt járni.)

Magyarország számára a két legfontosabb területet érintően az eredmények az alábbiak:

- A közös költségvetés előíranyozza mindazokat az agrárgazdasági és vidékfejlesztési támogatási eszközöket és forrásokat, melyeket a csatlakozási szerződésben az Európai Unió irányunkban vállalt.
- A kohéziós politika terén, ahol a csatlakozási szerződés vállalásai az adott időszak regionális politikájának megfelelő juttatásokra terjedtek ki, nagyon fontos tárgyalási kérdés volt, hogy milyen feltételekkel szabályozott kohéziós politikát fogadnak el, és ebben a magyar érdekek hogyan juttathatók érvényre. Ennek a témakörnek a lezárása is pozitívan értékelhető. Magyarország a kialakított regionális és kohéziós politikai szabályrendszer értelmében hét év alatt 23,3 milliárd euró támogatás igénybevételére jogosult. Emellett sikerült elérnie, hogy a statisztikai adatok alapján, azaz viszonylagos fejlettségi szintje szerint, a jogosultsági zónából kifelé haladó közép-magyarországi régió is kapjon még 140 millió euró támogatást. Fontos körülmény az is, hogy határoz magyar kezdeményezésre sikerült az előirányzott támogatási összegek felhasználhatósági időtartamát két évről három évre emelni. A regionális és kohéziós célokra kapott támogatási összegek együttesen szorosan megközelítik azt a határt, azaz a bruttó nemzeti termék 4 százalékát, amelyre az uniós szabályok mint maximális felső határra lehetőséget adnak.

Az előirányzatok tehát rendben vannak, az összegek rendelkezésre állnak. A feladat a hatékony és teljes körű, az EU-szabályokat betartó felhasználásuk.

A pénzügyi keretben való megállapodás feltétele azonban az volt, hogy már a jelenlegi periódusban kezdődjön meg egy széles körű felülvizsgálat a következő pénzügyi keret tartalmáról. Azt vizsgálják, hogy milyen közösségi politikák milyen szabályrendszerben részesüljenek a jövőben a közös költségvetés juttatásaiból, figyelembe véve az integráció belső és külső körülményeinek, a globalizáció és a fenntartható fejlődés támasztotta kihívásoknak való megfelelés szempontjait is. Az első eszmecserék már megindultak. Ezekből úgy látszik, hogy csökkenteni kell az agrárkiadások arányát, és lehet, hogy a szintjét is, de nyitott kérdés, hogy milyen mértékben. Fenyegetően sokasodnak a klímaváltozással és az energiaellátással kapcsolatos feladatok. Nagy kérdés, hogy mi lesz az EU/Magyarország agrárpolitikája ebben az új helyzetben, amikor éppen élelmiszerhiány mutatkozik, az agrártermékek bioenergia céljára való felhasználása, a világ fizetőképes és nem fizetőképes élelmiszerigényének ugrásszerű növekedése folytán.⁵

⁵ Felhasználva Iván Gábor–Hetényi Géza: *EU-költségvetés kihívások és reformtervek* című tanulmány közléseit is. A tanulmány az MTA VKI és a CEU 2007. évi közös tanulmánykötetében jelent meg, amely az MTA és a MEH közötti kutatási megállapodás keretében készült.

INZELT ANNAMÁRIA

Az üzleti élet szereplőinek részvétele a hazai tudomány- és innovációpolitika formálásában I.

A cikk alap gondolata az, hogy az üzleti szféra részvétele segíti a tudomány-, technológia- és innovációs politika formálásának tanulási folyamatát. A szerző azt feltételezi, hogy az üzleti szféra részvétele bőséges lehetőségét teremtheti meg a tanulásnak és az ismeretek átadásának a közpolitika eme részterületeinek kidolgozásában és megvalósításában. A cikk empirikus része azt vizsgálja, hogyan vesz részt a magánszektor az átalakulóban lévő magyar gazdaság tudomány-, technológia- és innovációpolitika formálásában. Két aspektusból elemzi a magánszektor részvételét: a szakpolitikák formálásának szakaszai, valamint a részvétel típusa szerint. Az üzleti szféra közreműködése alapvetően fontos a szakpolitikák formálásának tanulási folyamata, valamint alkalmazkodóképessége szempontjából, amivel nagymértékben hozzájárulhat az innovációpolitika egészének sikeréhez. Az átalakuló magyar gazdaság számára, amely a felgyorsult globalizációval és a nemzetközi versennyel összefüggésben jelentős további reformok előtt áll, különösen fontos az eredményes innovációs politika. A részvétel típusaival a cikk második része foglalkozik, a következő számban.*

A XX–XXI. század fordulóján a közpolitika formálása a körülményekhez jobban alkalmazkodó és rugalmas innovációpolitikai megközelítést igényel.¹ Megköveteli továbbá, hogy a köz- és a magánszféra között új, pragmatikusabb kapcsolódási felületek jöjjenek létre. Fontos *feltételezés*, hogy a tudomány-, technológia- és innovációpolitika (TTI-politika) sikeresebb lehet a vállalkozások innovációs tevékenységre való ösztönzésében akkor, ha a magánszektor is részt vesz a közpolitika formálásának folyamatában. További feltételezése a modern közpolitika-formálásnak az, hogy az egymásra kölcsönösen ható és a részvételre építő „politikakészítési” folyamat elvezethet a jó kormányzáshoz a TTI-politikában. E szakpolitikák egyik célso-

A cikk a *Science and Public Policy* című folyóirat 2008. márciusi számában megjelent írás rövidített magyar fordítása.

1 A politika (politic) és közpolitika (policy) fogalmának megkülönböztetése fontos. A magyar értelmező kéziszótár (2004) szerint az előbbi „a (állam)hatalom megszerzése, gyakorlása, megtartása vagy befolyásolása érdekében kifejtett közösségi vagy egyéni tevékenység”. Míg az utóbbi, a közpolitika (az angol policy – kormányzati politika, államvezetés, államigazgatás, irányvonal, irányelv, eljárásmod) gyűjtőfogalmának megfelelő magyar kifejezés nem szerepel a 2004-es kiadásban, de megtalálható a közpolitika részét képező néhány szakpolitika definíciója: például a tudománypolitika a tudományos élet irányításának, szervezésének elmélete és gyakorlata; a gazdaságpolitika az állam gazdasági intézkedéseit meghatározó elvek, célok rendszere, illetve az ezen alapuló gyakorlat. A cikk a közpolitika három területét, azaz három szakpolitikáját érinti: a tudomány-, a technológia- és innovációs politikát. Az egyszerűség kedvéért e három politikáról együttesen beszélve használjuk a szakpolitika, szakpolitikák kifejezést.

portjának, az üzleti szférának a részvállalása feltételezhetően a számára relevánsabb tudomány-, technológia- és innovációpolitika kialakítását eredményezi, amely jobban képes ösztönözni az üzleti világot a kutatás-fejlesztésbe (K+F) történő befektetések növelésére, arra, hogy a vállalkozások innovatívabbá váljanak, továbbá hogy jobban használják fel az új tudást. Az is a feltételezések közé tartozik, hogy a „üzleti intelligencia” segít megtalálni az innovációs rendszerek gyenge pontjait, és támogatja egy olyan szakpolitikai portfólió kialakítását, amely a rendszer gyengeségeinek mérséklését elősegítő pénzügyi ösztönzőket és programokat is magában foglal. A politikaformálás módja hozzájárulhat az Európai Kutatási Térség céljainak megvalósításához közelebb vivő, a szereplők számára az eddigieknél relevánsabb politikai eszközök kialakításához.

A globalizált „tanuló” gazdaságban a közpolitikának az intézményi tanulásra kell helyeznie a hangsúlyt, és magának a közpolitika formálásának is tanulási folyamatnak kell lennie (Lundval és Borrás 1997, 64. oldal). A magánszektor szereplőinek részvétele alapvetően fontos a tanuló történő közpolitika-formálás és közpolitikai alkalmazkodóképesség szempontjából. Mindezek elengedhetetlenek az innovációpolitika egészének sikeressé válásához.

Az átalakuló gazdaságokban, amelyek a felgyorsult globalizáció és nemzetközi verseny viszonyai között meghatározó reformok előtt állnak, ezek a dolgok különösen lényegesek. Az innovációpolitika irányítása változásának mikéntje és annak hatása a szakpolitika formálására rendkívül fontos kérdések fejlődésük szempontjából. Az átalakuló gazdaságok, így Magyarország számára is létfontosságú, hogy a K+F-be eszközölt üzleti befektetéseket előmozdítsák és jobban aknázzák ki a felhalmozott tudásukat. Feltételezhető, hogy nemcsak a legfejlettebb gazdaságokban, hanem az átalakuló gazdaságokban is kedvezőbb lehetőségeket teremtenek a szakpolitikák tanulási folyamatához és a másutt kialakult jó gyakorlat átvételéhez az üzleti szféra fokozottabb részvétele.

A magánszektor közreműködése kétarcú lehet: hozhat új, a mai kihívásoknak jobban megfelelő megközelítést a közpolitika formálásában, de akár veszélyeztetheti is a társadalom érdekeit. Ha a magánszektor a részvételét a megszerzett előnyök megtartása, vagy új előnyök szerzése érdekében végzett nyomásgyakorlásra használja, akkor nem előmozdítja a közpolitika-formálás modernizációjának. Ha azonban a modernizáció hajtóerejeként új közpolitikai célokat emel az államigazgatás horizontjára, akkor az üzleti szektor részvétele elősegíti, hogy Magyarországon is áttérjenek a TTI-politikák bürokratikus úton történő alakításáról a *szakpolitika hálózati típusú* formálására. A cikk az utóbbi típusú részvétellel kapcsolatos jelenségeket vizsgálja.

A kutatás kérdése a következő: vajon az üzleti szféra fokozott részvétele a TTI-politikák formálásában olyan pozitív jelenség-e, amely elvezethet egy relevánsabb, a ma kihívásaira jobban reagáló szakpolitikához? Javulnak-e az üzleti szféra részvétele következtében a TTI-politika formálási képességek? Hogyan befolyásolja az üzleti világ részvétele a problémák definiálását, a megvitatandó témakörök napirendjének meghatározását, a TTI-politikai program kidolgozását, megvalósítását, valamint értékelését és továbbfejlesztését? Létezik-e valós elkötelezettség, hogy az üzleti szférát – mint a szakpolitikák célszereplőjét – bevonják a szakpolitikák formá-

lásának folyamatába, vagy mindez csupán retorika? Vannak-e jelei a tanulásnak az államigazgatás és az üzleti világ közötti interakciókból? És végül, elvezet-e a hatékonyabb TTI-politikákhoz az, ha a szakpolitikák formálásának módja együttműködő és interaktív?

A kormányzási struktúrákat jelenleg számos országban mélyrehatóan módosítják a közzsféra és a magánszféra együttműködésének változó formái. Az üzleti szféra részvétele és befolyásoló szerepe az innovációpolitika formálásának folyamatában, valamint a gazdasági növekedés és az innovációs aktivitás jellege, mind-mind függenek az adott ország intézményi struktúrájától. Egy átalakuló gazdaság számára az igazán fontos kérdés az, hogy a demokratizálódási folyamatban vajon elmozdul-e a felülről vezérelt TTI-kormányzás a szakpolitikai hálózatok kialakulásának irányába.

A cikk első része röviden áttekinti a *magánszektor részvételével kapcsolatos elméleti alapokat*. A TTI-politikák interdiszciplináris jellegének megfelelően, itt a szakirodalom két áramlata játszik meghatározó szerepet: az innovációs rendszerekről, valamint a szakpolitikákról szóló tanulmányok.

A második rész a magánszektor részvételével kapcsolatos *vizsgálatok két különböző szempontját írja le*. Ezek az aspektusok a közpolitika-formálás különböző szakaszai és típusai, amelyek az empirikus vizsgálat kereteit alkotják.

A harmadik rész az innovatív Európa felé tartó *magyar TTI-politikák formálásának folyamatával* foglalkozik. Magyarországon, más átalakuló gazdaságokhoz hasonlóan, megreformálta jogrendszerét és intézményeit, hogy alkalmazkodjon a fejlett piacgazdaságok gyakorlatához. Az Európai Unióhoz (EU) való csatlakozási folyamat új utat nyitott a középtávú TTI-politikák formálására. Az ország azonban továbbra is csekély összeget fordít a K+F-re, nem tudja elég sikeresen kihasználni sem az itt képződött, sem a máshonnan származó tudást; nem elég aktív az innovációs tevékenysége. Ennek a helyzetnek azután hatása van a magánszektor részvételének körére és e részvétel intenzitására.

A negyedik rész összefoglalja az *üzleti szervezetek kezdeményezői szerepét a politikaformálási folyamatban*. Az elemzéshez az üzleti szférát képviselő szervezeteket három csoportra osztjuk: 1. a „szocialista” utódszervezetek; 2. a rendszerváltás után létrejött (vagy több évtizedes szünet után újjáalakult) szervezetek; és 3. a külföldi befektetők által létrehozott szervezetek. Ez a rész az egyes csoportokba tartozó szervezetek részvételére vonatkozó példákat mutat be, továbbá tárgyalja a magánszektor olyan megkülönböztetett figyelemmel kezelt szereplőit, akik különböző irányító-tanácsadó testületek tagjai. Az utóbbiak közül többen is sikerrel hívták fel a politika formálóinak a figyelmét számos, az innovációt akadályozó tényezőre. Ez és a következő két rész a magánszektor részvételével történő politikaformálási folyamat különböző módozatait, annak kezdeményezőit, valamint a folyamat előnyeit és hátrányait tárgyalja. Az empirikus eredmények értelmezése támaszkodik az elméleti koncepciókra.

Az ötödik rész a Magyarországon már meggyökeresedett *részvételi típusokkal* foglalkozik. A leggyakoribbak: az általános párbeszéd, a politikaformálók által kezdeményezett hivatalos részvétel és a magánszektor által kívánt és kezdeményezett proaktív részvétel, mindamelllett bizonyos szereplők (mint pl. különböző minisztéri-



umok) más megközelítéseket is alkalmaznak. A példák megvilágítják, hogyan tudja az üzleti szféra befolyásolni a politikaformálás folyamatát. Például, az általános párbeszéd nem mindig jelent a felek közötti valós párbeszédet, az államigazgatás politikaformálói gyakran csak információterjesztésre használják a párbeszédnek nevezett eseményeket. Az ilyen alkalmazási mód azután többnyire az üzleti szféra passzív részvételét vonja maga után. Általánosságban elmondható, hogy az átalakuló gazdaságokban a magánszektor részvétele mintegy félig proaktív.

A hatodik rész azt vizsgálja, *hogyan vesz részt a magánszektor a politikaformálási folyamat egyes szakaszaiban*. A politikaformálás során a magánszektor közreműködése jelentős volt a megvitatandó témakörök meghatározása, a tervezés és a megvalósítás szakaszaiban, de szinte egyáltalán nem jelent meg az értékelési/tanulási szakaszokban. A TTI-politikák és programok értékelése egyelőre még gyerekcipőben jár Magyarországon. Ez a mód egy másik kérdést is felvet: Vajon a magánszektor részvétele érinti-e a politikaformálási folyamat lényegét, vagy csupán az uniós szabályozásnak, illetve az EU-tagországok mintája utánzásának a következménye? Az elemzésben megpróbálunk különbséget tenni a részvétellel kapcsolatos retorika és a valós cselekvés között.

Az elemzések a hivatalos dokumentumokon, az úgynevezett szürke irodalom áttekintésén alapulnak, valamint hasznosítják a kutatók és a gazdasági élet szereplői mindennapi kommunikációjából, az innovációs politika formálásában részt vevőkkel történő rendszeres kapcsolattartásból, továbbá a kiválasztott magyarországi szereplőkkel készített, strukturált interjúkból nyerhető információkat is. A hűsz interjúalany közül tizenkettő köztisztviselő volt (négy a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnál, egy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnél, négy a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatalnál, kettő az Innovációs Alapnál, egy az Oktatási Minisztériumnál); hét megkérdezett a különböző testületek tagjai közül került ki (egy volt rektor, hét üzletember). Ezek az interjúk azt tárták föl, hogy az üzleti szféra szereplői hogyan vettek részt a hazai TTI-politikák formálásának folyamatában.

A záró rész azt tárgyalja, hogy *milyen érvek és ellenérvek szólnak az üzleti szféra részvétele mellett és ellen a napirendre kerülő témakörök meghatározásában és az intézkedések meghozatalában*.

1. Elméleti megfontolások

Jó néhány EU-tagországban, amelyek az európai szintű TTI-politika új paradigmájának megvalósítása felé haladnak, a magánszektor részvétele a politikaformálásban növekvő jelentőségű. Az Európai Unióban régi hagyománya van az európai ipari és tudományos közösséggel való együttműködésnek a döntések kialakításában, a szakpolitikai folyamat kezdetétől egészen annak megvalósításáig. A szakirodalomban dokumentált számos eset bizonyítja, hogy ez a részvétel akár pozitív, akár negatív hatással is lehet a társadalomra (Mowery 1983, 1995 Branscomb és Keller 1998, Peterson és Sharp 1998, Kuhlmann 2001, Edler 2003, OECD 2005, Georghiou és társai 2006). Az OECD „*Az innovációs politika kormányzása*” (Governance of In-

novation Policy) című tanulmánya (2005) hangsúlyozza, hogy amennyiben a fejlett gazdaságok elmozdulnak egy nagyobb mértékben innováció-orientált és dinamikusabb modell felé, nem maradhatnak érintetlenek a politika formálásának a nemzeti kormányok által alkalmazott módozatai sem. Az innovációpolitikák és azok irányítása jelentős változásokat követel az irányítás mikéntjében. A TTI-politikák irányítása tudásintenzív, s ezeket a politikákat a nagyfokú bizonytalanság is jellemzi (MUSCIPOLI projekt 2001, Edler 2003, Parsons 1995, 2001). Egy hatékony és összefüggő, a szektorokon átívelő innovációs politika megkívánja a hozzáillő, releváns tudás létrehozását és alkalmazását, valamint annak integrálását a döntéshozatali folyamatokba.

A XXI. században az európai országoknak az innovációs politikáik létrehozásának és megvalósításának új kereteire van szükségük. Egy ilyen keret a Nemzeti Innovációs Rendszer (NIR) elméletének megfelelő megközelítésére épül (Edquist 1997, Freeman 1987, Lundvall 1992, Lundvall et al. 2002, Nelson 1993), amely rendszer a TTI-politikát a részvétel útján valósítja meg (Rhodes 1988). Az innovációpolitika formálásával kapcsolatos tanulási és evolúciós szemlélet feltételezése szerint az innovációs rendszer sikere attól függ, hogy az mennyire képes az adaptálásra a tudásfelhalmozás és a felejtés állandó tanulási folyamatán keresztül (Lundvall és Borrás 1997, 75. oldal).

„A közelmúltban az innovációs politikáról való gondolkodás átalakulása kezdődött el, mivel az innovációs folyamatokról való gondolkodásban a lineáris szemléletet fokozatosan felváltja az interaktívabb és rendszerszerű irányzat. Az innovációs politika újfajta gyakorlata azonban inkább a fokozatos fejlődés, mint a tudatos megfontolások eredménye. Továbbá, az innovációs politikát nem valamely modern innovációs elmélet alakítja szisztematikusan, sokkal inkább az intuíció és a közgazdasági józan ész áll a háttérében. A szakpolitikák alakítóinak körében még gyakori az innováció lineáris modellje szerinte gondolkodás, a szakpolitika-formálók továbbra is inkább koncentrálnak az új ismeretek létrehozásra, semmint terjesztésére és hasznosítására.” (Johnson 1996, 18. oldal, idézi Lundvall és Borrás 1997).

A szakpolitikák hálózati megközelítése (összefoglalását lásd Lyall 2007) „viszonylag stabil, nem hierarchikus és egymással nem összefüggő kapcsolatokat jelöl, amelyek a szakpolitikák vonatkozásában közös érdekekkel bíró szereplőket kapcsolnak össze, mivel a közös cél elérésének legjobb módja az együttműködés.” (Borzel 1988, idézi Lyall 2007, 5. oldal). A politikaformálás hálózati modellje eltávolodik a központosított, felülről vezérelt modelltől, és nagy figyelmet szentel a párbeszédnek. A szakpolitika hálózati megközelítésében a kormányzat a TTI-politika tárgykörének (napirendjének) katalizátoraként, nem pedig a meghatározójaként jelenik meg. A TTI-politika formálásában sok szereplő vehet részt, és pedig: az érdekcsoportok, a közhivatalnokok, az üzleti élet szereplői és szakértők. Az intelligens politikaformálás szempontjából alapvető fontosságú a közös tanulás.

A tanuló gazdaság mint az innovációs tevékenységek színtere olyan tárgyalásos folyamatokat foglal magában az üzleti szféra képviselői és a kormányzati politika alakítói között, amelyek bizonyos területeken konszenzushoz vezetnek, míg más területeken kompromisszumokat, vagy az érdekellentétek elismerését eredményezik

(Johnson 1997, 16. oldal). A technológiai fejlődésnek kulcsfontosságú tényezője az intézményi tanulás, illetve annak a képessége, hogy az adott intézményi struktúrát az új körülményekhez vagy környezethez igazítsuk.² Az *intézményi tanulás* egy olyan dinamikus folyamat, amelynek során fokozatosan fejlődnek a gazdaság és a társadalom politikai intézményei. Az okok egyaránt belső és külsők, de a folyamat konkrét kimenetele az intézmények belső dinamizmusának függvénye (Lundvall és Borrás 1997, 64. oldal).

A szakpolitika-formálás mint tanulási folyamat befolyásolja a rendszer összteljesítményét. A szakpolitika alakításának folyamata különböző szakaszokra osztható. (Parsons 1995, 39. oldal) azt hangsúlyozta, hogy a „szakaszok” szerinti megközelítés a politikaformálás olyan folyamatát elemzi, amely a szakpolitika napirendjére kerülő témakör meghatározásával kezdődik, és a szakpolitika értékelésével és lezárásával ér véget. A szakaszos megközelítés előnye, hogy lehetővé teszi a valóság összetett voltának elemzését, és hozzásegít ahhoz, hogy ez az összetettség többé-kevésbé kezelhetővé egyszerűsödjön. A szakaszok szerinti modellt alkalmazó szerzők különféle fázisokat határoznak meg, ezek száma az elemzés céljától függően eltérő lehet (lásd pl. Rose 1973, és Jenkins 1978). Valószínűleg jobb és tartósabb eredményekhez vezethet az, ha azokat, akikre hatni akar a szakpolitika, a politikaformálás megoldásai keresésének minden szakaszába bevonják.

2. A magánszektor részvételének legfontosabb jellemzői

A konszenzusépítéshez szükséges feltételek a politikaformálás bármely szakaszában rendkívül fontosak a TTI-politikák számára. A magánszektor részvétele a tudományos, technológiai és innovációs politikák formálásában két különböző szempontból vizsgálható: egyrészt a szakpolitika-formálás szakaszai szerint, másrészt a részvétel típusa szerint.

2.1. Szakaszok

A cikkben a TTI-politikák formálásának folyamatát négy szakaszra bontjuk: 1. a politika napirendjére kerülő témakörök meghatározása (probléma-meghatározás); 2. tervezés (ide értve a fontossági sorrend felállítását is); 3. megvalósítás és, egy bizonyos mértékig, 4. az értékelés és tanulás.

A *napirendre kerülő témakör* meghatározásának szakaszában kell azonosítani és meghatározni a szakpolitikai problémákat. Ez azt jelenti, hogy azoknak a választásai, akik részt vesznek a szakpolitikai kérdéskörök meghatározásában, alakítják azt

2 Az innovációs rendszerek képesek intézményi struktúrákat kölcsönvenni más országoktól a jobb teljesítmény érdekében. Az intézménykölszónzés azt jelenti, hogy „sikeresnek látott” országok gazdasági intézményeit lemásolják azzal a céllal, hogy a másoló országban rövid időn belül javítani tudják a technológiai fejlődés feltételeit. Az intézménymásolásnak nyilvánvaló korlátai vannak, hiszen külföldi intézmények soha sem vihetők át egy másik rendszer feltételei közé a maguk teljességében abból a közegből, ahol létrejöttek.

a témakört, amelyen belül a problémákat megvitatják. A gondolatok és az ismeretek szerepe jelentős a szakpolitikai folyamatban. Az ismeretek alkotják a problémák és a napirendre kerülő témakörök kereteit (Parsons 1995). A szakpolitikák alakítói – akár rendelkeznek, akár nem azzal az előnnyel, hogy más érintettekkel is kapcsolatban állnak – döntenek el, hogy mely kérdések válnak politikai kérdésekké, és melyeket zárnak ki ebből a körből. A különböző típusú problémák különböző politikákat eredményeznek (Lowi, idézi Parsons 1995, 86. oldal).

A *tervezés* azt jelenti, hogy a már azonosított problémákra megoldást dolgozunk ki, valamint azonosítjuk és értékeljük a megvalósítás és a teljesítés kockázatait. Ebben a szakaszban a szakpolitika kialakítói meghatározzák a politika elvárt eredményeit, az érdekelték körét és azok szerepét. Megvizsgálják, hogy az egyes opciók hogyan alakulnak a valóságban. A fontossági sorrend megállapítása aktív folyamat, amelyben választanak az alternatívák között, és kiválasztják a legjobbnak vélt változatot. Ebben a szakaszban a politika alakítói megállapítják a megvalósításhoz szükséges időt, és biztosítják a szakértelmet, továbbá az időben és térben szükséges pénzügyi és egyéb erőforrásokat (NAO 2001).

Megvalósítás alatt nem annyira a politika megvalósításának egyfajta sorozatát kell érteni, hanem inkább egy evolúciós „tanulási” folyamatot (Browne és Wildavsky 1987, összefoglalta Parsons 1995). A megvalósítás folyamatának éppúgy alkotórészei a megvalósítók és a politika formálásának más résztvevői, mint az adott politika konkrét kialakítása és a gyakorlati végrehajtásának elkezdése. A megvalósítás hatékonysága a szakpolitikák típusa és a szakpolitikai kérdések mikéntje szerint különbözők.

A TTI-politika *értékelése* olyan tevékenységeket és gyakorlatokat foglal magában, amelyek konkrét projektek, programok vagy a politikai stratégia egészének teljesítményét tekintik át. A TTI-politika értékelése ezenkívül olyan folyamatos verifikációs mechanizmusokat és nyomon követési (monitorozási) gyakorlatokat is jelent, amelyek egy adott program és projekt teljesítményét és/vagy hatását követik azok végleges befejeződése előtt.³ Sanchez úgy érvel, hogy a politikának rugalmasnak, a változásokhoz és az új feltételekhez alkalmazkodónak kell lennie, de az alkalmazkodásnak egy alapos értékelés eredményeként, mint az arra adott válasznak kell megszületnie. Máskülönb a hatások kiszámíthatatlanok (Sanchez 2000).

Fejlett országokban az egyes szakaszok teljesen kifejtettek, egymással összekapcsolódnak, és építőelemekként szolgálnak az interaktív, folyamat-orientált politikaformálás modelljéhez. Az a modell, amely szerint az üzleti szféra részt vesz a folyamatban, erősen kapcsolódik ahhoz a módhoz, ahogyan általában zajlik a szakpolitika-formálás folyamata. A részvételnek mint koordinációs mechanizmusnak a megtervezése időbe telik és pénzügyi támogatást igényel. (A 6. részben erről részletesen lesz szó.)

3 A program vagy projekt megkezdése előtt egy ex ante értékelés készül, amely gyakran a pénzügyi támogatáshoz szükséges kiválasztási folyamathoz kapcsolódik.



2.2. Típusok

A szakpolitika szintjén a magánszektor részvételének legfontosabb formái az általános párbeszéd, a hivatalos és nem hivatalos részvétel, valamint a munkatársak interakciója.

Általános párbeszéd: Ez a részvételi típus az egyik leginkább alkalmazott eszköz információk, vélemények és elképzelések gyűjtésére a szélesebb értelemben vett érdekcsoportoktól. Az információs és kommunikációs technológia új eszközöket kínál a párbeszédhez. A párbeszédnek támogatására sokfajta ilyen eszközt alkalmaznak.

Hivatalos részvétel (kezdeményezői a politikaformálók): A magánszektor rendszeresen részt vehet a döntéshozó testületek munkájában, és rendszeresen találkozhat a politikaformálókkal, hogy befolyásolja a szakpolitika céljait, eszközeit, kedvezményezettjeinek körét stb. A kormány e testületek munkájába bevonhatja a jól teljesítő cégek képviselőit, a hírneves üzleti vezetőket vagy a megfelelő szövetségek képviselőit, hogy felhasználja a tapasztalataikat, tesztelje a szakpolitikai elképzeléseket és a tervezett intézkedéseket. Ez a fajta részvétel általában felülről irányított megközelítést jelent a politikaformálás folyamatában, és mint olyan, közelebb van a lineáris modellhez, mint a szakpolitikák hálózatos modelljéhez. A nemzeti politikaformálási folyamat központi szereplője a közigazgatás, amely eszközként használja a már meglévő szakpolitikai elképzeléseket, és formálja az azokkal kapcsolatos diskurzust. A legtöbb országban a TTI-politikáért viselt felelősség legalább két központi minisztérium között oszlik meg. Ezek a nemzeti minisztériumok és hivatalok nagyon különböző szakpolitikai koncepciókat vonultathatnak fel, számottevően eltérő szakpolitikai megfontolások alapján. Ezek a szervezetek felhívhatnak más szervezeteket, hogy a kezdeményező szervezettől eltérő szerepben vegyenek részt a politika alakításának folyamatában.

Nem hivatalos részvétel: Ez a leggyakoribb módja az információk gyűjtésének (a kormány részéről) és az érdekek érvényesítésének (a magánszektor részéről). A magánszektor nem hivatalos részvételét a proaktív kezdeményezés jegyei jellemzik, amikor is a magánszektor képviselői (egyesületek, kamarák vagy mások) elkészíthetik saját háttér tanulmányaikat, hatáselemzéseiket és javaslatukat a jövőbeni politika formálásának céljaira. A magánszektor részéről a részvétel fő mozgatórugója a politikai diskurzus alakításának lehetősége, a TTI-tevékenységek környezetének javítása, új programok indításának előmozdítása, valamint a koncepciókról szóló vita keretében lobbizás a saját ágazatuk vagy cégük érdekében. Egyaránt céljuk lehet az, hogy új szakpolitikai célokat, módszereket emeljenek a politikaformálás horizontjára, illetve az, hogy nyomást gyakoroljanak a kormányra annak érdekében, hogy az felszámolja a TTI-tevékenység végzése előtti akadályokat, és váljon a modern szakpolitika kezdeményezőjévé. Kevésbé pozitív szerepben azt is célul tűzhetik, hogy megakadályozzanak bizonyos változtatásokat, a már régóta futó, az idők során hanyatlóvá vált iparágakat és technológiákat támogató TTI-programok szűkítését vagy megszüntetését. A magánszektorbeli kezdeményezők is különféle kategóriákból kerülnek ki, beleértve a nyilvánosság számára közismert üzleti szereplőket, a szakmai szervezeteket és kamarákat.

A munkatársak egymás közötti interakciója.⁴ A munkatársak állásvállalása a magánszektorban, majd a közszférában, vagy ugyanez visszafelé, átmeneti cserék, szervezetek közötti alacsony szintű konzultációk. A munkatársak különböző szektorok közötti mobilitása fontos szerepet játszik az intézmények által birtokolt tudásnak a különböző intézmények közötti átadásában. Ezt a fajta mobilitást lehet szervezni, bátorítani, de ez lehet spontán folyamat is.

A részvétel típusa szorosan kötődik ahhoz, hogy a TTI-politika formálásának mely szakaszában – napirendre kerülő témakör meghatározása, tervezés, megvalósítás és értékelés – való aktivitásról van szó.

Az elemzés során az előzőekben vázlatosan leírt ideális típusokhoz viszonyítjuk a Magyarországon előforduló interakciókat. A következő rész azt vizsgálja meg, hogy az egyes ideális modellektől milyen messze van Magyarország, valamint azt, hogy a hazai valóságban milyen problémákkal találjuk magunkat szembe.

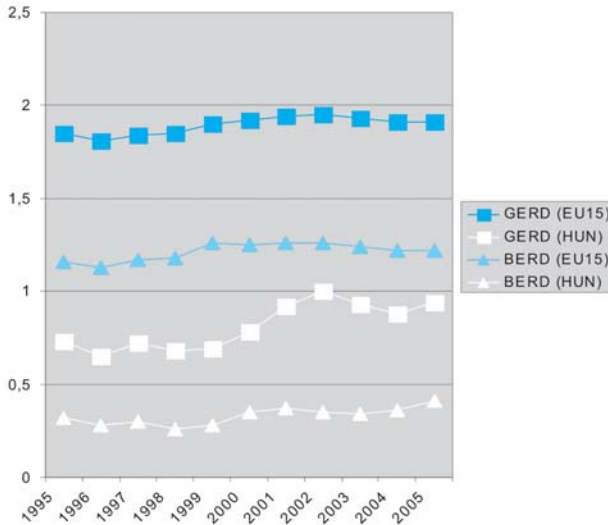
3. A magyar politikaformálás: úton az innovatív Európa felé

A magyar innovációs rendszer különböző részelemei közötti meg nem felelések okozták az egyik legnagyobb magyarországi „rendszerhibát” az átalakulást megelőző periódusban. Amint az más, volt szocialista országokban is történt, a rendszerváltás után a kormány és a vállalkozások közötti együttműködés kezdetben nagyon alacsony szintű volt, és nem hasonlított a kortárs fejlett országok gyakorlatához.⁵ Ezért a régi rendszer számos hibája beszűrődött az új intézményi struktúrába és a gazdasági környezetbe. A rendszerbeli fogyatékoságok orvoslása érdekében Magyarország újrakövezi intézményeit, különös tekintettel az innovációs politika formálásában részt vevő kulcsszereplők közötti kapcsolatokra. Az ország ugyanakkor figyelmet fordít az akadémiai kutatási és a magánszektor innovációs tevékenységére is annak érdekében, hogy megpróbáljon a modern, tudásalapú gazdasághoz megfelelő szakpolitikákat és gazdasági környezetet létrehozni.⁶ Magyarország teljesítménye még mindig igen gyenge abban, hogy az innovációs inputokat (mint a kutatás és az oktatás) innovációs outputokká (új termékek, szolgáltatásokká és szabadalmakká) alakítsa, ami akadályozza az országot ab-

4 A különböző szektorokban dolgozók közötti *interakció* ritka Magyarországon. Ha egyáltalán van rá példa, az a vezető állásokat érint, például, amikor egykori üzleti vezetőket neveznek ki magasabb kormányzati pozíciókba. Az államigazgatási szektorból az üzleti szektorba, illetve fordítva történő mozgásnak másik oka lehet a politikai ciklusok szerinti forgás.

5 Az 1980-as évek második fele óta a magánszektor Magyarországon a nagy állami vállalatok privatizációján és az új magánvállalkozások létrehozásán keresztül született meg. A privatizátorok vagy a megreformált tervutasításos gazdaságban szocializálódott hazai szakemberek voltak, vagy külföldiek, beleértve a multinacionális vállalatokat. Manapság Magyarországon a magánszektor már majdnem ugyanazt jelenti, mint az üzleti szektor.

6 Sok dokumentum és elemző jelentés foglalkozik azzal, hogyan közelíti meg Magyarország azt a célt, hogy tudásgazdasággént fontos része legyen az európai tudásövezetnek. Ilyenek az Új Magyarország Fejlesztési Terv, a magyar kormány 2007 és 2013 közötti időszakra kiterjedő tudományos, technológiai és innovációs stratégiája.



1. ábra. A teljes, illetve a vállalatközi K+F-kiadások aránya a bruttó nemzeti termékhez képest Magyarországon és az EU-15 körében (1995–2005, %)

ban, hogy közelebb kerüljön az innovatív Európa céljának nemzeti megvalósításához.

A rendszerváltás kezdete óta számos próbálkozás történt az intézmények megváltoztatására és ahhoz kapcsolódóan a hazai TTI-politika formálása folyamatának átalakítására, az addig követett magatartási módok megváltoztatására az innovációs teljesítmény és a versenyképesség javítása érdekében. Az átmenet első szakaszában a nemzeti kutatási politika „implicit” szakpolitika volt.⁷ Az egyik legfontosabb cél az volt, hogy sikerüljön elkerülni a K+F-intézmények összeomlását, és megakadályozni azt, hogy óriási veszteségeket szenvedjenek el a felhalmozott K+F-képességek. Magyarország, más átalakuló gazdaságokhoz hasonlóan, megreformálta jogrendszerét és intézményeit, hogy az EU-csatlakozás időszakában alkalmazkodni tudjon a fejlett piaccgazdaságok gyakorlatához.⁸ Az EU-csatlakozási folyamat új utakat nyitott meg a középtávú tudományos, technológiai és innovációs politikák kialakításában, mivel Magyarország hozzájárított a nemzeti fejlesztési tervek készítéséhez. Ez a tervezési folyamat komoly hatással volt a TTI-politika formálására.

Néhány mutatószámmal jól lehet illusztrálni azt, hogy milyen korlátozott mértékű az üzleti szféra befektetése a K+F-be, ami aztán alacsony innovációs teljesítményt

7 EC, Annual Innovation Policy for Hungary, 2003–2004, p. 14.

8 A magyar rendszer, politikai és jogi környezet, valamint az intézményi struktúra részletes leírását lásd: Inzelt 1995, *European Trend Chart on Innovation: Annual Innovation Policy for Hungary* (2003. szeptember–2004. augusztus), megtekinthető a trendchart.cordis.lu/tc_ország_list.cfm?id=20 webcímen (2005. július), Erawatch /Based load Inventory, Research and Development in Hungary 2003–2004, NKTH, Budapest, Revised National Lisbon Action Program – Hungary, 2006, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/HU_nrp_en.pdf, valamint NKTH 2007.

is okoz. Az átmeneti időszak elején az üzleti szektor átalakítása sokkal fontosabb kérdés volt, mint a fejlesztés. A gazdasági újjáéledés következtében az 1990-es évek második felében az ország több figyelmet és erőforrást fordíthatott a K+F-tevékenységekre. Az 1. ábra azt mutatja, hogyan változtak a K+F-be eszközölt befektetések Magyarországon és az EU-15-ben 1995 óta.⁹

Amint azt az 1. ábra világosan mutatja, a hazai GDP arányában a K+F-be történt összes befektetés jóval elmarad az EU-15 átlagától. A bruttó hazai K+F-kiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya 0,73 százalékról (1995-ben) 0,95 százalékra nőtt 2005-re. 2002-ben elérte az 1 százalékot, de azóta kisebb csökkenés következett be. Az üzleti szféra által a K+F-re a GDP arányában költött összegek nemcsak sokkal kisebbek, mint az EU-15 országaiban, de az összes magyar K+F-költségvetésen belüli arányuk sem növekedett. Ezek az összegek még mindig 40 százalék alatt vannak. A Magyarország által célként kitűzött ráfordítás 2010-ben 1,4 százalék, 2013-ban pedig 1,8 százalék a K+F GDP-hez viszonyított arányában. Ezen célok teljesítése nagymértékben függ attól, hogy az üzleti szféra a saját részesedését a jelenlegi 37 százalékról 2010-re 45 százalékra, 2013-ra pedig 50 százalékra emelje.

Ami az üzleti szféra által végzett K+F-tevékenységeket illeti, a fő finanszírozó maga az üzleti szféra volt (76 százalék 2000-ben és 78 százalék 2005-ben). Ugyanazon időszak alatt a külföld által finanszírozott tevékenységek megközelítették az egy ötöd részt, s ezzel a második legnagyobb lett. Bár a közpénzből történt finanszírozás mértéke növekedett, aránya 6 százalékról 4 százalékra csökkent. A non-profit finanszírozás 2005-re mérhető küszöbértéket ért el (1. táblázat).

1. táblázat. A vállalkozásokkal kapcsolatos K+F-kiadások arányai

Szektorok	Vállalkozások által végzett K+F-tevékenység finanszírozó szektorok szerint		Vállalkozások által finanszírozott K+F-tevékenység a tevékenységet végző szektorok szerint	
	2000	2005	2000	2005
Vállalkozás	75,8	77,8	89,0	85,2
Közfélra (felsőoktatás nélkül)	6,1	3,9	7,6	7,3
Felsőoktatás	–	–	3,5	7,5
Nonprofit	–	0,1	–	–
Külföld	17,2	18,1	–	–
Ismeretlen	0,9	0,2		
Összesen	100	100	100	100

Forrás: A KSH Kutatás és Fejlesztés című, 2005-ről szóló kiadványa alapján számított adatok (53. old.)

9 Az EU-15 az Európai Uniónak a tagjelölt országok 2004-es felvétele előtti körét jelenti. Ezek az országok: Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Nagy-Britannia, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország. 2004. május 1-jén 10 tagjelölt ország vált taggá: Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia. Az EU-15-ök és a 2004-ben csatlakozott 10 új tagállam együtt alkotják az EU-25-ök körét.



Ha megnézzük az üzleti szféra által finanszírozott K+F-tevékenységeket, változás figyelhető meg a tevékenységeket végző szervezetek összetételében. A saját-finanszírozású K+F-tevékenységek részaránya 89 százalékról (2000-ben) 85 százalékra csökkent (2005-re). Az üzleti szféra által finanszírozott, az egyetemen végzett K+F aránya a kezdeti nagyon alacsony szinthez képest megkétszereződött.

A magyar üzleti szférához kapcsolódó K+F-aktivitást leíró mutatók nagyon világos üzenete az, hogy alacsony szintű tevékenység folyik az adott területen. Ez azt jelenti, hogy még sok erőfeszítésre van szükség Magyarországon és az EU-25-ök közötti szakadék megszüntetéséhez.

4. A kezdeményező üzleti szereplők jelenléte

A magyarországi szakpolitikák alakítói pillanatnyilag választás előtt állnak: bizonyos állami intézmények ugyanazon megfontolások alapján tevékenykednek, míg mások különböző közpolitikai elveket követnek.¹⁰ Az intézmények nagyon különbözőképpen viselkednek, és ennek fontos hatása van a köz- és a magánszféra kapcsolatára. Van olyan magyar kormányzati intézmény, amely kezdeményezői minőségben a magánszektor felé fordul, ahonnan kiváló üzleti szakemberek nemcsak jó meglátásokat, hanem adatokat és ok-okozati összefüggések elemzését, üzleti tapasztalataikat is nyújtják új szakpolitikai lehetőségek megfogalmazásához. Más államigazgatási testületek, amikor az üzleti szféra részvételét kezdeményezik, azért veszik figyelembe ezeket a szereplőket, hogy közreműködésükkel legitimálják a szakpolitikákat, vagy mozgósító kampányt, marketingakciót szervezzenek egy adott politika megvalósításához. A politikai ciklus pillanatnyi állása határozza meg, hogy melyik szervezet éppen milyen pozícióban van, milyen célból kezdeményez együttműködést. A kormányzati rendszer még nem stabilizálódott; a tudományos, technológiai és innovációs államigazgatási rendszer depolitizálása pedig alapvető fontosságú Magyarország jövője szempontjából. Tehát a „közsférához kötődő érdekelt fél” összefoglaló elnevezés Janus-arcú szereplőt takar, mert különböző kultúrával rendelkező államigazgatási intézményeket fed le. Ez az oka annak, hogy a „közhivatalok” elnevezés mögött rejülő szervezetek viselkedése ellentmond egymásnak.

Magyarországon a magánszektor részvételének számos rétege azonosítható. Képviselői meghívást kapnak néhány kormányzati tanácsadó testületbe, és ezért lehetőségük van az üzleti szféra érdekeit a legmagasabb szinteken képviselni. Szervezett viták, különböző szövetségek, kamarák közgyűlései, kerekasztal-beszélgetések és a közszféra képviselőinek részvételével zajló más események mind fontos fórumai a részvételnek.

A szakmai, társadalmi egyeztetés folyamata hosszú múltra, egészen az 1968-as magyar gazdasági reform kezdeti időszakáig tekint vissza Magyarországon. Az

¹⁰ Itt és a továbbiakban az államigazgatás fogalma alatt a minisztériumokat és más központi szervezeteket értjük.

1970-es évek folyamán kialakultak a nem hivatalos tárgyalási szabályok, és minden egyes szereplő tapasztalatra tett szert az érdekegyeztetéses demokrácia szerinti együttműködésében. A társadalmi-gazdasági párbeszéd jelenlegi rituáléja inkább tekinthető a szocializmus termékének, semmint az EU-tól tanult eredményének. A társadalmi viták módozatai a szocializmusból örökölt hagyományokon alapulnak, és a külföldi befektetők hatása nem sokban járult hozzá ezek változásához.

Az üzleti érdekeket képviselő szervezetek széttagoltak. A létező üzleti szövetségek és szakmai szervezetek történelmi hátterüket tekintve három csoportba oszthatók:

- *A szocializmusbeli szövetségek utódszervezetei*

A szocializmusbeli szervezetek utódai a valamikor az államtól függő szervezetekből származnak (mint a legtöbb kereskedelmi kamara, a Magyar Természettudományos Egyesületek Szövetsége).¹¹ Ezeknek az utódszervezeteknek a tagsága fokozatosan változik, és egyben a viselkedési szokásaik is. Az üzleti szférának ezek a szervezetei lassúbb átalakuláson mentek keresztül, mint maga az üzleti szféra. Ezeknek a régi szervezeteknek nincs vagyonuk, nincsenek örökölt eszközeik, a rendszerváltás után az üzleti szféra átalakulásával párhuzamosan, amikor sok régi szereplő eltűnt vagy összezsugorodott, lecsökkent a tagságuk. Az eszközök hiánya és a tagdíjból származó bevételek kicsinyisége korlátozza a szervezetek azon képességét, hogy részt vegyenek a szakpolitikák formálásában.¹² Állami támogatásra van szükségük, hogy így vagy úgy ellássák feladataikat, és csak a nemrégiben elfogadott törvényeknek köszönhetően jogsultak állami támogatásra.

- *A rendszerváltás után létrejött (vagy több évtizedes szünet után újjáalakult) szövetségek*

A rendszerváltás után létrejöttek, vagy az újjáalakult új szervezetek közül az előd nélküliek viszonylag új területeken keletkeztek (pl. az Informatikai Vállalkozások Szövetsége, a Magyar Biotechnológiai Szövetség és a Magyar Innovációs Szövetség). Az egyik leghíresebb újra megalakult szervezet a Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége. Ezek a fiatal és újraalapított szövetségek korlátozott számú tagsággal rendelkeznek, és még nem halmoztak föl eszközöket. Mint a fiatal demokrácia szereplői jogosultak állami támogatásra.

- *Külföldi befektetők által létrehozott szövetségek*

A külföldi befektetők új, anyagiakban bővelkedő szövetségeket hoztak létre (ilyenek a multinacionális vállalatok szövetségei, az AmCham). Ezek a szervezetek nem kapnak állami támogatást, és nincs is szükségük arra. Lobbijük pedig nem csupán magyarországi tevékenységükön alapszik.

11 Ezen szervezetek közül jó néhány már létezett a szocializmust megelőzően, a második világháború előtt is (mint pl. vegyipari szövetség, faipari szövetség). Az ország viharos politikai története saját képeire formálta ezeket a szervezeteket. Bár fennmaradtak a szocializmus idején, de működésük módja jelentős változáson ment keresztül.

12 A háború előtt is létezett szervezeteknek a háború előtt birtokolt ingatlanait a háború után kisajátították.



A tagság létszámát illetően még mindig az első csoport a legnagyobb. Az általuk képviselt magánszektor gyakran nem képes világos és használható üzenetet küldeni a szakpolitikák formálójának, akik azután a hozzájuk eljutó homályos és nem egyértelmű üzeneteket figyelmen kívül hagyhatják.

Az újonnan alakult szervezetek hangja nem mindig elég erős ahhoz, hogy magukra vonják a figyelmet, azonban ők képesek világos üzeneteket generálni.

Az érdekvédelmi szövetségek jobb teljesítményt tudnak felmutatni, ha rendelkeznek a megfelelő személyi kapcsolatokkal, és a törvénytervezeteket és programokat informális csatornákon keresztül meg tudják szerezni. Ha egy tervezethez informálisan hozzájutottak, akkor azzal elkezdhetnek foglalkozni, lehetőségük nyílik szakértői vélemények készítésére, és konzultációkat kezdeményezhetnek az állam képviselőivel. A hivatalos és nem hivatalos csatornák, valamint a személyes kapcsolatok kombinációja segít abban, hogy a politika formálásának folyamatában bizonyos lépésekről információhoz lehessen jutni. Ezek az információk azután segítenek abban, hogy az üzleti szféra képviselői, szakmai szervezetei jól felkészültek legyenek az állásponthuk kifejtésére addigra, mire a tervezet hivatalosan megérkezik.

(Interjú egy üzletemberrel, az IVSZ egyik tagjával)

Egy másik fontos lehetőség arra, hogy a közigazgatás megismerje a magánszektor érdekeit, az, amikor a hivatalnokok megkeresik a magánszektor képviselőit, hogy megvitassák velük a tervezett szakpolitikai lépéseket. Néhány interjú (egy volt ipari miniszterrel, egy vállalkozóval, az IVSZ tagjával, és a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal egyik vezetőjével) tanulságait összefoglalva megállapítható, hogy a köztisztviselők szeretnék a munkájukat megfelelően végezni, és ehhez szükségük van az üzleti szférából származó információkra. Az állami tisztviselőknek érdeke, hogy jó döntések születessenek, nem szeretik, ha döntéseik nem mennek át, például, az Alkotmánybíróság szűrőjén, de azt sem, ha a mindennapi gyakorlat mond nemet. Mindezek arra motiválják őket, hogy felkeressék az üzleti életben dolgozó szakértőket, telefonon egyeztessenek, vagy részt vegyenek szakmai és érdekvédelmi szövetségek tanácskozásain. A miniszteriális szakemberek és az üzletemberek közötti személyes találkozások gyakoriak. Ebben a folyamatban a köztisztviselők nem az adott (felkeresett) cég érdekeit képviselik, de tisztában vannak azzal, hogy mennyire fontos az ilyen jellegű partneri viszony. A vállalat megismeri a képességeiket, és akár jövőbeni munkáltatójává is válhat, ha a politikai „forgóajtó” kilépteti őket a minisztériumból.

A különböző szakmai szövetségek komoly erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy a politikaformálók őket válasszák kulcsfiguraként a hivatalos szakpolitika megfogalmazásakor. A politika formálásával foglalkozó testületekre nem nagyon jellemző, hogy a szövetségek tagokat delegálhassanak; némely szövetség vezetői azonban szerepelnek a különböző tanácsok és bizottságok meghívottai között.

A szövetségek harmadik csoportja képes világos üzeneteket megfogalmazni, és hangjuk több mint elég erős ahhoz, hogy hallható legyen a politika formálásának folyamatában. A multinacionális cégek rendelkeznek bizonyos módszerekkel és mechanizmusokkal, amelyekkel megpróbálják befolyásolni az államot, új perspektívába helyezve az „állam foglyul ejtése” néven ismert jelenséget.¹³

Például megfigyelhető a vállalatok néhány erőfeszítése a környezetvédelmi szabályozás enyhítésére, hogy meg tudják tartani a régi technológiákat, vagy új, de nem környezetbarát technológiákat vezessenek be. A cégek érdekcsoportjai fel tudják gyorsítani, vagy le tudják lassítani a jogalkotási folyamatot. A multiknak a szakpolitikai vitákhoz történő hozzászólásait mérlegelés nélkül szokták figyelembe venni.

(Interjú egy köztisztviselővel, a társadalmi párbeszéd egykori kutatójával)

A magánszektor részvételét a szakpolitikák formálásának folyamatában leginkább módszeresen lehetne vizsgálni a különböző tanácsok tagjain keresztül. Ezek a csatornák nem korlátozzák a részvétel típusát, de az ezekhez kapcsolódó informális tevékenység vizsgálata túlmegy e cikk keretein.

A különböző tanácsok, kormányzati bizottságok, és az egyes programok irányító testületének tagjaként az üzletemberek korlátozott számának jó lehetősége volt arra, hogy hivatalosan részt vegyen és befolyásolja a szakpolitika formálását. Rendszerint a kormányzati szervek választják ki és hívják meg (a szakmailag vagy politikailag) jó nevű üzletembereket a szakpolitikai-tervezési és döntéshozatali testületekbe.¹⁴ Ez a részvételi mód a felülről vezérelt, nem pedig a képviseleti kormányzási stílus jellemzője.

Az üzleti szféra hivatalos részvételét a különböző testületekben a 2. táblázat mutatja be. (A táblázatban szereplő tanácsok a probléma meghatározási és tervezési szakaszában vesznek részt.)

13 Az állam foglyul ejtése (state capture) a cégek részéről olyan erőfeszítéseket jelent, amelyek arra irányulnak, hogy a köztisztviselőknek nyújtott magánkifizetések segítségével alakítsák és befolyásolják a játszma alapszabályait (azaz a törvényhozást, a törvényeket, a szabályokat és rendeleteket, a bírósági határozatokat). Az állam és az üzleti szféra megkérdozett képviselőinek véleménye szerint a magyar TTI-politika formálásának folyamatában az állam foglyul ejtése nem tartozik a fontos jelenségek közé.

14 A döntéshozatalban az átláthatóság megköveteli, hogy ismert legyen, kinek van szava egy irányító testületben. A magyar kormányok fokozatosan egyre átláthatóbbak, de a hivatalos részvétel meghatározása még mindig nem könnyű feladat. A közvélemény tájékoztatásában még mindig nagy hiányosságok mutatkoznak.

2. táblázat. A vállalkozói szektor részvétele a politikaformálásban a tanácsadó testületekben és a bizottságokban való részvétellel

Tanácsadó testületek, bizottságok	A tagok száma		A vállalkozói képviselő módja	Vállalkozói szövetségi tag	A befolyásoló szerep intenzitása
	Összes	Vállalkozói háttérrel			
4T / TTVTT	11	3	Meghívott képviselő	-	Marginális
KTIT	15	4	Meghívott képviselő	+	Fontos
NIKT	11	4	Meghívott szervezet, amelyik képviselőt delegál	+	Fontos
MAB	30	4	Delegált/ Meghívott képviselő	-	Vegyés
FTT	21	2	Delegált/ Meghívott képviselő	-	Vegyés

Forrás: Inzelt and Csonka, 2006

4T / TTVTT= Tudomány- és Technológiapolitikai (Versenyképességi) Tanácsadó Testület

KTIT = Kutatási és Technológiai Innovációs Tanács

NIKT = Információ és Kommunikációs Technológia Nemzeti Tanácsa

MAB = Magyar Akkreditációs Bizottság

FTT = Felsőoktatási és Tudományos Tanács

A 2. táblázatban említett tanácsok között a kutatási, technológiai és fejlesztési stratégia alakításában legfontosabb a KTIT és az NIKT. A első fontos szerepet tölt be az NKTH által kezdeményezett programok tervezésében, valamint a szervezeti stratégia kialakításában. Ebben a testületben a kormányzat képviselői kisebbségben vannak a tudományos és az üzleti szféra képviselőivel szemben. Az NIKT szintén nagyon nyitott a magánszektorból érkező kezdeményezésekre, mivel tagjainak több mint a fele megfordult az üzleti életben (azzal együtt is, hogy csak egyharmaduk vesz részt aktívan az üzleti szférában). A többi tanács sokkal kisebb hatással rendelkezik a tudományos, technológiai és innovációs szférában, és ezekben a testületekben a magánszféra kisszámú képviselője nem képes érezhetően befolyásolni a testületek működését.

A szakpolitika témaköreinek befolyásolása

Általánosságban elmondható, hogy a magyar üzleti közösség elsősorban az üzleti környezettel kapcsolatos kérdésekre figyel, s korlátozottan érdeklődik a TTI-politikához kapcsolódó kérdések iránt.

A tanácsok által megtárgyalandó problémák közé az üzleti közösség javaslatára került a képzett dolgozók hiánya. A cégek képviselői időről időre kinyilvánították, hogy a szakmunkások hiánya akadálya az innovációs tevékenységnek. Az innovatív vállalkozáshoz nem volt elegendő az elérhető szakmunkások száma, miközben a szakképzés nem volt megfelelő a felfutóban lévő iparágak és az új technológiát bevezető régi iparágak

számára. Ezekre a problémákra igen korlátozott figyelem irányult egészen addig, míg az egyik szakmai szövetség nagy befolyással rendelkező vezetője, aki egy személyben egy külföldi tulajdonban lévő magyar cég vezetője, egy szakmai fórumon kifejtette, hogy kénytelen szembesülni ezzel a problémával.

Egy (a rendszerváltás után létrejött) munkaadói szövetség a tanácsba delegált tagján keresztül indítványozta, hogy a különböző szintű tananyagokban legyen nagyobb hangsúly a gyakorlati tudáson, továbbá növeljék az állam által finanszírozott felsőoktatási helyek számát a mérnökképzésben és a természettudományi karokon. Az üzleti élet képviselői hangsúlyozták, hogy Magyarországnak többet kell investálnia a problémamegoldó képességek, a mérnöki kultúra és az általános információ-technológiai szaktudás fejlesztésébe.

Az üzleti szféra pozitív hatást gyakorolt a képességek, a képzés és a szakképzés fejlesztésébe történő befektetésekről való gondolkodásra.

A magánszektor részvételének egyik hivatalos formája az, hogy üzletembereket meghívunk a kormányzati programok irányító bizottságaiba és más irányító testületeibe (a szakpolitika-formálás megvalósítási szakaszában). Mivel ezek az irányító testületek opcionálisak, nem minden kormányzati program rendelkezik ilyenekkel. Az ilyen testületeket általában olyan nagyszabású programoknál alkalmazzák, ahol viszonylag nagy összegeket rendelnek projektekhez, miközben más esetekben ad hoc testületeket hoznak létre a projektekkal kapcsolatos végső döntések meghozatalához.

Irodalom

- Branscomb, L. and J. Keller (eds.) (1998) *Investing in Innovation*, MIT Press
- Braun, M. (2005) "Private Sector Interaction in the Decision Making Processes of Public Research" Report to EU RTD-M2-1, (OJ 2004/S149-128492), Proneos GmBh.
- Browne, A. and A. Wildavsky 1987 'What should evolution mean to implementation?' in Palumbo D. *The Politics of Program Evaluation* (ed.) Sage, Newbury Park, Cal. 1987
- Edler, J. (2003) "Change in European RTD policy as a complex consensus building process. Experiences from the past and what they can teach for the present" in Edler, J., S. Kuhlman, M. Behrens (eds.): *Changing Governance of Research and Technology Policy. The European Research Area*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 98–132.
- Edquist, Ch. (ed.) (1997) *Systems of Innovation – Technologies, Institutions and Organizations*, Pinter Publishers, London, UK.
- Freeman, Ch. (1987) *Technology policy and economic performance – Lessons from Japan*, Pinter Publishers, London, UK.

- Georghiou, L, Clarysse, B. Steurs, G. Bilsen, V. Larosse J. (2006) Making the Difference: The Evaluation of Behavioural Additionality of R&D Subsidies, *IWT-Observatory* - IWT-Studies 48. Brussels
- Inzelt, A (1995), "Review of Recent Developments in Science and Technology in Hungary" OECD, Paris
- Inzelt, A. and L. Csonka (2006) "The Role of the Private Sector in R&D&I Policy-making in Hungary" Background document for the EC tender OJ 2004/S149-128492 (RTD-M2-1)
- Jenkins, W. I (1978) *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*, Martin Robertson, London
- Johnson, B. (1997) "Implications of a system of innovation perspective on innovation policy in Denmark", ISE research project, TSER, mimeo
- Kuhlmann, S. (2001) "Future governance of innovation policy in Europe – three scenarios", in *Research Policy*, vol. 30, pp. 953–976.
- Lundvall, B-A. (ed.) (1992) *National Systems of Innovation – Towards a theory of innovation and interactive learning*, Pinter Publishers, London, UK.
- Lundvall, B-A and S. Borrás (1997) *The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy*, TSER Programme, DG XII, Commission of the European Union, <http://cordis.europa.eu/tser/src/globec.htm>
- Lundvall, B-A., B. Johnson, E. S. Andersen, B. Dalum (2002) "National systems of production, innovation and competence building" in *Research Policy*, vol. 31, pp. 213–231.
- Lyll, Catherine "Changing boundaries: the role of policy networks in the multi-level governance of science and innovation in Scotland" *Science and Public Policy*, 34 (1) February 2007 pp.3–14
- Magyar értelmező kéziszótár, Akadémiai Kiadó Rt. Budapest 2004
- Mowery, D. (1983) "Economic Theory and Government Technology Policy" *Policy Sciences*, 1983, 16. 27–43
- Mowery, D. (1995) "The Practice of Technology Policy" in *Handbook of Economics of Innovation and Technological Change*, 1995 pp. 513–557 (Basil Blackman)
- MUSCIPOLI 2001 "Building European Research Capacity", project report in the project: Managing with Uncertainty in Science Policy (MUSCIPOLI) (Contract no. HPV1-CT-2001-60023), EU V. Framework Programme, STRATA sub-programme. Working paper, The Danish Institute for Studies in Research and Research Policy, Aarhus, Denmark
- NAO (National Audit Office) 2001 *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*, HC 289 Session, 2001–2002, London, The Stationery Office, UK
- Nelson, R. R. (1993) *National Innovation Systems – A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- OECD 2005 Governance of Innovation Systems, Synthesis report. OECD Publishing, Paris
- Parsons, Wayne (1995) *Public Policy: an introduction to theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar, Cheltenham.

- Parsons, Wayne (2001) "Modernising Policy-Making for the 21st Century", *Public Policy and Administration*, 16. (3) pp. 93–111.
- Peterson, J., M. Sharp (1998): *Technology Policy in the European Union*. The European Union Series. St. Martin's Press, Inc., New York.
- Rose, R. (1973) "Comparing public policy: an overview" *European Journal of Political Research*, No. 1. 67–94.
- Rodhes R. A. W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, Unwin Hyman, London
- Sanchez, P. (2000) "The design of a European innovation policy: issues and problems. EC project, *Innovation policy in Knowledge-Based Economy*, 2000, working paper, http://cordis.europa.eu/publ/innovation-policy/studies/studies_knowledge_based_economy

LÁNCOS PETRA LEA

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége

Egy „régí-új”uniós szerv működésének első éve

Az EU bécsi székhelyű Alapjogi Ügynöksége (Fundamental Rights Agency, FRA) alig több mint egy éve kezdte meg munkáját, melyet az alapjogok tagállamokban tapasztalható helyzetéről szóló első, rendes éves jelentéssel zárt. Az intézmény létjogosultságát, hatásköreit és feladatai számos kritika érte mind a jogtudomány, mind pedig a politika oldaláról. Az első jelentés közzététele jó alkalom arra, hogy röviden összefoglaljuk az Ügynökség létrejöttének történetét, szemügyre vegyük céljait, hatásköreit és feladatait, továbbá egyben a vonatkozó kritikákra is kitérjünk.

Az idegengyűlölet és a rasszizmus gátat szabnak a társadalmi integrációnak mind országos, mind pedig regionális szinten. Ez a kérdés különösen nagy jelentőséggel bír az Európai Unióban, mely példátlan lehetőségeket nyújt a különböző nemzetiségű uniós polgárok szabad mozgására, más tagállamokban való letelepedésére, gazdasági-társadalmi életébe történő beilleszkedésére.¹ Az Európai Parlament ezzel kapcsolatban rámutatott arra, hogy „a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló uniós polgárok mindennapi életük során a rasszizmus, az idegengyűlölet és az antiszemitizmus áldozataivá válhatnak.”² Ugyanakkor nem csupán az idegengyűlölet egyes megnyilvánulásai elleni küzdelem, hanem a szélesebb értelemben vett emberi jogok védelme is fontos részét képezi az uniós politikáknak.³ Valóban nem túlzás azt állítani, hogy az emberi jogok melletti elkötelezettség a kialakulóban lévő európai identitásnak is meghatározó elemét képezi.⁴ A fentiek jegyében az uniós jogrend keretében is sor került a megfelelő (ám sokak által elégtelennek ítélt⁵) alapjogi garan-

Köszönettel tartozom Törköly Piroskának, Dr. Armin von Bogdandy professzornak, valamint a Max Planck Összehasonlító Közjogi és Nemzetközi Jogi Intézetében működő „Kulturális sokféleség és az EU” munkacsoport többi tagjának ötleteikért, elemzéseikért.

- 1 „Egyértelmű, hogy az Európai Uniónak kiemelt kérdésként kell kezelnie a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni harcot, hogy ezáltal is megerősítse a sokszínűségről és az egyenlőségről folyó pozitív közbeszédet.” Rasszizmus és idegengyűlölet az EU tagállamaiban – tendenciák, eredmények és a helyes gyakorlat, EUMC Éves jelentés (2005) Összefoglaló, 4. o.
- 2 A rasszizmusról, idegengyűlöletről és antiszemitizmusról szóló, 1995. április 27-i európai parlamenti határozat (HL C 308., 1995.11.20., 140. o.) B. pontja.
- 3 Erica Howard: The European Union Agency for Fundamental Rights, European Human Rights Law Review (2006) 4: 445–455; 447. o.
- 4 Lános Petra Lea: The Ideological Foundations of Europe: „United in Diversity” (Conference Publication), 2006, 23. o., <http://www.ppke.hu/konfpubl.pdf> (2008.09.03.); Lános Petra Lea: Identity Concepts and Polity Blueprints: The Perspective of EU Constitutionalization, EU-CONSENT Publication, 2007, 11. o. http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D15b_Team4.pdf (2008.09.03.).
- 5 Lásd többek között Philip Alston, Joseph H. H. Weiler: An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy, EJIL (1998) 9: 668. o.; Andrew Williams: EU Human Rights Policy – A study in irony, Oxford University Press, 2004., 3–15. o.

ciák kiépítésére. E rendszer hatékonysága, a jogi, politikai eszközök megfelelő „kalibrálása” nagymértékben függ az alapot képező tények és tendenciák, valamint a megcélzott jogsértések természetének pontos ismeretétől. Így könnyen belátható, hogy az alapjogokkal kapcsolatos adatok gyűjtésére, elemzésére és tudományos feldolgozására létrehozott Alapjogi Ügynökség munkája az uniós alapjogvédelmi rendszer nélkülözhetetlen pillérét képezi.

1. Az alapjogok monitoringja az uniós térben – a korlátozott mandátumtól a teljes felhatalmazásig

Habár történetileg az idegengyűlölet elleni küzdelmet a Közösség valamennyi intézménye kiemelkedően fontos kérdésként kezelte,⁶ hatáskör hiányára hivatkozva e téren hosszú ideig semmilyen jogi aktust nem hozott.⁷ A civil társadalom felől érkező nyomás hatására végül a kilencvenes évekre érett meg a helyzet az első uniós politikai lépések megtételére. Az 1994-es korfui csúcson született elnökségi következtetések szerint „az Európai Tanács elítéli az intolerancia, a rasszizmus és az idegengyűlölet folyamatos megnyilvánulásait, és megerősíti abbéli elhatározását, hogy lépéseket tegyen az ilyen jelenségek elleni küzdelemben.”⁸ A korfui csúcshozadéka a Rasszizmus és Idegengyűlölet Elleni Tanácsadó Bizottság (az úgynevezett Kahn-bizottság) felállítása. Célja az erőszakos rasszista cselekmények elleni általános, uniós szintű stratégia kidolgozása volt.

A Kahn-bizottságból nőtt ki magát az 1998-ban, az „Európai év a rasszizmus ellen” keretében, bécsi székhellyel létrehozott Rasszizmus és Idegengyűlölet Megfigyelőközpontja (RIM).⁹ A megfigyelőközpontot a Bizottság Munkaügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóságának felügyelete alá helyezték; legfőbb feladata pedig a rasszizmus, idegengyűlölet és antiszemitizmus jelenségére vonatkozó, „megbízható és összehasonlítható” adatok gyűjtése volt, hogy elősegítse az idevágó közösségi, valamint tagállami intézkedések meghozatalát.¹⁰ Az adatgyűjtési tevékenység megkönnyítése érdekében a RIM 2000-ben létrehozta az Európai Rasszizmus és Idegengyűlölet elleni Hálózatot (RAXEN). Ennek keretében a tagállamok úgyne-

6 Lásd különösen: Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission Concerning the Protection of Fundamental Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (HL C 103., 1977.04.27., 1. o.).

7 Erik Bleich, Mary Clare Feldmann: The Rise of the Race? Europeanization and Antiracist Policy-making in the EU, <http://individual.utoronto.ca/wittenbrinck/europeanization/BleichFeldmann.doc> (2008.09.03.), 9. o.

8 Presidency Conclusions, Corfu, 24–25 June 1994. SN 150/94; III. rész f) pont.

9 A Rasszizmus és Idegengyűlölet Megfigyelőközpontja létrehozásáról szóló, 1997. június 2-i 1035/97/EK tanácsi rendelet (HL L 151., 1. o.; magyar nyelvű kiadása 1. fejezet, 1. kötet, 416. o.).

10 FRA: Trends and Developments 1997-2005 – Combating Ethnic and Racial Discrimination and Promoting Equality in the European Union (2007) 7. o.; http://fra.europa.eu/fra/material/pub/Trends/Trends_en.pdf (2008.09.03.).

vezett nemzeti fókuszpontjai¹¹ különböző szervezetek, így például kutatóközpontok, nem kormányzati szervezetek vagy hatóságok által közölt adatok alapján készítettek nemzeti jelentéseket a rasszizmus tagállamokban tapasztalható helyzetéről.¹² Végül a RIM a tagállamok nemzeti jelentéseire építve állította össze tematikus felépítésű éves jelentéseit. Ezenfelül az Európai Bizottság 2002-ben létrehozta az Alapvető Jogok Független Szakértőinek Európai Uniós Hálózatát, méghozzá azzal a céllal, hogy az az Európai Unió Alapjogi Chartájából kiindulva kísérelje figyelemmel az alapvető jogok helyzetét a tagállamokban és az EU-ban. A hálózat feladatai közé tartozott az alapjogok helyzetét tárgyaló éves jelentés elkészítése, valamint segíteni az Európai Bizottság és az Európai Parlament erőfeszítéseit az unió emberi jogi politikájának alakításában.¹³ Utolsó éves jelentését a hálózat 2005-ben tette közzé.

Alston és Weiler 1998-ban megjelent, az Európai Parlament felkérésére készített írásukban¹⁴ már nem csupán egy átfogó, koherens uniós emberi jogi politika megteremtését sürgették, hanem konkrét javaslataik között szerepelt a RIM illetékességének az emberi jogok teljes spektrumára történő kiterjesztése is.¹⁵ Véleményük szerint az Európai Unió alapjogi dimenziója kiterjedésének gátat szab a releváns tényadatok ismeretének hiánya, illetve a rendelkezésre álló információk hézagossága: „nincs olyan ügynökség, mely fel lenne jogosítva arra, hogy rendszeresen, folyamatosan és szisztematikus módon gyűjtse a vonatkozó adatokat. A Közösség így nem rendelkezik azokkal a szükséges információkkal, melyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy az emberi jogok terén meghatározassák a jogalkotói prioritásokat és hatékony módon rendelkezzenek az adminisztratív és pénzügyi források felől.”¹⁶

A tudományos élet mozgósítását követően¹⁷ a politikai lépések sem maradtak el: az 1999-es kölni elnökségi következtetések egy, az alapjogokkal és a demokrácia kérdéseivel foglalkozó ügynökség felállításával kapcsolatos kérdések megvizsgálását irányozták elő,¹⁸ míg a 2003-as brüsszeli csúcson a tagállamok már a RIM mandá-

11 Williams, i.m., 3–6. o. Williams szerint az olyan „kezdeményezések, melyek e kettősség felszámolására irányulnak, mint például az EU Alapjogi Chartája, a Tanács éves emberi jogi jelentései és a bécsi Rasszizmus és Idegengyűlölet Elleni Megfigyelőközpont mostanáig sem tudtak hathatós válaszokat nyújtani erre a kérdésre. Sőt, akár azt is mondhatnánk, hogy azok inkább e negatív helyzet fenntartásához járulnak hozzá.” Williams, i.m., 13. o.

12 RIM: Rasszizmus és idegengyűlölet az EU tagállamaiban – tendenciák, eredmények és a helyes gyakorlat, EUMC Éves jelentés (2005) Összefoglaló, 5. o.

13 Az Alapvető Jogok Független Szakértőinek Európai Uniós Hálózatával kapcsolatos további információkért lásd: http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm. (2008.08.18.).

14 Alston, Weiler, i.m., 658–723. o.

15 Gabriel Nikolaj Toggenburg: The Role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the „sex of angels” or improving Europe’s fundamental rights performance? *European Law Review* (2008) 3: 385–398., 386. o.

16 Alston, Weiler, i.m., 669. o.

17 Toggenburg (2008), 386. o.; Armin von Bogdandy: The European Union as Situation, Executive and Promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a Beautiful Friendship, *European Journal of International Law* (2008) 2: 241–275; 267. o.; Armin von Bogdandy: The European Union as a Human Rights Organisation? *Human Rights and the Core of the European Union*, *Common Market Law Review* (2000) 37: 1307–1338. o.

18 Presidency Conclusions, Cologne, 3–4 June 1999. SN 150/94; 46. pont.

tumának kiterjesztéséről döntöttek,¹⁹ és az Európai Parlament felkérte a Bizottságot,²⁰ hogy dolgozza ki erre vonatkozó javaslatát.²¹ A Bizottság, széles körű nyilvános konzultációt követően, 2005-ben terjesztette elő javaslatát, melynek nyomán a Tanács az EK-Szerződés (a továbbiakban: EKSz.) 308. cikkére²² alapított 168/2007/EK rendeletében (a továbbiakban: rendelet) a RIM jogutódjaként²³ létrehozta az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét.²⁴ Az Ügynökség ideiglenes igazgatóságának irányítása alatt 2007. március 1-jén kezdte meg működését.²⁵

2. Az Ügynökség mint decentralizált igazgatási egység

Az „uniós ügynökség” megjelölés nem valamely meghatározott jogi-szervezeti formát takar, hanem olyan szervek általános elnevezése, melyek az uniós rendes igazgatási struktúráin kívül végeznek közigazgatási jellegű (szabályozási, végrehajtási és egyéb) tevékenységeket.²⁶ Ennek megfelelően az EU ügynökségei mind szervezeti felépítésüket, mind jogköreiket tekintve igen változatos képet mutatnak.²⁷ Mindazonáltal néhány közös vonásuk is fellelhető.²⁸ Először is, ellentétben az ügynevezett intézményekkel, az Európai Unió ügynökségeit nem szerződés, hanem valamely külön másodlagos jogforrás hozta létre. Másodszor, az ügynökségek jogi személyiséggel rendelkeznek, és valamely konkrét illetékességi területen (környezetvédelem, légi forgalom biztonsága, belső piaci harmonizáció, stb.) jelentkező meghatározott feladat ellátására alakultak. Harmadszor pedig az ügynökségek „bizonyos szintű szervezeti és pénzügyi függetlenséggel bírnak”.²⁹ Az ügynökségek eme többé-kevésbé autonóm státusa jelent biztosítékot arra nézve, hogy a váltakozó politikai elitekkel

19 Presidency Conclusions, Brussels, 5 February 2004. 5381/04 POLGEN 2.

20 COM(2005)280 végleges, 2. o.

21 Az ügynökség felállítása a 2004-es, ügynevezett Hágai Program („A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban”) célkitűzései között is szerepelt. Elnökségi Következtetések, Brüsszel, 2004. november 4–5., 14292/1/04 REV 1, II. 2. pont.

22 Az EKSz. 308. cikke az integráció története során számos alkalommal szolgálta a közösségi hatáskörök kiterjesztését. Eszerint, amennyiben a Közösség fellépése szükséges valamely közös piaccal összefüggő cél megvalósításához, ám a Szerződés ehhez nem nyújt konkrét felhatalmazást, az intézkedés a 308. cikk, az ügynevezett szükséges hatáskör elve alapján meghozható.

23 Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról szóló, 2007. február 15-i 168/2007/EK tanácsi rendelet (HL L 53., 1. o.) 23. cikkének (4) bekezdése. A Rendelet 33. preambulumbekkezdése egyben hatályon kívül helyezte a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja létrehozásáról szóló 1035/97/EK rendeletet.

24 1. cikk.

25 29. cikk, (4) bekezdés b) pontja; 32. cikk.

26 Michelle Everson, Giandomenico Majone, Les Metcalfe, Adrian Schout: The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report presented to the Commission (1997) http://ec.europa.eu/governance/areas/group6/contribution_en.pdf (2008.09.03.), 11. o.

27 Bizottsági Közlemény - Európai szabályozási ügynökségek keretrendszeréről szóló intézményközi megállapodás, Brüsszel, 2002.12.11., COM(2002)718 végleges, 3. o.

28 Stefan Griller, Andreas Orator: Empowering European Agencies – or How to Tame the Sorcerer's Apprentice, New Modes of Governance Project, Policy Brief (2008) 22: 2. o.

29 Közlemény, 3. o.

és preferenciáikkal szemben szakértői szervezetként járulnak hozzá az uniós szakpolitikák folyamatosságához.³⁰

Egyesek szerint az ügynökségekhez delegált feladatkörök természete és az ügynökségek decentralizált jellege legitimitásbeli és számonkérhetőséggel kapcsolatos aggályokat vet fel. Mindazonáltal a szerveikben helyet foglaló tagállami küldöttek, az alapító jogforrásban meghatározott hatáskörök és jelentéstételi kötelezettségek megfelelő jogi és politikai ellensúlyt képeznek az ügynökségek korlátozott autonómiájával szemben.³¹ Így az FRA legfőbb szervének, az Igazgatótanácsnak a tagsága túlnyomórészt a tagállamok által kinevezett független személyekből áll,³² ami egyfelől garantálja a tagállamok rálátását az intézmény munkájára, másfelől biztosítja a visszacsatolást a tagállamok demokratikus rendszereihez mint legitimációs forráshoz. Ezen túlmenően az Ügynökség a tevékenységeit, eljárásait illetően sem dönthet teljesen szabadon. A rendelet ugyanis meghatározza feladatait, tevékenységi területeit és munkamódszereit;³³ az ennél részletesebb éves munkaprogram elfogadásának folyamatába a kinevezett nemzeti összekötő tisztviselőket, valamint az Európai Bizottságot is bevonják,³⁴ az úgynevezett többéves keretet (munkatervet) pedig a Tanács fogadja el konzultációs eljárásban.³⁵ Végül, az FRA nem légüres térben dolgozik, hiszen működése az európai ombudsman felügyelete alatt áll,³⁶ továbbá tevékenységét, költségvetését illetően jelentést kell tennie az Európai Bizottságnak, az Európai Parlamentnek, a Miniszterek Tanácsának és (közvetve) az Európai Számvevőszéknek.³⁷ Mindezek alapján elmondható, hogy bár az Ügynökség „feladatait teljes függetlenségben végzi”,³⁸ működésében többszörösen is a Közösség és a tagállamok ellenőrzése alatt áll.

3. Egy ügynökség anatómiája – célja, hatáskörei és feladatai

3.1. Az Ügynökség célja

A rendelet 2. cikke rendelkezik az Ügynökség céljáról. Eszerint az FRA azért jött létre, hogy *alapjogi kérdésekben szakértői segítséget nyújtson* mind a Közösség, mind pedig a tagállamok részére, hogy azok intézkedéseik során az alapvető jogok-

30 Everson, Majone, Metcalfe, Schout, i.m., 21. o.

31 Ibid., 13. o.

32 A rendelet 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

33 A rendelet 4–6. cikke. Erre a kérdésre külön kitér a Bizottság javaslata is: „[E korlátok] hatékonysági megfontolásokból lettek meghatározva, [hiszen az ügynökségek] azért jöttek létre, hogy technikai feladatokat lássanak el, és nem azért, hogy saját politikai programokat fogalmazzanak meg.” Javaslát, 6. o.

34 A rendelet 8. cikkének (1) bekezdése és 12. cikk (6) bekezdés a) pontja.

35 A rendelet 11. preambulumbekzdése és 5. cikkének (1) bekezdése. Toggenburg az Ügynökség működésének kereteit egy piramissal illusztrálja, melynek csúcsát az alapító rendelet szabályai képezik, a következő szintet az Ügynökség többéves kerete (munkaterve) jelenti, végül az utolsó réteget a jövőben kialakításra kerülő intézményi eljárások és gyakorlat tölti ki. Toggenburg (2008), 386. o.

36 A rendelet 19. cikke.

37 A rendelet 21. cikkének (6) bekezdése és 31. cikkének (1) bekezdése.

38 A rendelet 16. cikkének (1) bekezdése.

nak teljes mértékben megfelelhessenek. A bizottsági javaslatból kiolvasható, hogy létrehozását ugyanakkor nem csupán a közösségi és tagállami intézkedések alapjogi szempontú megalapozása motiválta, hanem az is, hogy tevékenységével *hozzájáruljon az Alapjogi Charta „kézzelfoghatóbbá válásához”, valamint az alapvető jogok tudatosításához*, széles körben való ismeretéhez.³⁹ Erre utal a rendelet preambuluma is, mikor negyedik bekezdésében megállapítja, hogy „az alapjogi kérdések unión belüli magasabb fokú ismerete, valamint az azokkal kapcsolatos szélesebb körű tudatosság elősegíti az alapvető jogok teljes mértékű tiszteletben tartásának biztosítását. E célkitűzés megvalósításához hozzájárulna egy olyan közösségi ügynökség létrehozása, amelynek feladata az lenne, hogy alapjogi kérdésekben információval és adatokkal szolgáljon.” Mindezek alapján az Ügynökség tevékenysége nem csupán a közösségi, tagállami jogalkotás szakértői támogatását szolgálja, hanem hozzájárul ahhoz is, hogy az európai nyilvánosság tisztában legyen alapvető jogaival és ily módon hatékonyabban érvényesítse ezeket.⁴⁰

3.2. Az Ügynökség tevékenységének tárgyi és területi hatálya

Az Ügynökség *tevékenységének középpontjában az Alapjogi Charta által garantált jogok állnak*. A rendelet szerint az „Ügynökségnek munkája során hivatkozni kell az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikke (2) bekezdésének értelmében vett emberi jogokra, többek között az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló európai egyezményre és különösen az Alapjogi Chartában tükrözött alapvető jogokra.”⁴¹ A vonatkozó jogforrások köréből tehát a Charta különleges jelentőséggel bír, mely annak köszönhető, hogy az az unió által aktuálisan garantált emberi jogok körét és szintjét jeleníti meg, illetve foglalja össze.⁴² A rendelet külön kieme-

39 Javaslat, 2. és 39. o.

40 Vö.: Preparatory Study for Impact Assessment and Ex-Ante Evaluation of Fundamental Rights Agency – Analysis of Responses to Public Consultation, EPEC, 5. o., http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF_Output.cfm?custom_header=01&dpath=document&dfile=27012005040956.pdf (2008.09.01.).

41 A rendelet 9. preambulumbekzdése. Jól mutatja az Alapjogi Charta különös jelentőségét az Ügynökség küldetésében, hogy a rendelet értelmében: „Az Ügynökség nevének tükröznie kell a Chartával való szoros kapcsolatot”.

42 Erre utal a rendelet 2. preambulumbekzdése. A Bizottságnak az Európai Unió Alapjogi Chartájának jogi természetével kapcsolatos közleménye [COM(2000)644 végleges] szerint a Charta „egyetlen jogforrásba tömörít minden személyes jogot – a polgári, politikai, gazdasági és szociális jogokat, valamint az Európai Unió polgárainak jogait.” A rendelet röviden a Charta vitatott jogi státusára is kitér: az Ügynökségnek „szem előtt kell tartania” a Charta, valamint kísérő magyarázatainak státusát (9. preambulumbekzdés). Valójában igen nagy ellentmondás feszül a Charta kiemelkedő szerepe és nemkötelező jellege között. A Charta jogi természetével kapcsolatban lásd: John Morijn: Judicial Reference to the EU Fundamental Rights Charter, http://www.fd.uc.pt/hrc/working_papers/john_morjin.pdf (2008.01.09.); Michiel Brand: Towards the Definitive Status of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Political Document or Legally Binding Text? German Law Journal (2003) 4, <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=261> (2008.09.03.), valamint Asztalos Zsófia: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának jövője, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XX/2, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2002., 301–321. o.

li, hogy „mivel az Ügynökség a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjára építve jött létre, az Ügynökség munkájának továbbra is ki kell terjednie a rasszizmus, az idegengyűlölet és az antiszemitizmus jelenségeire (...), továbbá a nemek közötti egyenlőségre”.⁴³ Az Ügynökség ez utóbbi hatáskörét tekintve elgondolkodtató körülmény, hogy a Közösség a Nemek Közti Egyenlőség Európai Intézetét is létrehozta.⁴⁴ A viilnisi székhelyű intézet célja, hogy hozzájáruljon a nemek közötti egyenlőség közösségi, valamint nemzeti politikákban való előmozdításához, a nemi hovatartozáson alapuló megkülönböztetés elleni küzdelemhez, valamint a nemek közötti egyenlőség tudatosításához.⁴⁵ Ebből a célból az Intézet különösen „a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó objektív, összehasonlítható és megbízható” információkat gyűjt, elemez és terjeszt, továbbá felméréseket készít.⁴⁶ Mivel az Ügynökség és az Intézet hatásköre is számos ponton találkozik, az alapító rendeletek a két szerv közötti „lehető legszorosabb együttműködést” írják elő.⁴⁷ Végül pedig „az átfedés elkerülése és az erőforrások lehető legjobb kihasználása érdekében az Intézet figyelembe veszi a bármilyen forrásból származó, már meglévő információkat, (...) már elvégzett tevékenységeket.”⁴⁸ Mindazonáltal felmerül a kérdés, hogy miért volt szükség két külön uniós szervre, amelyek ebben az esetben ugyanazon a területen ugyanazokat a feladatokat látják el (adatgyűjtés, disszemináció)?⁴⁹ Nehéz elképzelni, hogy a rendeletekben előírt koordinációs-kooperációs kötelezettségeknek maradéktalanul meg tudnának felelni, és hogy ez a megoldás „az erőforrások lehető legjobb kihasználása” felé mutatna. Sőt, még az is előfordulhat, hogy ugyanazon kérdések tekintetében az Ügynökség és az Intézet más és más adatokkal, eredményekkel fog szolgálni! Mindezek fényében nem lehet más következtetésre jutni, mint hogy célszerűbb lett volna az Intézet feladatait is teljes mértékben az Ügynökséghez vonni, avagy az Ügynökség hatásköreit oly módon korlátozni, hogy azok ne terjedjenek ki az Intézet által ellátandó feladatokra.

A rendelet alapján az „Ügynökség *kizárólag a közösségi jog alkalmazási körén belül* fejtheti ki tevékenységét.”⁵⁰ Ennek megfelelően az alapjogok érvényesülését csak

43 A rendelet 10. preambulumbekzdése és 29. cikkének (5) bekezdése.

44 A Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézetének létrehozásáról szóló, 2006. december 20-i 1922/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 403., 9. o.) 1. cikke.

45 *Ibid.*, 2. cikk.

46 *Ibid.*, 3. cikk.

47 A „lehető legszorosabb együttműködés” előírásán túl az Ügynökséget létrehozó rendelet 12. cikkének (10) bekezdése lehetővé teszi a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézetének igazgatója számára, hogy megfigyelőként vehessen részt az Ügynökség igazgatótanácsának ülésein; illetve az Ügynökség igazgatóját „adott esetben felkérhetik, hogy az igazgatótanács ülésein megfigyelőként [vegyen] részt a nemek közötti egyenlőség érvényesítése által érintett munkaprogramok koordinálása érdekében” (1922/2006/EK rendelet 10. cikkének (12) bekezdése). A rendelet 7. cikke szerint pedig „az Ügynökség biztosítja az érintett közösségi szervekkel, hivatalokkal és ügynökségekkel való megfelelő koordinációt. Az együttműködés feltételeit adott esetben szándéknyilatkozatban kell meghatározni.”

48 Az 1922/2006/EK rendelet 4. cikkének (3) bekezdése.

49 Howard, *i.m.*, 454. o.

50 A rendelet 8. preambulumbekzdése.

is olyan esetekre korlátozva vizsgálja, amikor a Közösség, illetve a tagállamok hatóságai és szervei a közösségi jog hatálya alatt járnak el, azaz a közösségi jogot követik.⁵¹ A tisztán tagállami tényállások eseteire tehát, ahol a közösségi jog alkalmazása fel sem merül, hatáskörei nem terjednek ki. E korlátozást több megfontolás is alátámasztja.⁵² Legelőször is az a körülmény, miszerint az Ügynökség tevékenységének homlokterében az Alapjogi Charta által garantált jogok állnak, a Charta rendelkezései viszont csak abban az esetben vonatkoznak a tagállamokra, amennyiben azok „az unió jogát alkalmazzák”.⁵³ E megszorítás tehát mintegy összehangolja az Ügynökség hatáskörét a Charta hatályával. Másodszor pedig már számos olyan nemzetközi intézmény, szervezet létezik, mely az általában vett alapjogi kérdések (tag)államokban tapasztalható helyzetét vizsgálja,⁵⁴ így az Ügynökség tevékenységére ezen a téren nincs külön szükség.⁵⁵ Az FRA hatásköreinek illetően korlátozásával kapcsolatban azonban számos kritika is megfogalmazódott. *De Schutter* és *Van Goethem* szerint például majdhogynem lehetetlen meghatározni azt, hogy mely alapjogi kérdések tartoznak a közösségi jog hatálya alá, és melyek nem.⁵⁶ *Williams* arra mutat rá, hogy míg az unió és tagállamai külpolitikájukban az emberi jogok elkötelezett védőiként tüntetik fel magukat, addig saját alapjogi teljesítményük felülvizsgálatától képmutató módon elzárkóznak.⁵⁷ Az Amnesty International szerint végül „az Ügynökség hatásköreit és feladatait érintő vitát az a megfontolás vezérelte, hogy senkit se sértsenek meg, legkevésbé a tagállamokat, de az Európa Tanácsot se, ahol az EU új projektjére mély gyanakvással tekintettek. Az eredmény ezt a védekező álláspontot tükrözi.”⁵⁸

51 A rendelet 3. cikkének (3) bekezdése.

52 Preparatory Study for Impact Assessment and Ex-Ante Evaluation of Fundamental Rights Agency – Analysis of Responses to Public Consultation, EPEC, 5. o. http://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF_Output.cfm?custom_header=01&dpath=document&dfile=27012005040956.pdf (2008.09.03.).

53 Az Alapjogi Charta 51. cikkének (1) bekezdése.

54 Például az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága vagy az Alapvető Jogok Független Szakértőinek Európai Unió Hálózata.

55 A bizottsági javaslat az Ügynökség hatáskörét eredetileg az EU-Szerződés 7. cikke szerinti eljárásra is kiterjesztette volna. Ez az eljárás a tagállamoknak az emberi jogok terén nyújtott „teljesítményének” vizsgálatát nem korlátozza a közösségi jog hatálya alá tartozó területekre. Ezzel pedig a javaslat más szervek és intézmények, elsősorban az Európa Tanács hatáskörébe tartozó területre terjesztette volna ki az Ügynökség hatáskörét. Toggenburg szerint az Európa Tanács súlyát bizonyítja az, hogy meg tudta akadályozni az Ügynökség idevágó hatásköreinek a rendeletbe foglalását. Toggenburg (2008), 388–389. o.

56 Olivier De Schutter és Valerie Van Goethem: *The Fundamental Rights Agency: Towards an Active Fundamental Rights Policy of the Union*, CRIDHO Working Paper, 2006/07, 13. o.

57 Williams, i.m., 7. o.

58 Amnesty International EU Office: *Towards a Comprehensive European Human Rights System – The speech that Amnesty International would have made at the inauguration of the EU Fundamental Rights Agency (2007)*, http://www.aieu.be/static/documents/2007/FRA-Note_for_Inauguration_01-03-07.pdf (2008.09.03.), 2. o. Lásd még: Amnesty International EU Office: *Reaffirming the Primacy of Human Rights – Amnesty International’s ten-point programme for the Austrian Presidency of the European Union (2006)*, <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/001/2006/en> (2008.08.18.).

További kritikára⁵⁹ adott alapot az a körülmény, hogy a Bizottság javaslatával⁶⁰ ellentétben, egyes tagállamok határozott ellenállásának köszönhetően az *Ügynökség hatásköreit nem terjesztették ki a harmadik pillérre*, azaz a rendőrségi és igazságügyi együttműködés területére.⁶¹ Ez különösen azért meglepő, mert talán éppen ez a terület az, amely az alapjogok hatékony érvényesülése szempontjából a legnagyobb jelentőséggel bír. Az unió mindazonáltal a rendeletben nyitva hagyta annak a lehetőségét, hogy az FRA a jövőben a harmadik pillér területén is eljárhasson: „E rendeletben semmi sem értelmezhető olyan módon, amely befolyásolná annak a kérdésnek az eldöntését, hogy az Ügynökség hatáskörét ki lehetne-e terjeszteni a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területeire.”⁶² A Tanács szerint az Ügynökség megbízatásának esetleges felülvizsgálatára 2010-ig kerül sor.⁶³

Végül, míg az Ügynökség főszabályszerűen az *Európai Unióban és tagországai-ban előforduló alapjogi kérdésekkel foglalkozik*, addig a rendelet 28. cikke bizonyos feltételekkel a tagjelölt országok, valamint a stabilizációs és társulási megállapodást kötött országok korlátozott részvételét is lehetővé teszi. Így különösen a tagjelölt országoknak „a közösségi joghoz való fokozatos felzárkózásához szükséges mértékben”⁶⁴ az Ügynökség meghatározott feltételek mellett foglalkozhat az alapjogoknak a tagjelölt országban fennálló helyzetével, illetve a tagjelölt vagy stabilizációs és társulási megállapodást kötött ország megfigyelőként részt vehet az Ügynökség munkájában.⁶⁵ Ezzel pedig tevékenysége közvetve a tagjelölt országok csatlakozási kilátásaira, illetve a társult országoknak juttatott uniós pénzügyi támogatás kiosztására is hatással lehet.

3.3. Az Ügynökség feladatai és az első többéves keret

Az Ügynökség három fő csoportba sorolja feladatait;⁶⁶ ezek az adatgyűjtési tevékenység, az Európai Uniónak és tagállamainak nyújtandó szakértői tanácsadás, valamint a civil társadalommal való együttműködés formái. A fenti feladatkörök jellege alapján nyilvánvaló, hogy nem járhat el egyedi panaszok alapján,⁶⁷ kötelező döntést nem hozhat,⁶⁸ a jogalkotásban nem vesz részt. Tevékenysége ennek megfelelően elsősorban kiegészítő, tanácsadó jellegű.⁶⁹ Érdemes megemlíteni, hogy ebben a

59 Gabriel Nikolajj Toggenburg: The EU Fundamental Rights Agency: Sattelite or Guiding Star? SWP Comments (2007) 5: 6. o.; Toggenburg (2008), 390–391. o.

60 Javaslat, 31–32. o.

61 EU-Szerződés, VI. cím.

62 A rendelet 32. preambulumbekzdése.

63 Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2008. június 30. 11249/08. POLGEN 76; 45. o.

64 „[E]z lehetővé teszi az unió számára, hogy jogszabályaik közösségi joghoz történő fokozatos közelítésének megkönnyítésén, valamint a know-how és a bevált gyakorlatok átadásán keresztül támogassa az európai integráció irányába tett erőfeszítéseket” (a rendelet 28. preambulumbekzdése).

65 A rendelet 28. cikkének (1)-(3) bekezdése.

66 http://www.eumc.eu.int/eumc/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=2 (2008.08.18.).

67 A rendelet 15. preambulumbekzdése.

68 Toggenburg (2008), 387. o.

69 18. preambulumbekzdés; 6. cikk (2) bekezdés.

tekintetben az FRA egyes más, az emberi jogok monitoringjával megbízott nemzetközi szerveknél kevesebb kompetenciával bír. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a szerződő felek által való végrehajtása ellenőrzésén túl bizonyos feltételekkel a részes államok ellen más szerződő felek, illetve magánszemélyek által benyújtott panaszokkal is foglalkozik.⁷⁰ Az Ügynökség feladatai viszont sokkal inkább az Európa Tanács emberi jogi biztosának feladatköréhez igazodnak, aki szintén a részes államoknak nyújt segítséget az emberi jogok tiszteletben tartásában, valamint e jogok széles körben való tudatosítását segíti elő.⁷¹

Feladatait az Ügynökség az úgynevezett többéves keret,⁷² és az ennek alapján összeállított éves munkaprogram⁷³ alapján végzi. Az öt évre szóló keret határozza meg az Ügynökség tevékenységének tematikus területeit. Az első, a 2007 és 2012 közötti időszakra szóló keretét a Tanács 2008/203/EK határozata⁷⁴ tartalmazza. A RIM-től örökölt, a rasszizmussal és az idegengyűlölettel kapcsolatos alapjogi kérdések⁷⁵ elemzése a rendelet alapján továbbra is az Ügynökség tevékenységének középpontjában áll, és ehhez szorosan kapcsolódnak a menekültügy, a bevándorlás és a bevándorlók integrációja, valamint az etnikai hovatartozáson, kisebbséghez tartozáson alapuló megkülönböztetés területén szerzett új kompetenciák. A határozatot előkészítő bizottsági javaslat szerint a nyilvános konzultáció alapján a megkérdezettek különösen fontosnak tartották a bűncselekmények áldozatainak jogait, az adatvédelmet és a terrorizmus elleni küzdelmet érintő kérdéseket, melyeket a Bizottság összevetett az unió alapjogi prioritásaival, az Európai Parlament, valamint a Tanács alapjogok terén kibocsátott állásfoglalásaival és következtetéseivel.⁷⁶ Mindezek alapján a határozat végül a következő tematikus területeket jelölte ki az Ügynökség tevékenysége számára:

„a) rasszizmus, idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia;

b) a nemen, faji vagy etnikai hovatartozáson, koron vagy szexuális irányultságon alapuló, vagy kisebbségekhez tartozó személyek elleni megkülönböztetés vagy ezen szempontok bármiféle kombinációján alapuló megkülönböztetés (többszörös megkülönböztetés);

c) sértettek kártérítése;

70 Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 41. cikk; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv, 1. cikk.

71 Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (99) 50 határozata az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosáról, 3. cikkely.

72 A rendelet 5. cikkének (1) és (2) bekezdése.

73 12. cikk (6) bekezdés a) pontja.

74 A Tanács 2008/203/EK határozata (2008. február 28.) a 168/2007/EK rendeletnek az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 2007–2012 közötti többéves keretének elfogadása tekintetében történő végrehajtásáról (HL 63., 14. o.).

75 A rendelet, 29. cikkének (5) bekezdése.

76 Javaslat a 168/2007/EK rendeletnek az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 2007–2012 közötti többéves keretének elfogadása tekintetében történő végrehajtásáról [COM(2007)515 végleges], 3–5. o. Vö.: a rendelet 5. cikk (2) bekezdésének c) pontjával.

- d) a gyermekek jogai, ideértve a gyermekvédelmet is;
- e) menekültügy, bevándorlás és a bevándorlók integrációja;
- f) vízum és határellenőrzés;
- g) az unió állampolgárainak részvétele az unió demokratikus működésében;
- h) információs társadalom, különösen a magánélet tiszteletben tartása és a személyes adatok védelme;
- i) a hatékony és független igazságszolgáltatáshoz való jog.”⁷⁷

Fontos megemlíteni, hogy a rendelet lehetővé teszi az FRA számára, hogy az általa ellátandó feladatokat kiszervezze. Ennek érdekében pályázatokat írhat ki, alvállalkozói megállapodásokat köthet, együttműködő szervezeteknek és szervezeteknek támogatásokat nyújthat.⁷⁸ Jó példa erre a 2007-ben kiírt pályázat, melynek során az emberi jogok terén magasan kvalifikált tagállami szakembereket toborzott, és ennek eredményeként létrehozta a külső jogi tanácsadók csoportját (FRALEX). A FRALEX tagjai alvállalkozói minőségben jogi tanulmányokkal, jelentésekkel, statisztikai és egyéb adatokkal látják el az Ügynökséget.⁷⁹

Az *adatgyűjtési tevékenység* körében az Ügynökség „releváns, objektív és összehasonlítható információkat és adatokat gyűjt össze, tárol, elemez és terjeszt”.⁸⁰ A rendelet az Ügynökségre bízta, hogy megállapítsa, milyen adatokat és információkat tekint „relevánsnak, objektívnek és megbízhatónak”.⁸¹ Különös figyelmet érdemel az a körülmény, hogy ellentétben számos egyéb nemzetközi emberi jogi szervvel,⁸² a rendelet nem határozza meg kizárólagos jelleggel, hogy az intézmény milyen forrásokból származó adatokat és információkat gyűjthet, illetve használhat fel, csupán egy (kifejezetten részletes) példálózó felsorolást tartalmaz a lehetséges forrásokkal kapcsolatban.⁸³ Ez lehetővé teszi az Ügynökség számára, hogy a tagállamoktól független, nem hivatalos forrásokból szerezzen be pártatlan információkat a tagállamok teljesítményére nézve, s ezáltal objektívabb képet nyújthasson az emberi jogok tagállamokban tapasztalható helyzetéről.⁸⁴ Az adatgyűjtés

⁷⁷ A határozat 2. cikke.

⁷⁸ A rendelet 6. cikkének (3) bekezdése.

⁷⁹ Lásd: http://www.eumc.eu.int/eumc/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=4864fe5958042 (2008.08.18.); Toggenburg (2008), 393. o. A FRALEX első tematikus jelentése a homofóbia és a szexuális beállítottságon alapuló diszkrimináció tagállamokban tapasztalható helyzetéről szóló jelentéssorozat; a magyarországi helyzetről szóló jelentés letölthető a http://fra.europa.eu/fra/material/pub/comparativestudy/FRA-hdgs0-NR_HU.pdf címről.

⁸⁰ A rendelet, 4. cikk (1) bekezdésének a) pontja.

⁸¹ Mindazonáltal a rendelet előírja, hogy az FRA „a Bizottsággal és a tagállamokkal együttműködve módszereket és szabványokat dolgoz ki az adatok összehasonlíthatóságának, objektivitásának és megbízhatóságának európai szinten történő javítása érdekében” (4. cikk (1) bekezdésének b) pontja).

⁸² Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 40. cikkének (1) bekezdése.

⁸³ A rendelet kifejezetten említi a tagállamokat, uniós intézményeket, közösségi és uniós szervezetet, hivatalokat és ügynökségeket, valamint általában a kutatóközpontokat, nemzeti szervezetet, nem kormányzati szervezeteket, harmadik országokat és nemzetközi szervezeteket, továbbá az Európa Tanács szerveit (4. cikk, (1) bekezdés a) pontja).

⁸⁴ Fair Trials Abroad: A Response to the Fundamental Rights Agency Consultation Document, http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/doc/contribution_fta_en.pdf (2004); 4–5. o.

megszervezése tekintetében az FRA használja a már meglévő információs hálózatokat, illetve újakat hoz létre, külső szakértői találkozókat szervez, és ad hoc munkacsoportokat állíthat fel.⁸⁵ Az összegyűjtött információk tekintetében kiemelendő, hogy a rendelet alapján az Ügynökségre is irányadó a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet, így bizonyos esetektől eltekintve⁸⁶ a birtokában lévő dokumentumokba az uniós polgárok, továbbá az uniós területén honos természetes és jogi személyek írásos kérelem alapján betekintést nyerhetnek.⁸⁷

Tanácsadói tevékenysége keretében az Ügynökség szakértői segítséget nyújt az uniós intézményei számára. E feladatának háromféle módon tesz eleget: jelentések elkészítése, tanulmányok összeállítása, továbbá vélemények kialakítása útján. Éves jelentéstételi kötelezettsége keretében tevékenységéről, valamint „a tevékenységi körébe tartozó alapjogi kérdésekről” szóló jelentéseket tesz közzé, mindezekről függetlenül pedig meghatározott területeken végzett kutatásai alapján tematikus beszámolókat publikál.⁸⁸ E jelentésekben az Ügynökség a rendelkezésére álló adatok alapján elemzi az alapvető jogok megsértésének okait, következményeit és hatásait.⁸⁹ Saját kezdeményezésre, valamint a közösségi döntéshozatalban részt vevő intézmények (Európai Parlament, Miniszterek Tanácsa és a Bizottság) felkérésére tudományos kutatásokat, felméréseket, előkészítő tanulmányokat és megvalósíthatósági tanulmányokat készít a munkaprogramjában szereplő területeken.⁹⁰ Végül, saját kezdeményezésre, vagy a döntéshozatali eljárásokban részt vevő intézmények felkérésére „konkrét témakörökben következtetéseket és véleményeket dolgoz ki és tesz közzé”.⁹¹ Az FRA tanácsadói jogkörének „alapvető gátját”⁹² képezi az a rendelkezés, miszerint az Ügynökség a Bizottság jogalkotási javaslatait, illetve az intézmények döntéshozatali eljárásban kinyilvánított álláspontját kizárólag az érintett intézmény felkérésére véleményezheti.⁹³ Toggenburg szerint e korlátozás sérti az FRA függetlenségét, és egyben visszalépést jelent az ún. Párizsi Elvekhez képest,⁹⁴ melyek a nemzeti emberi jogi szervezetek hatásköre tekintetében kifejezetten tartalmazzák a hatályban lévő jogszabályokat, valamint a jogalkotási javaslatokat érintő vélemények saját kezdeményezésre történő kidolgozását.⁹⁵ A rendelet külön kitér arra, hogy az Ügynökség nem foglalhat állást valamely jogi aktus jogszerűségének, továbbá valamely tagállam szerződésszegésének ügyében.⁹⁶ Ezzel a rendelet nem

85 A rendelet, 6. cikkének (1) bekezdése.

86 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréséről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk.

87 *Ibid.*, 2. cikk; 6. cikk (1) bekezdése.

88 A rendelet 4. cikk (1) bekezdésének e)–g) pontja.

89 *Ibid.*, 12. preambulumbekzdés.

90 *Ibid.*, 4. cikk (1) bekezdés c) pontja

91 *Ibid.*, 4. cikk (1) bekezdés d) pontja.

92 Toggenburg (2008), 393. o.

93 A rendelet 4. cikkének (2) bekezdése.

94 ENSZ Közgyűlésének 1993. december 20-i A/RES/48/134 határozatának 3 a) pontja.

95 Toggenburg (2008), 394. o.

96 A rendelet 4. cikkének (2) bekezdése.

csupán az FRA döntéshozatali eljárásban betöltött lehetséges szerepét korlátozza, de egyben kizárja azt is, hogy az az Európai Bíróság hatáskörébe tartozó kérdésekben eljárjon.

A civil társadalommal való együttműködése keretében az Ügynökség kommunikációs stratégiát alakít ki, hogy „jobban ráébressze a közvéleményt az alapvető jogok fontosságára, és aktívan tájékoztassa a munkájáról.”⁹⁷ A rendelet 10. cikke alapján a civil társadalommal folytatott együttműködés és párbeszéd keretűl létre kell hozni az ún. Alapjogi Platformot; ennek felállítása jelenleg zajlik. Az Ügynökség nyílt felhívással fordult az alapvető jogok védelme terén tevékenykedő nem kormányzati szervezetekhez, szakszervezetekhez, egyházi, vallási, filozófiai és nem vallási szervezetekhez, egyetemekhez és más érdekelt szervekhez és személyekhez, hogy csatlakozzanak a Platformhoz.⁹⁸ Az Alapjogi Platform a rendelet alapján az információcsere és ismeretgyűjtés színtere,⁹⁹ így a Platformba bevont civilek nem csupán az Ügynökség konzultatív bázisát képezik, de egyszerűen az FRA irányából érkező információk továbbítására is vállalkoznak.¹⁰⁰

4. Az első év mérlege

Az Ügynökség idén, június 24-én nyújtotta be első éves jelentését. A 2007-es év alapjogi vonatkozású eseményeit és tényeit összefoglaló jelentés nagyrészt még a RIM illetékességébe tartozó területek feldolgozására terjed ki, hiszen a vizsgált időszakban még nem, csupán 2008 februárjában került sor a működését meghatározó többéves keret elfogadására. Ennek megfelelően ez a dokumentum még nem tükrözi az Ügynökség által a jövőben ellátandó feladatokat és tevékenységi területeket. A jelentés kitér a tagállamokban a rasszizmus és diszkrimináció ellen fogatosított tagállami intézkedésekre, beleértve a foglalkoztatás, az oktatás, a lakásproblémák és az egészségügy területén tett erőfeszítéseket. Számba veszi a vonatkozó közösségi jogi aktusokat, majd további lépésekre tesz javaslatot uniós és tagállami szinten.¹⁰¹

2008-ban az Ügynökség két további dokumentumot is közzétett, melyekben az alapjogok egy-egy szűkebb területen történő érvényesülését vizsgálta. A Régiók Bizottságával, valamint egyes tagállami városi tisztviselőkkel együttműködve dolgozta ki a „Közösségi kohézió helyi szinten: a muzulmán közösségek igényeinek számbavétele” című jelentését,¹⁰² melyben a diszkrimináció és az integráció kérdéseit és tapasztalatait járja körbe. Végül, az Európai Parlament felkérésére elkészítette a

⁹⁷ *Ibid.*, 4. cikk (1) bekezdés h) pontja.

⁹⁸ http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=4884884c7a5fe (2008.08.18.).

⁹⁹ A rendelet 10. cikkének (2) bekezdése.

¹⁰⁰ *Ibid.*, 10. cikk, (4) bekezdés, a)–c) pontok; http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=4884884c7a5fe (2008.08.15.).

¹⁰¹ Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2008. évi jelentése letölthető a http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ar08/ar08_en.pdf címről.

¹⁰² A „Community Cohesion at Local Level: addressing the needs of Muslim Communities” című dokumentum letölthető a http://fra.europa.eu/fra/material/pub/muslim/LCN_EN.pdf címről.

„Homofóbia és a szexuális orientáción alapuló diszkrimináció az Európai Unió tagállamaiban” című jelentését.¹⁰³

A 2008-ra szóló munkaterve alapján az Ügynökség ebben az évben egyebek között a sport területén megnyilvánuló rasszista cselekményekkel, a romák uniós belüli vándorlásának kérdésével, a bevándorlók és a gyermekek helyzetével, valamint az alapjogok oktatásban való megjelenésének kérdésével foglalkozik, különböző megvalósíthatósági tanulmányok elkészítését tervezi, és továbbra is különös figyelmet fordít a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv tagállami átültetésének tapasztalataira.¹⁰⁴

5. Összefoglalás

Hosszú út vezetett el odáig, hogy az Európai Uniónak saját, az alapjogok teljes spektrumát vizsgálni hivatott ügynöksége legyen. Az FRA adatgyűjtési, tanácsadói és az alapvető jogok tudatosítását érintő tevékenységei nélkülözhetetlenek egy koherens és hatékony uniós emberi jogi politika megteremtése szempontjából. Hatásköreit, valamint más szervekkel való kapcsolatait tekintve még van helye kritikának. Így bár az Ügynökség tevékenységét például indokolt volt a közösségi jog alkalmazásának körére korlátozni, az már elgondolkodtató, hogy (legalábbis átmenetileg) a rendőrségi és igazságügyi együttműködés területét teljes mértékben kivonták a hatásköre alól. Remélhetőleg a következő három év során sikerül elnyernie a tagállamok bizalmát, és hatásköreit erre a nagyon fontos területre is kiterjesztik. A tagállamok ez iránti hajlandóságát valószínűleg nagymértékben befolyásolja majd az, hogy milyen képet fest alapjogi teljesítményükről éves és tematikus jelentéseiben az Ügynökség. Magyarország szempontjából mindenesetre üdvözlendő, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek elleni megkülönböztetés bekerült az Ügynökség első többéves keretébe, hiszen ez a meglévő nemzetközi jogi eszközök mellett újabb lehetőséget nyújt a határon túli magyarok helyzetének nyilvánosság elé tárására, uniós szintre emelésére.¹⁰⁵ Nyitva marad, és csak a jövőbeli tapasztalatok dönthetik el azt a kérdést, hogy az Ügynökség a már meglévő alapjogi monitoring szervekkel milyen mértékben és hatékonysággal tud majd együttműködni a gyakorlatban, fel kell-e számolni egyes, párhuzamos feladatokat ellátó szerveket és hálózatokat.¹⁰⁶ A nyilvánosság figyelmének az alapjogokra való irányításával, az emberi jogok védelmének közös európai értéként való tudatosításával mindenesetre az Ügynökség munkája egy újabb lépés az integráció célja: Európa népeinek egyre szorosabb egységbe vonása felé.

103 A „Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States” című jelentés letölthető a http://fra.europa.eu/fra/material/pub/comparativestudy/FRA_hdgso_part1_en.pdf címről.

104 Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2008-as évre szóló munkaterve letölthető a http://fra.europa.eu/fra/material/pub/WP/wp08_en.pdf címről.

105 A Külügyminisztérium álláspontja tekintetében lásd: http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Aktualis/latogatasok_es_esemenyek/GK_nagyon_fontosnak_tartja_az_Europai_Alapjogi_Ugynokseg_megalakitasat.htm (2008.09.03.)

106 Ezzel kapcsolatban lásd Toggenburg javaslatait: Toggenburg (2007), 3–4. o.

A strukturális alapok támogatási feltételeinek kialakítása és változásai az Európai Unió néhány tagállamában

A cikk megvizsgálja az Európai Unió korábbi tagállamainak, azon belül az eredeti négy úgynevezett kohéziós országnak, valamint néhány 2004-ben taggá vált közép-kelet-európai országnak a strukturális alapok felhasználása során alkalmazott gyakorlatát a támogatási feltételek kialakításában, a tervezési, projekt-kiválasztási és az ehhez kapcsolódó ellenőrzési folyamatban. A támogatási rendszerek fejlődése a strukturális alapok keretében rendelkezésre álló források minél nagyobb mértékű, minél hatékonyabb lehívását célozza, a támogatási keretek ennél fogva az egyszerűsödés irányába mozdulnak el. A cikk áttekinti, hogy a vizsgált országok gyakorlatában az egyes támogatási típusok tekintetében melyek a leggyakoribb támogatási feltételek a projektek és a projektgazdák kiválasztásában. Bemutatja, hogyan hatottak a támogatások eredményességére és hatékonyságára az egyes feltételek, milyen tényezők váltották ki és magyarázzák az eredetileg megálapított feltételek módosítását, illetve a változások eredményeztek-e javulást, elmozdulást a kívánt irányba.

A strukturális alapok projektjeinek finanszírozására fordított támogatások feltételei rendkívül sokszínűek nemcsak az Európai Unió régi tagállamaiban, de az újonnan csatlakozott közép-kelet-európai országokban is. A projektek rangsorolásához, kiválasztásához alkalmazott feltételrendszer számos tényező függvénye. A fő célterületek kialakítására befolyással voltak az Európai Bizottság által közzétett általános közösségi prioritások, a regionális gazdasági környezet, az adott ország esetében rendelkezésre álló források nagysága, valamint a korábbi projektek tapasztalatából nyert tanulságok, az ún. tanulási folyamat. A támogatási feltételek emellett egy programozási időszakon belül is változhatnak, például a program előrehaladásának függvényében, de vannak példák a keretek menet közbeni átalakítására is.

A támogatási feltételek három fő kategóriába sorolhatók:

- **Általános feltételek:** amelyeket valamennyi programra alkalmaznak, és amelyeknek valamennyi projektnek meg kell felelni.
- **A belépési (résztvételi) feltételek:** alkalomszerűen meghatározott feltételek a támogatni kívánt programozási terület függvényében, például a foglalkoztatást növelő vagy horizontális célokra ösztönző feltételek meghatározása.
- **Minőségi kritériumok:** a kívánt projekt jellegének erősítésére, a projektek közötti rangsorolás megkönnyítésére alkalmazzák. Ilyen lehet a projekt várható hatásának elemzése a munkahelyteremtésre vagy horizontális célok elérésére.

A kiválasztás kritériumait további elemekkel lehet bővíteni annak megjelölésével, mely kritériumokat alkalmazzák a program egészére („mag-kritériumok), illetve melyeket csak bizonyos prioritások vagy a projekt bizonyos fázisa, tevékenysége esetén. A minőségi kritériumok esetében az adott támogatást az operatív program *stratégiai fontosságának* erősítése szempontjából értékelik, emellett a projekteket a *várható hatásuk szerint* rangsorolják. További kritériumként szerepelhetnek a *horizontális célokkal való komplementaritás*, vagyis a közösségi prioritásrendszer érvényesülése a nemzeti projektekben (például esélyegyenlőség vagy fenntartható fejlődés), végül pedig a *hatékonysági kritériumok*, amelyek a korábbi tapasztalatokból leszárt következtetéseket, szükséges módosításokat jelenítik meg.

A támogatási feltételek konzisztens alkalmazása a projektek értékelése és kiválasztása során lehetőséget biztosít az objektív, transzparens és politikai befolyástól leginkább mentes folyamat kialakítására. Ezért nemcsak azt érdemes megvizsgálni, milyen feltételrendszerben működött a strukturális alapok felhasználása az uniós tagállamokban, de az is érdekes lehet, hogy az egyes kritériumrendszerek alkalmazására milyen formában került sor. Ezek lehetnek: a) automatikus értékelő rendszer, vagyis egyszerű, könnyen eldönthető kritériumok alkalmazása; b) rangsorolós értékelő rendszer; c) az értékelés során kapott pontok súlyozásán alapuló eljárás; d) kvalitatív, azaz minőségi megközelítés, amikor a számszerűsített paraméterek mellett rugalmasabb elbírálást is beépítenek a rendszerbe.

A cikk néhány úgynevezett kohéziós uniós ország tapasztalatainak áttekintése alapján megvizsgálja a strukturális alapok prioritásrendszerének nemzeti megjelenítését, a megvalósítás hatékonyságát, a módosulások okait, az ezekből levonható tapasztalatokat és a támogatási feltételek változását.

1. Az Európai Unió eredeti kohéziós országainak gyakorlata

A keleti kibővítést megelőző időszakban az Európai Unió négy akkori úgynevezett kohéziós országa a strukturális alapok reformját követő 1988–1993-as első periódus után az 1994-től 1999-ig tartó második szakasz alatt alakította ki az uniós pénzek fogadásának, felhasználásának, hatékony menedzselésének korszerűsített rendszerét. Ebből a szempontból ez az időszak az intenzív tanulás és alkalmazkodás, a szervezeti, intézményi, módszertani változások, az adaptáció szakasza. Az első periódus korrekciója után a struktúrák és módszerek begyakorlását, a struktúrák és a gyakorlat viszonylagos megszilárdulását figyelhetjük meg. Mindez alapul szolgált a következő tervezési periódusok gyakorlatának kialakításához. Így alapvetően releváns ismereteket tud nyújtani az újonnan csatlakozott tagállamok, köztük Magyarország számára is. Erre az időszakra a szóban forgó országok esetében már rendelkezésre állnak értékelő, összegző jellegű *ex post* elemzések, amelyekre támaszkodhatott ez az alfejezet. E dokumentumok nagy része az Európai Bizottság felkérésére, szakértői cégek által elvégzett, összehasonlítható hatáselemzés formájában, nagyjából hasonló struktúrában tekinti át az említett tagállamok gyakorlatát.

A vizsgált országról szóló, ebben az alfejezetben szereplő részekben arra törekszünk, hogy a hozzáférhető tapasztalatokat egységes struktúrában elemezzük és hasonlítsuk össze. E szerkezet négy részből áll, amelyek a következők:

- a nemzeti fejlesztési célok uniós prioritásokon alapuló megfogalmazása, mint a pályázatok témastruktúráját és jellegét befolyásoló tényező;
- a megvalósítás során bekövetkezett módosulások, a céloktól és a módszerektől való eltérés okai, az alapok felhasználásának és a projektek megvalósításának hatékonysága;
- a levonható tanulságok, megfogalmazott ajánlások a projektek eredményesége alapján;
- a projektkiválasztás és a menet közbeni ellenőrzés sémái, tapasztalatai, ezek értékelése és levonható tanulságai a jövőre nézve.

1.1. Írország

A szigetország strukturális alapok felhasználására irányuló stratégiája az 1990-es évtizedben négy alapvető célkitűzésből indult ki.¹ Az első az infrastruktúra fejlesztése, a növekedés szűk keresztmetszetének tartott közlekedési infrastruktúra és a környezetvédelem megerősítése. A második a termelő szektor versenyképességének növelése a vállalati növekedés feltételeinek javításával, új beruházások generálásával és a kutatás-fejlesztés ösztönzésével. A harmadik középpontjában az emberi erőforrások álltak, amelynek lényeges eleme átfogó, a bővülő munkaerő-kínálattal összhangban lévő nemzeti képzési terv kidolgozása. Negyedik stratégiai célként a regionális intézményrendszer megszilárdítását, adaptívitásának erősítését és a városok rehabilitációját fogalmazták meg. E célok mögé kilenc operatív programot szerveztek meg.

A végrehajtás során Írország alapvetően pozitív tapasztalatokra tett szert, habár a programozási periódusban történtek bizonyos változások. Ezeknek alapvetően három típusú oka volt. Az egyik a menet közben szükségessé vált stratégiai re-alkotás, elsősorban a régiók tényleges igényeinek változásai miatt. A második: néhány nagy infrastrukturális beruházási terv kudarcot vallott, a forrásokat ezért át kellett csoportosítani. A harmadik: több területen, például a humán erőforrások terén a pótlólagos szükségletek növelték a finanszírozási igényt.

A projektek sikerességét a visszatekintő elemzések több okra vezetik vissza, amelyek között említhető a hatékony tervezés, a szoros ellenőrzés, a féldős értékelések eredményes volta, a rugalmas újraprogramozás, amennyiben szükségesnek bizonyult, továbbá az Írországra jellemző és előnyének tartott kialakult és tapasztalt közvetítő intézmények megléte, valamint az operatív programok komplementaritása.

Az ír tervezési és végrehajtási tapasztalatok felhívják a figyelmet néhány fontos tanulságra, amelyek a későbbi időszak során beépültek a gyakorlatba vagy megerősödtek.² A projektkiválasztás során a szakértők meghatározónak tartják az *ex ante*

1 Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994-1999 – Member States Report, Ireland, 2003, pp. 17–19.

2 Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994-1999 – Member States Report, Ireland, 2003, pp.120–122.

vizsgálat időzítését és természetét. Célravezetőnek bizonyulnak a fejlesztési opciókról és a közvetítő módszerekről szóló, újszerű gondolkodást igénylő viták, amelyeket a terv- és pályázatkészítés fázisában, nagyobb determináló tényezők felbukkanása előtt szükséges lebonyolítani. Az ország „tanulási” tapasztalata, hogy minden funkcióban és fázisban alapvető az intézményrendszer erőssége, különben a különböző változásokra való reagálás inkonzisztens. Ennek érdekében menet közben, majd a következő tervezési periódusban is pótlólagos forrásokat fordítottak az intézményfejlesztésre, elsősorban a stratégiaalakítással, a tervezési és értékelési technikákkal, a monitoringot szolgáló kapacitásokkal összefüggő területekre. Ugyancsak célravezetőnek bizonyul, ha már a fejlesztési tervek részeként rögzítik az értékelés technikákat. Ennek során javasolták, hogy az egyértelműen és világosan megfogalmazott célokhoz a legnagyobb mértékben specifikált értékelési mutatókat rendeljenek. Írországban (más kohéziós országok gyakorlatával némileg ellentétben) azt szűrték le, hogy célszerű kerülni a támogatási feltételek kialakítása során a túlságosan általános és ezért nehezen mérhető célokat, mint amilyen például az életminőség általános javítása.

Az elemzések kiemelik, hogy hatékonyabbnak bizonyul a legnagyobb fejlesztési programokra koncentrálni, amelyek kiválasztási folyamatába célszerű belefoglalni a társadalmi-gazdasági állapot rendszerszerű és elfogulatlan vizsgálatát, a SWOT-elemzést és a támogatási akciók megvalósítási korlátjainak felmérését.

Írországban a támogatandó projektek kiválasztása során többféle technikát alkalmaznak, amelyek nagyrészt ágazatspecifikusak. Az ipari szektorban meghirdetett projektek esetében a leggyakrabban használt eljárás a versenyeztetés volt, ahol előre rögzített súlyú támogatási feltételeket határoztak meg és transzparens rangsort állítottak fel. A meghatározó technika itt, mivel többnyire nagy projektekről van szó, hogy a kiemelt beruházásokat jelentő projektek elfogadásához a gesztoráló és felelős hatóság egyetértése mellett kormánydöntést is előírtak. A kisebb volumenű ipari projektek kiválasztásánál, például a vállalati kutatás-fejlesztés terén más megoldást alkalmaztak, amelynek lényege, hogy a meghirdetett forrásokra érkezési sorrendben lehetett jelentkezni.

A mezőgazdaságban és a vidékfejlesztésben a két említett megoldás aránya fordított volt. E szektorban is előfordult versenyeztetés, habár jóval kisebb gyakorisággal. A fő elv itt az érkezési-jelentkezési sorrend volt, és amennyiben egy jelentkező megfelelt a jogosultsági kritériumoknak, elfogadták a projektjét. Mindkét eljárás során azonban kiemelten kezelték és értékelték az operatív programok céljaival való összhangot, e célok közvetlenül megjelentek a kiválasztásban.

Az értékelések szerint az írországi támogatási séma viszonylagos állandósága, a fordulatszerű nagy változások hiánya, a támogatási feltételek egyértelmű és transzparens volta, a menet közben szükségessé vált korrekciók rugalmas kivitelezése, az intézményrendszer és intézményi kultúra erőssége, illetve amennyiben szükség volt erre, a menet közbeni „tanulási” képessége azt eredményezte, hogy az ország teljesítménye az 1990-es évtized közepétől látványosan javult. A strukturális források felhasználásának hatékonysága általában meghaladta a többi akkori kohéziós országot, amiben szerepet játszott az írországi fejlettség, a címzettek jellegéhez és igényeihez jól alkalmazkodó pénzügyi közvetítőrendszer is. Ezeket az erősségeket Írország

a következő programozási periódus során meg tudta tartani, és szilárdan beépítette a közösségi támogatásokat fogadó rendszerébe. Azt lehet mondani, a „tanulási” folyamat sikeres, a begyakorlás eredményes volt. Többek között mindezeknek is köszönhető Írország látványos felzárkózása az Európai Unió fejlettségi szintjéhez.

1.2. Portugália

Portugália az 1990-es évtizedbe meglehetősen bajlós gazdasági helyzettel és kilátásokkal lépett be. Ezt az állapotot lényegileg nem tudták javítani a strukturális alapok első tervezési periódusának – a várthoz képest egyébként elmaradt – hatásai sem.

Az 1994-ben induló, hat évre szóló új programozási periódus célrendszerét, természetesen a közösségi irányvonalakkal összhangban, szorosan a portugál gazdaság gondjainak enyhítése szándékával fogalmazták meg. Elsősorban a gazdaság általános gyöngeségének orvoslását, a lassuló növekedés gyorsítását, a közösségi átlaghoz való felzárkózás megtorpant folyamatának továbblendítését, a foglalkoztatás csökkenésének megállítását, az uniós átlagban alacsony képzettségi szint növelését, az elégtelen infrastruktúra fejlesztését és nem utolsósorban az országon belüli regionális különbségek mérséklését várták. E meglehetősen összetett célrendszerhez igazították a négy operatív programot, amelyek mindegyike több operatív intézkedéscsomagot tartalmazott.

Az említett célrendszeren belül a legnagyobb finanszírozást a gazdasági versenyképesség növelésére szánták, ami végeredményben csaknem 55 százalékot tett ki a forráselosztásban, azon belül is kiemelt figyelmet kapott az infrastruktúra. Az emberi erőforrások fejlesztésére, az oktatásra és képzésre jutott a források csaknem 18 százaléka, az egészségügyet és a környezetvédelmet magában foglaló úgynevezett életminőségi és társadalmi kohéziós cél és program keretében használták fel a források csaknem 8 százalékát, végül a pénzügyi eszközök majdnem 20 százaléka jutott a portugál régiók programjaira, a *régiók gazdasági alapjainak erősítése* megnevezésű cél és operatív program keretében.³

A megvalósítás során a támogatási feltételek némileg átalakultak, tükrözve a szükségessé vált változásokat a célok közötti viszonyban. E változások legfontosabb kiváltó oka az intervenciók hatékonyságával való elégedetlenség, a hatékonyság javításának szándéka volt. A vártnál gyengébb hatékonyság több okra vezethető vissza. Az egyik, hogy a regionális operatív program keretében megfogalmazott túlságosan nagy fejlesztési ambíciók nem bizonyultak reálisaknak, nem mindig teljesültek és nem voltak koherensek. A másik, hogy a tervezésbe és a támogatási feltételek kialakításába, a támogatási stratégiába a minisztériumokat nem megfelelő mértékben vonták be, ami menet közbeni módosításokat tett szükségessé. Emellett menet közben derült ki a magánszféra tervezetthez képest kisebb pénzügyi hozzájárulási hajlandósága is, ami szintén a támogatási feltételek módosításához vezetett. Ugyanígy hatott a nem várt természeti károk és az általuk sújtott pályázók gondjainak enyhíté-

³ Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994-1999 – Member States Report, Portugal, 2003, pp. 42–46.

se, ez is megváltoztatta az eredeti feltételrendszert. Végül, Portugália esetében megemlíthető azt is, hogy a támogatási mechanizmus módosításának kényszere mögött az Európai Unió közös politikáinak módosulásai, ezek hatásai is meghúzódtak, amelyek megnehezítették az eredeti programok kivitelezhetőségét. Elsősorban a közös mezőgazdasági, valamint a halászati politika említendő itt.⁴

A tervezési és végrehajtási folyamat és végső soron a projektek hatékonyságát az elemzések szerint több tényező javította, és számos olyan is volt, amely csökkentette. A pozitív elemek között említhető az erős politikai elkötelezettség a programok végrehajtása iránt, ami elsősorban a nagy beruházások esetében volt tetten érhető. További hatékonyságnövelő tényező a programok irányításának rugalmassága, a módosuló társadalmi és gazdasági helyzettel, valamint a végrehajtás tapasztalatainak bővülésével összhangban lévő gyors reagáló képesség. Portugál sajátosság, hogy néhány programot pénzügyileg „túlterveztek”, így a tartalékoknak köszönhetően szintén nőtt a rugalmasság. A programok hatékonyságához hozzájárult a tervezési folyamatban és a támogatási célok, feltételek kialakítása során kiépült jó viszony a civil szervezetekkel és partnerekkel. A végrehajtás hatékonyságát erősítette a potenciális végrehajtók kiválasztása során még a pályázatok előtt megkívánt szigorú elővizsgálat, a folyamatos ellenőrzés és a pénzügyi fegyelem szigorú kikényszerítése szankciókkal.

A hatékonyságot csökkentette ugyanakkor a tervezettnél alacsonyabbnak bizonyult abszorpciós képesség, az a tény, hogy az operatív programok szinergiája nem egy esetben gyengéneke mutatkozott. Az elemzések szerint a hatékonyság ellen működő tényezőként említhető az is, hogy szemben a nagy projektekkel, a kisebb beruházások mögött nem volt erős politikai elkötelezettség.

A potenciális pályázók kiválasztása során szigorú feltételrendszert alkalmaztak, sőt ezt a későbbiekben még tovább szigorították. Az előzetes szűrés folyamán megvizsgálták a jelentkezők technikai kapacitását a program végrehajtására. A következő lépésben értékelték, megfelel-e a pályázat a felállított projektfeltételeknek, amennyiben igen, előzetesen elfogadták. Az előzetesen elfogadott projekteket preferencia sorrendbe állították, aszerint, hogy milyen mértékben felelnek meg és vannak összhangban az operatív programmal és a rendelkezésre álló pénzzel, majd ezt a sorrendet jóváhagyta a felelős minisztérium. A szabályozás és a döntési menet, a támogatási feltételekkel együtt átlátható volt, még ha kapott is kritikát a bonyolultsága miatt, elsősorban a kisvállalkozók részéről. Ezzel együtt az átfutási időszak nem volt hosszú, négy hónapnál nem húzódtott tovább, általában ennél rövidebb volt. Hiányosságként és a rendszer gyenge pontjaként felhozható, hogy döntően *ex ante* és féldíós értékelésekre támaszkodtak, ráadásul ezek sokszor késedelmet is szenvedtek, így megállapításaik már nem mindig voltak relevánsak. A kritériumok sokszor csak az adott projekt megfelelőségét voltak képesek mérni, és nem tudtak tekintettel lenni a tovagyrűző hatásokra.

Portugália tapasztalatai szintén egy „tanulási” folyamat részeként értékelhetők. A támogatási rendszer működése számottevően javult a megelőző tervezési periód-

4 Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994-1999 – Member States Report, Portugal, 2003, pp. 49–50.

dushoz képes, az 1990-es évtized végére lényegében kinőtte e kezdeti nehézségeket, megszilárdult és begyakorolttá vált. A tapasztalatokat nagymértékben hasznosították a későbbi időszakban.⁵

1.3. Spanyolország

A nagyobbik ibériai tagállam kisebb szomszédjához hasonlóan a strukturális alapok nem túlságosan sikeres első periódusa után fogott hozzá az 1994–1999-re tervezett támogatási rendszer megszervezéséhez. Az időszak legfontosabb stratégiai célkitűzése a gazdasági-termelési rendszer javítása, amire a pénzügyi források csaknem 35 százalékát fordították. Ezt követte csaknem ugyanekkora aránnyal az emberi erőforrások és az életminőség javítása. Spanyolország és régiói helyzete folytán a források csaknem negyede jutott a regionális integrációt szolgáló operatív programokra. Szintén spanyol sajátosság, hogy a vízügyi és energetikai infrastruktúra fejlesztését külön stratégiai célként fogalmazták meg. Az operatív programok ezt a célrendszert tükrözték vissza. Az erőforrások allokációjának tervezett fő arányai és céljai jelentősen nem változtak.⁶

A spanyol célkitűzések megvalósulásának esélyeit nagyban javította, hogy az ország gazdasági állapota, munkaerőpiaca az évtized második felében számottevően javult, némileg elszakadva a strukturális alapok felhasználásának eredményeitől, habár nyilván azokkal is összefüggésben. Mégis több esetben megfigyelhető eltérés és diszkrépancia a célok és a tényleges teljesítmény között. Az utólagos elemzések ennek alapvető okait három csoportra osztják.

Az eltérések okainak egyik csoportja a programozási hiányosságokra vezethető vissza. Ide tartozik a több más kohéziós országban is tetten érhető tapasztalathiány. Utólag megállapítható, hogy a programok és a feltételeik nem minden esetben voltak realizisztikusak. Továbbá, a horizontális programok nem kellően vették figyelembe a regionális szükségleteket és adottságokat, ezért több esetben kiigazításra szorultak. Az okok második csoportja a feltételek változásaival függ össze. Volt olyan eset, amikor a tényleges, az előzetesen vártnál nagyobb beindult fejlődés, például az emberi erőforrások esetében, átértékelte az eredeti célokat és támogatási megfontolásokat. Amint Portugália tekintetében is említettük, az uniós közös politikák változásai kihatottak az eredetileg tervezett spanyol intézkedésekre, akciókra és támogatási feltételekre. A másik ibériai országhoz hasonlóan Spanyolországot illetően is felmerült a probléma, hogy a magánszféra a remélnél alacsonyabb szinten volt képes részt vállalni a támogatások megvalósításában. Végül, az okok harmadik csoportja koordinációs problémákat takar. Spanyolország viszonylag összetett belső igazgatási rendszere folytán nehézségek mutatkoztak a helyi, a regionális és a nemzeti adminisztrációk koordinációs együttműködésében. Ezért a programok és projektek feltételeinek és kivitelezésének egy részét át kellett alakítani. Ez elsősorban

⁵ Community Support Framework, Portugal 2000-2006

⁶ Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994-1999 – Member States Report, Spain, 2003, pp. 32-33.

a speciális infrastruktúrát érintő beruházásokra (vízügy, környezetvédelem) volt jellemző. A kis- és közepes méretű vállalatokat érintő projekteknel is mutatkoztak koordinációs nehézségek, nevezetesen, hogy a támogatás itt nem volt eléggé koncentrált, nem tudták megfelelően kezelni a projektek típusaiban és a pályázók differenciáltságában mutatkozó rendkívüli sokszínűséget. Nem csak a belső igazgatási koordinációs rendszerben merültek fel problémák, hanem az Európai Bizottsággal való kapcsolatban is. Az elemzések megemlítik, hogy az operatív programok bizottsági elfogadásának csúszásai, késedelmiei miatt is kialakultak utóbb változásokat és módosításokat kiváltó nehézségek.

A spanyolországi projektkiválasztási rendszer, megint csak az ország sajátosságai folytán, meglehetősen bonyolult volt. Léteztek általános támogatási kritériumok, amelyeket a régiók továbbiakkal egészíthettek ki, vagy akár megszorítóbbakat is meghatározhattak. Az általános támogatási feltételekhez tartozik az operatív programok prioritásainak való megfelelés, a nemzeti és regionális fejlesztési stratégiához való illeszkedés, a munkahelyteremtés elvárt mértéke, a jelentkező végrehajtási kapacitása, a pályázó és a regionális adminisztráció közötti együttműködés tapasztalatai, technológiai újítások alkalmazása. Mint minden ország esetében, itt is uniós szintű feltétel az esélyegyenlőséghez való hozzájárulás, a környezetvédelmi megfontolások figyelembevétele és az Európai Bizottság szerződés-kötési szabályainak való megfelelés. A támogatásnál előnyt élveztek a legrosszabb adottságú spanyolországi övezetekben működő pályázók.

E rendszert nemcsak bonyolultsága miatt érték bírálatok, hanem a támogatási feltételek nem kellően transzparens volta, valamint a pályázatok sokszor késedelmes megnyitása miatt is. Mindezek ellenére a jóváhagyási időtartam átlagosan nem haladta meg a három-négy hónapot. Nehézségek mutatkoztak az ellenőrzési és értékelési rendszerben is. Gondot okozott, hogy a tervezési és kiválasztási fázisban nem mindig voltak világosak az ellenőrzési előírások és mutatók, menet közben, főleg a periódus elején nem konzisztens rendszereket működtettek, a hatásvizsgálatoknak nem volt kialakított keretük.⁷

A már jól ismert „tanulási” folyamat Spanyolországban is érvényesült, sőt itt is meghozta a gyümölcsseit. A programozási periódus végére megbízhatóan kialakult a rendszer, érezhetően javult, habár egyszerűbbé nem vált a koordinációs mechanizmus.

1.4. Görögország

A dél-európai ország a csatlakozása óta tartó, sikeresnek nehezen mondható, kis hatékonyságú felzárkózási kísérletek után, az Európai Unió egyik legkevésbé fejlett országaként látott hozzá a strukturális alapok második tervezési periódusára való felkészülésnek. A helyzetét nem könnyítették meg az 1988–1993-as időszak csekély eredményessége, az akkor megtapasztalt, de még létező problémák. Ezért Görögország nagy reményekkel készült az 1994 és 1999 közötti periódusra, a jelentősen kibővült uniós források fogadására és felhasználására.

⁷ Community Support Framework (2000–2006) for Spanish Objective 1 Regions

A strukturális alapok fogadására kialakított görög stratégiai célok négy nagy úgynevezett prioritástengely szerint fogalmazódtak meg. Görögország jól érzékelhető, a többi úgynevezett kohéziós országtól eltérő sajátos stratégiai elképzelése az volt, hogy az erőforrások nagy részét a fizikai infrastruktúra, azon belül a közlekedés fejlesztésére szándékozott fordítani, és viszonylag kisebb arányban kívánt forrásokat juttatni a többi, más kohéziós országokban általában nagyobb részesedésű célterületeknek. Ezt tekintették a többéves időszak kiemelt befektetési területének, ettől remélték a későbbi gazdasági felzárkózás infrastrukturális alapjainak megteremtését. Emellett természetesen figyelmet és pénzt (a források mintegy negyedét) szántak a gazdasági versenyképesség javítására, mint második prioritástengelyre. A harmadikat az életkörülmények javítása jelentette a források 12 százalékával, míg a negyedik stratégiai tengelyként az emberi erőforrások fejlesztését jelölték meg, az elköltetni tervezett források közel 9 százalékával. A felsorolt célok elérésére 17 operatív programot állítottak fel. E négy horizontális stratégiai célt egészítette ki a regionális különbségek csökkentését szolgáló törekvés, amelynek 14 operatív programjára jutott a pénzügyi források közel negyede. Szembetűnő a görögországi operatív programok magas száma.⁸

A tervezési periódus elején felállított fejlesztési célrendszer lényegesen nem változott. A szakértői elemzések szerint elsősorban azért, mert a végrehajtás éve alatt az intézményrendszer viszonylagos tapasztalatlansága miatt nem a stratégiai kérdések újragondolására, hanem a végrehajtásban mutatkozó nehézségek orvoslására figyeltek és ezt hangsúlyozták. Ennek ellenére ebben az országban is megfigyelhetők voltak bizonyos eltérések az eredeti célokhoz, támogatási feltételekhez és arányokhoz képest. Több esetben szembe kellett nézni a felhasználás sikertelenségével. Ez elsősorban a nagy infrastrukturális beruházásoknál fordult elő, ahol a szóba jöhető pályázók relatíve kisebb száma és ezek esetleges kudarca, alkalmatlansága miatt a meg nem valósulás kockázata amúgy is nagy. Ilyen esetekben a forrásokat át kellett csoportosítani Görögországban is, akár a többi vizsgált tagállamban. Menet közben felmerültek módosítási törekvések, erre példaként az emberi erőforrásokra fordítandó eszközökkel szembeni pótlólagos többletigény említhető. A tervek és a támogatási feltételek módosulásai sorában jelentős volt a munkaerőpiacról való kiszorulás elkerülése érdekében megfogalmazott program esete. Ennek magyarázata, hogy a görög szociálpolitikai hagyományokba és e politika szerkezetébe nem volt beilleszthető az innovatív szellemű és integrált jellegű operatív program, amit még az alapvető elvként működő partnerségi gyakorlat hiánya is súlyosbított.

Az úgynevezett „tanulási” folyamat Görögország esetében is érvényesült.⁹ A periódus során számos előrelépés, jobbitás történt, ugyanakkor a szakértői elemzések szerint több gyengeség a periódus végére is megmaradt. Javultak a tervezést, a pályázatát és a feltételek meghatározását szolgáló technikai előírások. Új értékelési és megfigyelési struktúrákat sikerült kialakítani, ami menet közben képes volt or-

8 Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994–1999 – Member States Report, Greece, 2003, pp. 107–112

9 Summary of Community Support Framework, Greece, 2000–2006

vosolni a monitoringgal kapcsolatos kezdeti problémákat. Az első időszakban komoly gondot okozott, hogy az operatív programok kiemelt feltételei közé tartozó környezetvédelmi hatástanulmányok hiányoztak vagy gyengék voltak. E téren javulás történt.

Felsorolható néhány probléma, amelyeket nem sikerült érzékelhetően orvosolni. Ide tartoznak a tervezés hiányosságai. A projektek értékelésénél, kiválasztásánál, a feltételek megállapításánál akadályt jelentettek a megbízhatatlan tervezési és előrelzési módszerek, a kockázatmenedzsment tervezése szinte nem létezett, ezért gyakran ki kellett egészíteni, vagy szükségessé vált módosítani az előtanulmányokat. Megfigyelhető volt, hogy a rossz indítás és kiválasztás okán inkonzisztencia alakult ki az érintett operatív programmal. A nem hatékony tervezési módszerek nemegyszer az erőforrások ésszerűtlen felhasználásához vezettek. A görögországi rendszer végig küzdött az egyenlő elbánás elvének gyenge érvényesülése miatt. Nemcsak a tervezési folyamatot és a feltételek érvényesítését, hanem néhány ponton az egész rendszer működését is akadályozta a görög jogi és szabályozási háttér gyengesége. A szakértők azonban hangsúlyozzák, hogy mivel a támogatási gyakorlatban számottevő súlyt képviseltek a nagy infrastrukturális beruházások, ezek jelentőségüknél fogva kikényszerítették a jogi-intézményi fejlődést.

A görögországi esettanulmányok viszonylag széles körben kitérnek a támogatási és kiválasztási feltételekre. Ezek sok esetben az operatív programok és célok szerinti igen változatosak voltak. Ide tartoznak többek között a képzési programok keretében támogatási feltételként alkalmazott előírások az innovatív módszerek meghonosításával, a multiplikátor hatással, a munkaerőpiacnak való megfeleléssel kapcsolatban, a programok teljes körében a pályázó tervezési kapacitása és alkalmassága a megvalósításra, tapasztalata, a mezőgazdaságot érintő programoknál az energiafelhasználás ésszerűsége. A tervezési és kiválasztási szakasz hosszával nem volt probléma, nem is haladta meg a más országokra is jellemző átlagosan három-négy hónapot. A szakértők Görögországról szóló értékelései kitérnek két, más országokról szóló esettanulmányokban nem szereplő sajátosságra, nevezetesen, hogy több területen, talán a támogatási feltételeknek is köszönhetően, nem volt jelentkező, és általános volt a görög „hagyományként” emlegetett gyakorlat, az irreálisan alacsonyra tervezett beruházási költségvetés.

Az értékelések szerint Görögországban az évtized végére e periódus tapasztalatainak köszönhetően kialakultak a későbbi modernizáláshoz szükséges tervezési, irányítási módszerek és a korábbiakhoz képest hatékonyan működő szervezeti struktúra.

2. A közép-kelet-európai tapasztalatok

A közép-kelet-európai országok tapasztalatainak értékelése a strukturális alapok támogatási feltételeinek változása szempontjából, illetve ebből következők leszűrése csak korlátozottan és kellő óvatossággal elvégezhető feladat. Az új tagállamok 2004-es csatlakozása folytán az első „teljes” költségvetési periódus a 2004–2006-os időszak volt, amelynek eredményei az n+2 szabály miatt 2009 során lesznek csak

értékelhetők. Ezekre az országokra egyelőre a kohéziós tagállamok esetében megvizsgált *ex post* értékelések még nem állnak tehát rendelkezésre. Mindemellett mégis fontos tanulsággal szolgálhatnak azok a közvetett vagy közvetlen benyomások, első tapasztalatok, amelyeket a Magyarország mellett uniós taggá váló közép-kelet-európai országok szereztek a strukturális alapok rendszerének kiépítése, a prioritások kialakítása, a nemzeti fejlesztési rendszerbe illesztése kapcsán, valamint a projektek értékelésének keretrendszerét illetően. Az összehasonlításra a nemzeti szinten készült dokumentumok adnak lehetőséget.

Az előző fejezet struktúráját követve, a tagállami tapasztalatok vizsgálatánál a nemzeti fejlesztési célok uniós prioritásokon alapuló megfogalmazását, a megvalósulás során bekövetkezett változásokat, a projektek megvalósulásának eddigi hatékonyságát tekintjük át. Kitérünk arra, hogy a jelenlegi állapot szerint milyen tanulságok vonhatók le a közép-kelet-európai országokban futó projektek eredményessége alapján, hogyan történt a projektek kiválasztása, milyen változások következtek be menet közben a kritériumrendszerben, s milyen tanulságok következnek ebből.

Az új tagállamok a 2000 és 2006 közötti költségvetési időszakra meghatározott közösségi prioritásrendszerbe illesztették be nemzeti fejlesztési programjaikat, a közösségi szempontok mindemellett meghatározó szerepet tölthettek be a fejlesztési programok kialakítása, azok jellege tekintetében. Ebben az időszakban a közösségi prioritásrendszerét három célkitűzés fogta össze:

- **1. célkitűzés:** a kevésbé fejlett régiók fejlesztése és strukturális alkalmazkodásuk elősegítése. Azokra a régiókra vonatkozik ez, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el a közösségi átlag 75 százalékát. A közép-kelet-európai térség országai esetében Lengyelország, Észtország, Lettország, Litvánia egész területe ilyen. Csehország, Magyarország és Szlovákia esetében a főváros és környéke már a 2. célkitűzés feltételeinek felel meg, míg az ország többi NUTS2 szintű régiója az 1. célkitűzés jegyében pályázhat támogatásra.
- **2. célkitűzés:** a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltásának támogatása. Ide tartoznak az ipari és szolgáltatási ágazatokban társadalmi és gazdasági átalakuláson átéső térségek, a hanyatló vidéki térségek, a nehézségekkel küzdő városi térségek, valamint a hálszáttól függő, nehézségekkel küzdő térségek.
- **3. célkitűzés:** az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek kiigazításának és korszerűsítésének támogatása. A közösségi prioritások nyújtotta keret támpontot adott a fejlesztési célok kialakításához, ugyanakkor komplexebbé tette a programozás kialakítását, a nemzeti fejlesztési tervek integrálását.

2.1. Lengyelország

A strukturális és regionális fejlesztési politikát öt prioritás köré rendezték Lengyelországban a nemzeti fejlesztési terv keretében a 2004–2006-os időszakban.¹⁰ A fej-

¹⁰ National Development Plan for Poland, 2004–2006, pp. 22–27.

lesztési politika legfontosabb céljának a fenntartható, gyors növekedés megalapozását, a foglalkoztatás és az oktatás szintjének emelését, Lengyelország bekapcsolását az európai közlekedési és infrastrukturális hálózatba, az információs társadalom fejlesztését tekintette, illetve valamennyi társadalmi réteg és régió bevonását a fejlődési és modernizációs folyamatba. Az elsősorban felzárkózásra, gyors növekedési ütem megalapozására törekvő céloknak megfelelően hét operatív programot dolgoztak ki, a forráselosztás az operatív programok között azonban rendkívül aránytalan volt. A hároméves periódusra szánt összesen 17 milliárd euró (amelyből 12,8 milliárd uniós forrásból, 4,2 milliárd pedig nemzeti forrásból állt rendelkezésre) legnagyobb részét infrastrukturális projektekre fordították. A leszerződött projektek értékének 40 százaléka a közúti és vasúti infrastruktúra javítását szolgálja, míg a projektek további 30 százalékát környezetvédelmi célú támogatások teszik ki. A projekteknek köszönhetően 1631 km közutat építettek, 1286 km hosszú vízvezetékét és 1240 km csatornavezetékét fektettek le, ugyanakkor az országos főútrendszer mindössze 12,8 km-es szakasszal bővült a tervezett 350 km helyett.¹¹

Összességében a lengyel prioritásrendszerben nagymértékben visszaköszönnek a közösségi célkeretek, ezeknek rendelődik alá a lengyel fejlesztési politika a 2004–2006-os időszakban. Ennek hátterében az a megfontolás állt, miszerint a cél a strukturális lehívások maximalizálása, szemben a hosszú távú, az ország kohézióját jobban elősegítő fejlesztési célokkal. Ezt tükrözi, hogy a termelés fejlesztésére, fejlettebb technológiák alkalmazására fordított források részaránya összesen 7 százalék. Még kisebb a vállalkozói tevékenység fejlesztésére költött összeg az első költségvetési periódusban. Ennek aránya mindössze 3 százalék, és az is leginkább tanácsadási, humánerőforrás-fejlesztési céllal.¹² Noha Lengyelország egyik legjelentősebb gazdasági-strukturális problémája a munkanélküliség, mégis a strukturális programok mindössze 7 százaléka irányult ennek a problémának a javítására, részben munkahelyteremtés, részben az információs társadalom fejlesztése révén.

A 2004–2006-os időszak tapasztalata tehát vegyes Lengyelországban. Az infrastrukturális projektek túlzott előtérbe helyezése aránytalanságokat idézett elő a forráselosztás szempontjából. Amíg ugyanis a vállalkozásfejlesztésre rendelkezésre álló források esetében az érdeklődés rendkívül nagy volt, s a forrásokat többszörösen meghaladó projektmennyiség érkezett be, addig az infrastrukturális fejlesztések késedelemben vannak. A forráselosztás kritériumrendszerének kialakításában emellett törekedtek a régiók arányos bevonására, ezért a kevésbé fejlett régiók előnyben részesítésére a pályázatok során. A végeredmény ennek ellenére azt mutatja, hogy a legnagyobb értékben az öt legfejlettebb régióban kötöttek le projekteket.¹³

A 2004–2006-os költségvetési időszak tapasztalatai megjelentek a 2007 és 2013 közötti időszak tervezése során. Ez különösen azért volt fontos, mert Lengyelor-

11 Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności (2005)

12 Burnat–Mikosz, 2005, pp. 54–55.

13 Wstępna ocena ..., 2005

szág ebben a periódusban már kiemelten a legnagyobb haszonélvezője a fejlesztési támogatásnak, az elérhető források nagysága 85,6 milliárd euró, ebből 59 milliárd az Európai Uniótól. A fejlesztési prioritások összhangba hozatala a nemzeti célkitűzésekkel tehát ebben az időszakban különösen fontossá teszi a korábbi idők tapasztalatainak, tanulságainak megfontolását. Ennek megfelelően néhány újításra került sor az új tervezési időszakban. Az infrastrukturális és környezetvédelmi célkitűzések továbbra is meghatározó súlya mellett (35,7 százalék) nagyobb hangsúlyt helyeztek a versenyképes gazdaság előmozdítására (11,7 százalék), valamint a humán erőforrások fejlesztésre (13,7 százalék). A forráselosztás ilyen mértékű módosulása jól mutatja a célkitűzések átrendeződését, a hangsúlyok eltolódását a gazdasági versenyképesség, az innováció, a munkaerőpiac strukturális problémáinak megoldása irányában. Mindez persze tükrözi a közösségi prioritásrendszerben megfogalmazott irányváltást a lisszaboni stratégia célkitűzéseinek megfelelően. A régiók minél egyenlőbb arányban történő bevonása érdekében 16 regionális programot alakítottak ki. Ezzel igyekeztek lehetőséget adni a kevésbé fejlett régiók pályázati aktivitásának növekedésére.

A lengyel projektértékelési rendszer általános feltételeket határoz meg az értékelés első fázisában. A javarészt technikai, formai kritériumoknak valamennyi pályázatnak meg kell felelnie, s az ezt követően bent maradó pályázatok esetében kerül sor a tartalmi szempontoknak, illetve a minőségi kritériumoknak (így az operatív programnak megfelelően előírt foglalkoztatási vagy egyéb horizontális céloknak) való megfelelés ellenőrzésére. Az ilyen módon rangsorolt pályázatok közül külső tanácsadók vagy tanácsadó csoportok választják ki a nyertes projektet. A lengyel értékelési eljárás tehát összetett, sokfajta kritériumot egyesít magában, ami lelassítja az értékelési folyamatot, ugyanakkor nem feltétlenül javítja a projektek minőségét. Az ország „tanulási” tapasztalata, hogy a bonyolult és összetett értékelési folyamat nagyban késleltette a projektek beindítását, a forrásallokációt. Ennek feloldására egyszerűsítésekre került sor már 2005 folyamán az egyes operatív programokon belüli eljárási rendben. A projektértékelést végző intézmények számát csökkentették, ezzel a folyamatot lerövidítették. Sok esetben kibővítették a támogatásra jogosultak körét a kellő projektmennyiség érdekében, egyszerűsítették a beadandó pályázati dokumentumokat, tanácsadó rendszert hoztak létre a formai követelmények minél nagyobb mértékű teljesítése érdekében.

A lengyel példa arra figyelmeztet, mennyire fontos a nemzeti fejlesztési célok beillesztése (és nem alárendelése) a közösségi prioritásrendszerbe, vagyis a támogatási célok kialakításánál a gazdasági-társadalmi problémák előtérbe állítása és ezek összhangba hozatala az uniós fejlesztési programokkal. A helyi sajátosságok figyelembevétele hozzájárul a célcsoportok nagyobb aktivitásához. Ezt várja a lengyel fejlesztési politika az átalakított és erőteljesen regionalizált fejlesztési programtól a következő tervezési periódusban. A projektek értékelésénél alkalmazott technikák esetében a lengyel tanulságok azt mutatják, hogy minél egyszerűbb eljárásrend és a lehető legegyszerűbb, legkönnyebben értelmezhető kritériumrendszer kialakítása lehet célravezető a hatékonyság javítására.

2.2. Lettország

A lett nemzeti fejlesztési terv hosszú távú fejlesztési prioritásai a gazdasági felzárkózás biztosítása, az ország területének arányos fejlődése, a lett gazdaság tudásalapú gazdasággá alakítása. A fejlesztési célok konkretizálására négy operatív programot hozott létre a lett rendszer¹⁴. Ezek a következők: a) területi kohéziós program (források 23 százaléka); b) vállalati és innovációfejlesztés (18 százalék); c) a humán erőforrások és a foglalkoztatás fejlesztése (15 százalék); d) a mezőgazdasági területek és a halászat fejlesztése (13 százalék).

A lett fejlesztési program az első célkitűzésen belül szintén az infrastruktúra gyors fejlesztésében látja a gazdasági felzárkózás lehetőségét, a forrásokat legnagyobb mértékben erre a célra kötötték le. Az elosztás azonban arányosabb. A három legfontosabb célterületre (vagyis az infrastruktúra, a vállalkozás és a humán erőforrás-fejlesztés) fordított allokáció arányos, a nemzeti fejlesztési céloknak megfelelően súlyozták. A strukturális alapok felhasználására a lett rendszerben a nemzeti fejlesztési tervhez igazított közösségi prioritások keretrendszerében kerül sor. Ezt az is jól mutatja, hogy Lettországban csak azok a területek részesülhetnek támogatásban, amelyek nemzeti szinten célterületekként szerepelnek, a projekteknek pedig integrálódniuk kell a meglévő stratégiákba (pl. kutatás-fejlesztés, egészségügy, oktatás, infrastruktúra).

A projektértékelést¹⁵ több intézmény együttesen végzi (elsődleges és másodlagos közvetítő intézmények, illetve az irányító hatóság). Az egyes intézményi szereplők valamennyien ellenőrzik a projekteket, ezzel egymást is figyelemmel kísérik. A rendszer függetlenségét ugyanakkor némileg korlátozza, hogy valamennyi résztvevő egyes kormányzati intézmény, vagyis nem külső, független értékelő testület végzi a szelektálást. Mindez annak ellenére, hogy Lettországban bevett gyakorlat a külső tanácsadó testület alkalmazása, amely már jól működik például a Lett Környezetvédelmi Alap vagy a Rigai Környezetvédelmi Alap esetében. A centralizált megközelítés, vagyis a kormányzati szelekciós eljárás bizonytalanságot kelt az értékelés tisztasága, átláthatósága szempontjából, illetve a döntések átpolitizáltságának lehetőségét rejti magában.

Lettország háromfajta kritériumot alakított ki a projektek kiválasztásához: adminisztratív, általános minőségi kritériumokat, illetve egyedi, specifikus kritériumokat, amelyeket az egyes programokra külön határoznak meg. A horizontális céloknak való megfelelést ugyan evidenciaként kezeli a 2004 második negyedévében elfogadott keretrendszer, de a kiválasztásnál nem világos, e kritérium milyen mértékben befolyásolja a projektértékelés kimenetelét. A 2004–2006-os költségvetési időszakban a gyakorlat Lettországban is azt a célt követte, amely a strukturális források minél nagyobb összegű lehívását segítette elő. A projekt kiválasztási és -végrehajtási folyamat ebből kifolyólag laza keretek között folyt. Jó példa erre, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alapból rendelkezésre álló források allokációja so-

14 Lásd EU funds to Latvia, attachment to EU Baltic Bulletin, 2004

15 Brizga, Janis, 2004

rán a projekt kiválasztásának értékelésében nem szerepel kritériumként a projekt foglalkoztatásra gyakorolt hatása. Az agrárfejlesztési és halászati célkitűzés esetében a beérkezési sorrend alapján választják ki a projekteket. A támogatási feltételek kialakításánál Lettorszáiban mellőzték a fejlettebb és kevésbé fejlett régiók közötti különbségtételt a pályázati elbírálás során, ami a kohéziót, a területi fejlettségbeli szintek közeledését segíthetné elő. A lett támogatási feltételrendszer legnagyobb gyengeségének tekinthetjük a horizontális célokkal való összhang hiányát, a horizontális célok (pl. környezetvédelmi hatások) nem kellő mértékű integrálását a kritériumrendszerbe.

A 2007–2013-as tervezési időszak tekintetében figyelembe vették a korábbi tapasztalatokat, a prioritási rendszer keretében igyekeztek harmonizálni a közösségi célokat és a nemzeti fejlesztési prioritásokat. Ebben az időszakban a rendelkezésre álló 4,53 milliárd euró forrás 25 százalékát humán erőforrások fejlesztésére, 16 százalékát versenyképességi és a tudásalapú társadalom kialakítását célzó területekre irányították. A források döntő része továbbra is regionális fejlesztésre, illetve infrastruktúra-fejlesztésre irányul (59 százalék). A 2007–2013-as programozási időszak változást hozott a támogatások értékelési rendszerében is. Az egyes operatív programokra vonatkozóan összetett (a versenyképesség fejlesztését célzó operatív program esetében 12 kritériumot, a humán erőforrás-fejlesztés pályázataira 18 kritériumot tartalmazó) rendszert alakítottak ki még a programozási időszak kezdetét megelőzően. Az adminisztratív és általános feltételek mellett nagyobb hangsúlyt helyeznek a horizontális célokra.

2.3. Csehország

A cseh nemzeti fejlesztési program¹⁶ megalkotásakor összetett stratégiát dolgoztak ki a gazdaságfejlesztésre, amelynek legfontosabb céljai a következők voltak: a) az ipari és vállalati versenyképesség javítása; b) a közlekedési infrastruktúra fejlesztése; c) a humán erőforrás fejlesztése; d) a környezetvédelem; e) a vidékfejlesztés és a turizmus fejlesztése. A fenti célrendszerben a legelső, vagyis a versenyképességi cél kapta a legnagyobb hangsúlyt. A fenti prioritásrendszert öt operatív program fogta össze, ebből a regionális fejlesztésre a források 31 százaléka, a humán erőforrás fejlesztésére 22 százalék, az ipari versenyképességre 18, az agrárfejlesztésre 12, míg az infrastruktúra-fejlesztésre 17 százalék állt rendelkezésre. A cseh prioritásrendszer ugyan beépíti a közösségi célrendszer elemeit a fejlesztési célkitűzések közé, ugyanakkor a célkitűzések elsődlegesen a nemzeti fejlesztési célok teljesülésére irányulnak.

A cseh projektértékelési rendszer általános és specifikus, valamint horizontális kritériumokat egyaránt meghatároz a projektek kiválasztása során. Az általános kritériumok mellett a cseh támogatási feltételrendszerben centrális helyet kapnak a horizontális célok. Kiemelten szerepel az adott projekt környezeti hatásának vizsgálata, valamint az ipari és vállalati versenyképesség javítását célzó operatív program

¹⁶ Strategy of the Czech Republic, 2005

esetében a projekt hatása a kutatás-fejlesztésre, az innovációra. Aprólékosan taglalják emellett a foglalkoztatottakra vonatkozó kritériumok értelmezésének részleteit.

A projekt kiválasztás szempontjából a cseh tapasztalatok mindenekelőtt az intézményrendszer működésével kapcsolatos nehézségekre hívják fel a figyelmet. Az ipari és vállalati versenyképességi program pályázatainak értékelését az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium és a Czechinvest beruházás-ösztönzési ügynökség közösen végezte. A cseh rendszer esetében gondot okozott a politikai váltás miatt kialakult rotáció, amely a kellően képzett, a strukturális alapok menedzseléséhez értő állomány hiányát idézte elő. A 2004–2006-os időszak emellett a projektértékelés folyamatának összetettségével kapcsolatban, valamint az eljárás hosszúsága szempontjából hozott tanulságokat. A következő programozási periódusban a cseh hatóság könnyített eljárási renddel indít a strukturális alapok kivitelezése terén, ami jelenti egyrészt az elektronikus pályázatleadási lehetőség hivatalossá tételét a korábban alkalmazott írásos forma mellett. A projektek beadásának folyamatát emellett két részre bontották. Kialakítottak egy ún. előminősítési eljárást, ami a jelentkező pénzügyi helyzetének vizsgálatára, a projekt program szerinti minősítésére ad lehetőséget. A végső regisztráció során pedig az adminisztratív feltételekre helyeződik a hangsúly, amikor összeállítják a szükséges dokumentációt az ilyen formán már előminősített projektekhez. A cseh „tanulási folyamat” emellett a kormányzati értékelés visszasságaira hívja fel a figyelmet. A strukturális alapok értékelésében részt vevő kétféle kormányzati hatóság ugyanis nem tudta ellenőrizni egymás döntéseinek objektivitását, a döntések indoklását. Ennek a gyakorlatnak a tanulságai vezettek ahhoz, hogy külső véleményező, audit társaságok bevonása is felmerült az értékelési folyamat objektivitásának, átláthatóságának javítása érdekében.

2.4. Szlovákia

Szlovákia nemzeti fejlesztési tervében¹⁷ négy prioritás szerepelt: a versenyképesség javítása, a foglalkoztatás növelése, a kiegyensúlyozott regionális fejlődés, a mezőgazdaság fejlesztése. A fenti célokra négy operatív programot dolgoztak ki. Ezek között az infrastruktúra gyarapítása kiemelt prioritásként szerepelt, a legnagyobb allokációs résszel (40 százalék). A források 23 százalékát a humán erőforrás fejlesztésére (ezen belül a Szlovákia esetében kiemelten kezelt roma-integrációs programra) kötötték le, míg 17,5 százalékát mezőgazdasági és agrárfejlesztési célra különítették el. A források legkisebb részét (14 százalékát) szánták az ipar- és szolgáltatásfejlesztésre, miközben a prioritások között elsődleges célként szerepel a versenyképesség javítása. A szlovák gyakorlat is azt példázza, hogy több kelet-közép-európai tagállam az első költségvetési időszakban nem annyira nemzeti fejlesztési prioritásait kívánták integrálni a közösségi fejlesztési célok sorába, hanem sokkal inkább a forrásmaximalizálásra törekedtek. Ennek leghatékonyabb módját az infrastrukturális projektek előtérbe helyezése révén gondolták elérni. A szlovák példa arra is rámutat, hogy az EU-pénzek felhasználásának hatékonyságát rontja, ha a struk-

¹⁷ National Development Plan of the Slovak Republic, 2005

turális alapok felhasználása nem egy egységes nemzeti fejlesztési stratégia részét képezi, vagyis az EU-források mint különálló, elköltendő pénzek szerepelnek.

A Szlovákiában alkalmazott támogatási feltételek általános és specifikus (az adott programhoz kapcsolódó) feltételeket egyaránt megfogalmazznak. Az értékelésben központi és regionális hatóságok egyaránt részt vesznek. A szlovák eljárási rend tapasztalatai a túlzott bürokráciára, a kritériumok és az eljárási rend szabályainak gyakori változtatásából fakadó problémákra hívják fel a figyelmet.

3. Következtetések

A strukturális alapok rendszerének nemzeti szintű megvalósulásából levonható tanulságok arra irányítják rá a figyelmet, hogy a forráselosztás minden fázisában és funkciójában kiemelt hangsúlyt kap a megfelelő intézményrendszer megléte. A források elosztása során felmerülő változások rugalmas alkalmazkodást és reagálást igényelnek, ennek hiányában inkonzisztencia alakulhat ki. Több hatóság együttműködése, koordinációs képessége kell a projektkiválasztás zökkenőmentes lebonyolításához, illetve a végrehajtás más fázisaihoz is.

A sikeres példát felmutató országok „receptje” a hatékony tervezés, a szoros ellenőrzés, a rugalmas újraprogramozás. Emellett fontos a reális fejlesztési célok kialakítása (Portugália), illetve a közösségi prioritásrendszer és a nemzeti fejlesztési tervek konzisztenciája. A közép-kelet-európai tagállamok az első költségvetési időszakban nem annyira nemzeti fejlesztési prioritásaikat kívánták integrálni a közösségi fejlesztési célok sorába, hanem sokkal inkább a forrásmaximalizálásra törekedtek. A szlovák példa rámutat, hogy az EU-pénzek felhasználásának hatékonyságát rontja, ha a strukturális alapok felhasználása nem egy konzisztens nemzeti fejlesztési stratégia részét képezi. A horizontális programokat emellett fontos összehangolni a regionális adottságokkal (Lengyelország példája) az aktivitási kedv növelése érdekében. Lettországból például csak azok a területek részesülhetnek támogatásban, amelyek nemzeti szinten célterületekként szerepelnek, a projekteknek pedig integrálódniuk kell a meglévő stratégiákba.

A támogatási feltételek sokszínűek, a gyakorlat nagyon változatos mind a régi, mind az új tagállamokban. Néhány általános tanulság azonban az országpéldák alapján megfogalmazható. A tapasztalatok mindenekelőtt azt mutatják, hogy célravezető az értékelési technikákat már a fejlesztési tervek részeként rögzíteni (Írország, Lettország). A támogatási feltételek egyértelmű, világos megfogalmazása, specifikált mutatók mellérendelésével elősegíti a kiválasztási eljárás transzparenciáját, az objektivitás erősítését. Javasolt kiszűrni a túlságosan általános, ebből kifolyólag nehezen mérhető kritériumokat. A támogatási feltételek kialakítása során célszerűnek bizonyul a horizontális célok beépítése az értékelési rendszerbe, vagyis annak garantálása, hogy az egyes projektek összhangban legyenek az operatív programok célkitűzéseivel (Csehország). Ilyen horizontális cél a szociális, illetve környezetvédelmi feltételek beépítése, amelyekre vonatkozóan valamilyen minimális elvárás valamilyen operatív program esetében megfontolás tárgya lehet.

A pályázást nagymértékben megkönnyíti, ha a projektek értékelésének kritérium-rendszerére az állandóság, a fordulatszerű változások hiánya jellemző. Ez kiszámíthatóvá teszi a rendszert, a pályázók számára átláthatóvá, egyszerűbben értelmezhetővé teszi a projektkészítést. A szlovák példa az ellenkezőjét igazolja, vagyis amikor a feltételek gyakori változtatása a pályázókban bizonytalanságot keltett, ez a rendszer transzparenciáját és hitelességét, közvetve pedig a strukturális alapok felhasználásának hatékonyságát rontotta.

A centralizált megközelítés nem feltétlenül segíti elő a pályázatok gyors értékelését (cseh példa), a kormányzati szelekciós eljárás bizonytalanságot kelt az értékelés tisztasága, átláthatósága szempontjából, illetve a döntések átpolitizáltságának lehetőségét rejt magában (Lettország). Az ír gyakorlatban a nagyobb projektek esetében többszintű értékelési rendszerben, szigorú értékelési eljárás mentén, kormánydöntés révén születik határozat, míg kisebb volumenű projektek esetében rövid át-futással, érkezési sorrendben kerül sor a projektek elbírálására. A tapasztalat azt mutatja, érdemes külső, független audit cégeket bevonni az értékelési folyamatba (Írország, Csehország, Lengyelország), ami az objektivitást, illetve az intézményrendszer gyengesége esetén a hatékonyságot segíti elő.

A vizsgált tagállami gyakorlat azt mutatja, hogy mindenhol sor került a támogatási feltételek egyszerűsítésére, a „tanulási folyamat” eredményeinek, tapasztalatainak hasznosítására, ami mind a prioritásrendszer, mind a projektértékelési folyamat tekintetében lehetővé tette a hatékonyság javítását.

Irodalom

- Attachment to the EU Baltic Bulletin: EU funds to Latvia 2004–2006, Swedish Trade Council Riga, December 2004
- Brizga, Janis: The Sustainability of Latvia's Development Plan, Centre for Public Policy Providus, May, 2004
- Burnat-Mikosz, Magdalena, Pomoc Unii Europejskiej dla przedsiebiorców, Ernst and Young, 2005
- Community Support Framework (2000–2006) for Spanish Objective 1 Regions
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/document/resu_en.pdf
- Community Support Framework, Portugal 2000–2006
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/document/qca3_en.pdf
- European Commission (2004): A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion, Luxembourg: office for Official Publications of the European Communities, February 2004
- Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994–1999
Member States Report, Ireland, 2003
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/ireland.pdf
- Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994–1999

- Member States Report, Portugal, 2003
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/portugal.pdf
- Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994–1999
- Member States Report, Spain, 2003
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/spain.pdf
- Ex-Post Evaluation of Objective 1 Programmes 1994-1999
- Member States Report, Greece, 2003
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/greece.pdf
- Ferry, M., Gross, F., Bachtler, J., McMaster, I.: Turning Strategies into Projects: The Implementation of 2007-13 Structural Funds Programmes, IQ-NeT Thematic Paper No.20(2), European Policy Research Centre
[http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-NetReports\(Public\)/ThematicPaper20\(2\)Final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-NetReports(Public)/ThematicPaper20(2)Final.pdf)
- Ministry of Construction and Regional Development of the Slovak Republic (2004): SOP Industry and Services
Ministry of Construction and Regional Development of the Slovak Republic (2004): SOP Industry and Services - Programme Complement
- Strategy of economic growth of the Czech Republic (Government Resolution No. 1500 / 2005)
- Summary of Community Support Framework, Greece, 2000–2006
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/document/resm_en.pdf
- The Draft of National Strategic Reference Framework - National Reform Programme of the Czech Republic (National Lisbon Programme 2005–2008)
- Wstępna oceny pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce, 2004-2005, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, June, 2006

POGÁTSZA ZOLTÁN

Egy leendő török bővítés hatásai

Egy lehetséges török bővítésnek az utóbbi években inkább csak a politikai vetülete került az érdeklődés homlokterébe. Jelen írás igyekszik megvizsgálni annak potenciális gazdasági hatásait is, különös tekintettel a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott új tagállamok szemszögéből.

Az Európai Unió nagy bővítési hullámai valószínűleg véget értek. A keleti és mediterrán tizek 2004-es, illetve Románia és Bulgária 2007-es csatlakozása után már valószínűleg csak néhány apróbb állam (Horvátország, esetleg Macedónia) belépése van hátra. Ennek oka többszörös. A rendkívül eltérő fejlettségű, politikai kultúrájú és gazdasági berendezkedésű országok már most is jelentősen felhígították az egykor magas presztízsű, elit klubnak tartott uniót. Több ténylegesen felkészületlen uniós ország belépése gyakorlatilag kikezdte az európai integráció alapnarratíváit, és egyfajta regionális ENSZ-szé tette azt. A heterogenitás ilyen fokán az egyhangú döntéshozatal intézményi kultúrájának keretrendszerén belül nagyon nehéz, gyakorlatilag lehetetlen a lényegi előrelépés. Végezetül pedig vége annak a korszaknak, amikor a Bizottság anélkül nevezheti a bővítést a „legsikeresebb szakpolitikájának”¹, hogy nevétség tárgyává válna. Ahogy azt saját hétköznapi példánkból megtanulhatjuk, az elhízás nem karrierpálya. A tagországokban, főleg a régebbieken, manapság már rendszeresen „bővítési fásultságot” mérnek a közvélemény-kutatók. Már egy 2003-as Eurobarométer-kutatás szerint is az uniós polgárok 76 százaléka szeretne volna, ha definiálják az unió határait, mielőtt egy újabb bővítési kör elkezdődik, és 69 százaléka támogatta volna a teljes jogú tagság mellett más alternatív kapcsolati formák kialakítását².

Továbbra sincs azonban egyértelmű képünk az integráció végpontjáról sem tartalmi értelemben (mélység), sem pedig földrajzi értelemben. Ebből a szempontból hátra van még egy hatalmas kérdés megválaszolása. Törökország évtizedek óta törekszik az integráció belüli teljes jogú részvételre, amelyet a tagországok mind ez ideig csak igen részlegesen tettek lehetővé. A török bővítés kérdése, mint oly sok minden az integrációval kapcsolatban, gyakorlatilag évtizedek óta megválaszolatlanul a levegőben lóg. Miközben a viták a tagság vagy elutasítás kettősége között mozognak, racionális elemzés alapján teljesen világos, hogy mind Törökország teljes jogú tagként történő felvétele, mind pedig teljes elutasítása lehetetlen. A török kérdés végleges megoldása minden valószínűség szerint ahhoz a „privilegizált partnerség” elképzeléshez fog hasonlítani leginkább, melyet *Angela Merkelnek*³ volt bátorsága exponálni.

1 Commission Strategy Paper, 9 November 2005.

2 Eurobarometer Survey 2003.

3 2004 februárjában, egy törökországi látogatáson.

Ahogy azt a keleti bővítések esetében is láttuk, az aspiráns országokkal szemben támasztott felvételi követelmények rendkívül puhák és homályosak. Létezik ugyan a Római Szerződésből derivált koppenhágai követelmények rendszere, azok gyakorlati értelmezése, applikációja azonban rendkívül tág teret hagy. Nemcsak arról van szó, hogy olyan követelményeket kér számon a Bizottság a csatlakozó államokon, amelyeket sokszor maga az unió, illetve a tagállamok sem teljesítenek, hanem maguknak a követelményeknek az objektivitása, megítélhetősége és súlya is kérdéses. Az elutasítás sokszor politikai színezetet ölt, míg a háttérben gazdasági okokat feltételezhetünk, illetve fordítva, politikai és kulturális félelmek rejtődnek objektívnek feltüntetett gazdasági kifogások mögé. Törökország esetében mindkét tendencia megfigyelhető.

A legtöbb sajtónyilvánosságot kapott ellenérv a kulturális különbségeket hangsúlyozza. A török bővítés támogatottsága azzal együtt alacsony, hogy az igazán komoly gazdasági tényeket az európaiak többsége még nem is ismeri. A török bővítés tárgyalásakor legtöbbször a törökök muszlim kultúrája kerül előtérbe, amely az ellenzők szerint rendkívüli mértékben megkülönbözteti őket az európaiak többségétől.

Ezek az érvek könnyen félresöpörhetők. Először is, világosan látnunk kell, hogy az unió nem valamifajta keresztény klub. Alapdokumentumaiban nyoma sincs a kereszténységnek mint belépési követelménynek. Az Európai Unió országaiban már ma is jelentős muszlim kisebbségek élnek, és hosszabb távon több részlegesen muszlim kultúrájú európai állam (Albánia, Macedónia, Bosznia) is bebocsátásra vár. A muszlimok európai integrációjával kapcsolatos hivatkozások sem igazán erősek. Míg a sajtóban nagy visszhangot kaptak a londoni vagy a madridi metróróbbantások, a párizsi külvárosi zavargások, vagy éppen a holland filmrendező meggyilkolása, addig a gyakorlatban muszlimok milliói élnek mindennapi életüket békében és zavartalanul az európai nagyvárosokban. Bár a feszültségek megléte tagadhatatlan, kvantitatíve az európai muszlimok integrációja gyakorlatilag megoldott. Bár a török állampolgárok 95 százaléka vallásos abban az értelemben, hogy hisz Istenben⁴, az ottani muszlimok többségükben a hanafita iskola egyik békés, mérsékelt irányzatához tartoznak. Ettől a szunnita iskolától a nyugati kultúrát veszélyeztető radikális iszlámizmus kialakulása nem várható. A török társadalomnak pedig tekintélyes része már ma is határozottan nyugati típusú életstílust követ, részt vesz a globalizáció körforgásában.

Sokkal nagyobb, komolyabb kihívás Törökország gazdasági és politikai integrációja az unióba. Ankara 1995-ben vámunió-egyezményt írt alá a közösséggel, azaz részlegesen máris integrálódott. Törökországot mindazonáltal hatalmas mérete ellenére mindösszesen az uniós külkereskedelem kb. 3 százaléka érintette 2005 környékén⁵. Sajnos a következő integrációs lépcsőfok, az egységes piac elérése lehetetlen kihívásokat jelentene. A munkaerő szabad áramlását egész biztosan nem lehetne lehetővé tenni Törökország számára. Bár egyes munkakörökben Európa gyakorlatilag rászorul majd a török vendégmunkásokra a demográfiai trendekből

4 Eurobarometer Survey 2005.

5 Barysch, Katinka „The Economics of Turkish Accession” (Centre for European Reform; 2005) 7. old.

adódóan, a teljes körű mobilitás katasztrofális hatással járna az európai munkaerőpiacokra. A török népesség jelenleg 70 és fél millió fő, de évente 1,5 százalékkal növekszik⁶, egy évtizeden belül várhatóan eléri a 80 millió főt, és evvel minden európai tagállamot meghaladna. Ráadásul ezen belül rendkívül fiatal népességről van szó. A foglalkoztatási ráta avval együtt is katasztrofálisan alacsony (a hivatalos mutató 45 százalék!), hogy a török statisztikai rendszer foglalkoztatotként kezeli a háztartásbelieket is. Az OECD becslése⁷ szerint a valódi (teljes idejű, fizetett) foglalkoztatás ennél jóval alacsonyabb, 25 százalék. A női foglalkoztatottság messze a legalacsonyabb az OECD-ben, az ifjúsági munkanélküliség pedig a legmagasabb. A népesség igen magas aránya, közel harmada dolgozik a mezőgazdaságban, amely az ország fejlődésével radikálisan csökkeni fog, várhatóan újabb munkanélküliséget produkálva. A munkaerő szabad áramlása tehát középtávon lehetetlen.

A tőke szabad áramlása természetesen lehetséges lenne. Ezzel szemben azonban megjegyzendő, hogy Törökország az egyik legkevésbé nyitott gazdaság az OECD-tagállamok közül, a külföldi működő tőke beáramlása az országba csak nagyon mérsékeltent történt meg. A török gazdaság állami és családi nagyvállalatokra, illetve számtalan családi kisvállalkozásra épül. A beáramlott külföldi működő tőke állománya 2006-ban az éves GDP 19,6 százalékát tette ki, míg ugyanez az arány Magyarországon esetében például 73 százalék volt⁸. A zárt gazdaság mellett erősen jellemzők a direkt állami támogatások és a különböző kedvezmények a hazai gazdaság számára, amelyeket az uniós versenypolitika bevezetése esetén erősen vissza kellene vonni a kormányoknak. Óriási kérdés, hogy maguk a törökök hogyan vélekednének a tőke szabad áramlása körülményei között bekövetkező jelentős mértékű külföldi felvásárlásról, a gazdasági feltételek erőteljes átalakulásáról.

A török társadalom integrációpárti része természetesen ugyanúgy számít az uniós kohéziós és agrárpolitikai támogatásaira, mint ahogy tették azt a közép-európaiak. Ez azonban újabb nehézségeket jelent. Vizsgáljuk meg először a lehetséges kohéziós támogatások kérdését. Rögtön problémákba ütközünk. A jelenlegi szabályozás szerint a török NUTS2 régiók mindegyike a strukturális alapok esetében kulcsfontosságú 75 százalékos szint alatt van, és az ország egésze is messze a Kohéziós Alapnál fontos 90 százalék alatt. A török régiók – néhány román és bulgár régióval együtt – gyakorlatilag az uniós lista legvégén lennének.

A pénzügyi perspektívákkal kapcsolatos múltbeli viták tapasztalata alapján a támogatások odaítélése nem követi sem az úgynevezett berlini formulát, sem pedig más következetesen alkalmazott szabályt, ezért a rendelkezésre álló fejlettségi adatok alapján sem tudjuk pontosan kiszámolni, hogy mekkora strukturális és kohéziós támogatásokat kapna ma Törökország. Ennek ellenére relatíve közeli becslésekkel élhetünk. A jelenleg 70 milliós, a belépés pillanatában pedig várhatóan ennél több millióval népesebb Törökország régiói kevésbé fejlettek a közép-euró-

6 Barysch, Katinka „The Economics of Turkish Accession” (Centre for European Reform; 2005) 6. old.

7 Economic Survey of Turkey (OECD; 2005)

8 259–260. oldal, UNCTAD World Investment Report 2007.

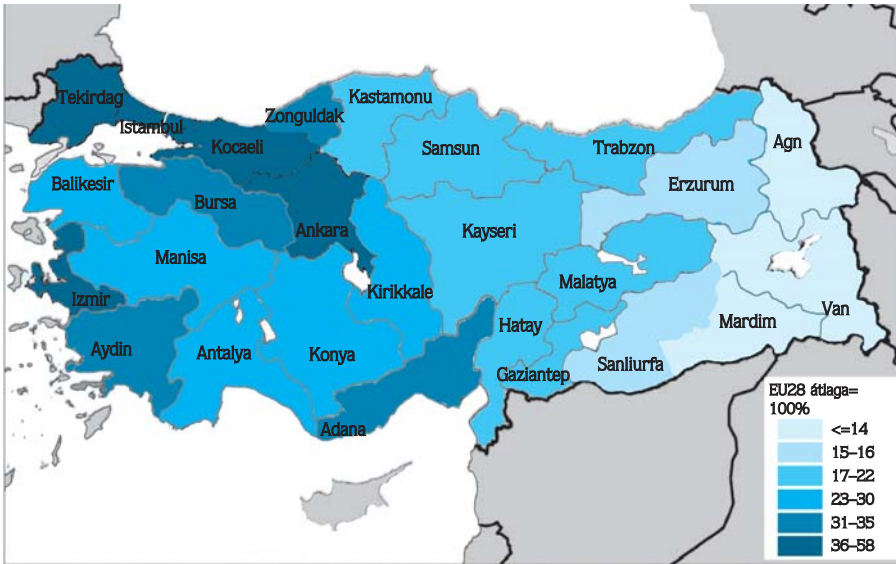
A legalacsonyabb fejlettségű NUTS2 régiók, 2002⁹

	NUTS2 régió neve	NUTS2 kód NUTS-ID	GDP per fő vásárlóerő- paritáson EU-28*=100 (%)
1.	Agri	TRA2	10
2.	Van	TRB2	11
3.	Mardin	TRC3	14
4.	Erzurum	TRA1	15
5.	Sanliurfa	TRC2	16
6.	Gaziantep	TR72	20
7.	Trabzon	TR90	20
8.	Malatya	TRB1	20
9.	Gaziantep	TRC1	20
10.	Kastamonu	TR82	21
11.	Nord-Est	R001	22
12.	Konya	TR52	22
13.	Hatay	TR63	22
14.	Samsun	TR83	22
15.	Sud	R003	24
16.	Sud-West	R004	26
17.	Kirikkale	TR71	26
18.	Yuzhen Tsentralen	BG05	27
19.	Sud-Est	R002	27
20.	Manisa	TR33	27
21.	Severen Tsentralen	BG02	28
22.	Yugoiztochen	BG06	28
23.	Antalya	TR61	28
24.	Severoiztochen	BG03	29
25.	Nord-West	R006	29

* Feltételezve Törökország EU-csatlakozását.

pai és a balkáni térségnél. Feltételezhetjük, hogy ezen országok teljes lakossága megközelítőleg 90 millió lesz az idő tájt. A strukturális alapok és a Kohéziós Alap költségvetése egészen addig fixnek tekinthető, ameddig a nettó befizető országok nem érik el a kívánatos belső reformokat, és még ezek után sem várható reálisan a költségvetés jelentős növelése. Nagyjából fix költségvetés mellett tehát ez azt jelenti, hogy egy potenciális török bővítés a dél- és közép-európai államokat gyakorlatilag kiszorítaná a kohéziós politika támogatási köréből, nem kis részüket nettó befizetővé téve. A török bővítés valószínűleg csak a balkáni államokat (Románia, Bulgária) nem veszélyeztetné ebből a szempontból. Hasonló a helyzet az agrártámogatásokkal. A Chirac–Schröder-megállapodás értelmében valószínű-

⁹ Sener, Sen: Analysis of regional income inequalities of CEECs and Turkey in the light of EU regional policy instruments, Master thesis, Department of City and Regional Planning, METU, Ankara, 2006



Törökország NUTS2 régiói, GDP per fő, a 28 tagállammal összehasonlítva, vásárlóerő-paritáson, 2002-ben¹⁰

leg 2013 után (azaz egy lehetséges török bővítés idejére) megnyílik a lehetőség az agrárbüdzsé radikális csökkentésére. Ekkora érkezne egy olyan Törökország, ahol a mezőgazdasági népesség aránya 33 százalék¹¹, azaz a hivatalos becslések szerint is 20–25 millió ember megélhetése kötődik közvetlenül a mezőgazdasághoz. A közép-európai országokban ez az arány 5 százalék körül van, míg Romániában 42 százalék, Bulgáriában pedig 23 százalék. Az agrárkiadások Törökország felé történő átcsoportosításának fő vesztesei Franciaország, Lengyelország, Románia és Bulgária lennének.

Az uniós kohéziós és agrárpolitika ilyen mérvű átalakítását valószínűleg a déli tagállamok sem támogatnák, a közép-európai országokat illetően pedig kifejezetten esélytelennek tűnik, hogy egyetlen teljes pénzügyi ciklusban élvezett nettó kedvezményezett státusz után hajlandók lennének azt feladni. Törökország belépésének támogatottsága jelenleg magas ebben a régióban, azonban minden valószínűség szerint ez óriásit zuhanna, amennyiben az itt élők avval szembesülnének, hogy a 2010-es évtized második felétől az általuk befizetett adókból kívánnák fejleszteni a kelet-törökországi elmaradott területeket.

Ahogy a térképről látszik, Törökország belső fejlettségi különbségei is óriásiak. Amíg a nyugati térségek (az Isztambul–Ankara-tengely, illetve az égei-tengeri üdülőövezetek) fejlettebbek (bár folyamatosan rendkívül nagy további népességet von-

¹⁰ Commission of the European Communities: Fourth progress report on cohesion: Growth and jobs and the Reform of European cohesion policy

¹¹ Independent Commission on Turkey, 2002.

zanak¹²⁾, addig a legkeletibb térségek gyakorlatilag harmadik világbeli szinten vannak.

A törökök számára fontos lenne a csatlakozás a Schengeni Megállapodáshoz, ez azonban több okból is kivitelezhetetlen. Egyrészt amíg nincs szabad munkaerő-áramlás, addig ez jelentős gondot okozhat. De ennél is fontosabb, hogy a schengeni külső határ védelmének érvényesítése meglehetősen problematikusnak tűnik olyan ország esetében, amely a háborús Irakkal és a Nyugattal feszült viszonyban lévő Iránnal határos, valamint nem tart fenn diplomáciai kapcsolatot keleti szomszédjával, Örményországgal. Schengent tehát hosszú távra elvethetjük.

Teljes jogú tagság (de akár egy privilegizált partnerség) esetén Ankara részévé válna az unió közös kül- és biztonságpolitikájának (CFSP). Ez azonban manapság aligha jelent túlságosan nagy előnyt, lévén a CFSP az unió egyik legsikertelenebb politikája, ahogy azt az uniós tagállamok számos nemzetközi konfliktusban (délsláv válság, Irak, újabban Koszovó elismerése) mutatott divergens viselkedése demonstrálja. Törökország belépése ebbe a rendszerbe tovább fokozná a tagállamok eltérő érdekeiből adódó feszültségeket (pl. Irak, kurd kérdés, Ciprus). Ráadásul Törökország már ma is sikeresen érvényesíti érdekeit a NATO keretein belül, ahol katonai súlyánál fogva meghatározó tagállamnak számít. Ehhez képest egy potenciális CFSP-tagság nem hozna jelentős presztízsnövekedést az ankarai kormánynak. A kulturális, sport- és oktatási diplomáciai területen Törökország már ma is integráns része az európai együttműködési formáknak. Diákjai szemesztereket töltenek külföldön az Erasmus-program keretében, 2010-ben pedig Isztambul lesz Európa egyik kulturális fővárosa (várhatóan jelentősen háttérbe szorítva majd Pécsét).

Nem kerülhető meg a belső politikai feszültségek kérdésköre sem. A mérsékelt muszlim AK (Igazság és Fejlesztés) Párt 2007-es földcsuszamlásszerű győzelme megkérdőjelezi a hagyományos kemalista török köztársaság alapelveit¹³⁾. A nyugatos török értelmiség a kemálistusban az iszlámizálódás egyfajta gátját látja, és mereven elutasítja azokat a lépéseket, amelyekkel az AKP az ataturki örökség óvatos meghaladására törekszik. Paradox módon Európa viszont azt érzékeli, hogy az AKP a nyugati kereszténydemokrata pártoknak megfelelő „muszlim demokrata” pozíciót foglalhat el a világ első valódi demokráciájában egy muszlim országban. Az AKP reformlépései (halálbüntetés, nők jogai, kisebbségi jogok) jelentősen közelítették a Török Köztársaságot az európai uniós közös politikai szellemiséghez. A török belpolitikában azonban robbanásig feszült a helyzet. A harmincas évek etatista rezsimjére emlékeztető kemálistus alapelvei kérdőjeleződnek meg. Ilyen a francia hagyományokra épülő, az angolszász és más európai politikai rendszerekben értetlenséggel fogadott aktivista szekularizmus, a nacionalizmus, illetve az etatizmus. Minden valószínűség szerint Törökországnak túl kell lépnie ezen a hagyományon, mielőtt ér-

12 Lásd erről Erkut, Gülden; Özgen, Ceren: European Union's Conditionality on Turkey's Regional Policy and Institutional Restructuring for Cross-border Cooperation, Istanbul Technical University, Department of Urban and Regional Planning, 2006

13 Lásd Mango, Andrew Ataturk: The Biography of the Founder of Modern Turkey (Woodstock, NY: Overlook Press, Peter Mayer Publishers[1999] (2002)) illetve Webster, Donald Everett The Turkey of Ataturk; Social Process in the Turkish Reformation (New York: AMS Press, 1973)

demben közeledik majd az európai politikai rendszerekhez. Érdekes megfigyelni, hogy ebben épp egy mérsékelt iszlámista párt törekvései lendítenek a legtöbbet, és hogy mennyire kevés híve van egy vallásilag semleges, ám posztkemalista alternatívának Törökországban. A kemálizmus és az uniós demokráciák működési mechanizmusai, belső logikája hosszabb távon gyakorlati problémákhoz vezetnek, és ez sokkal nagyobb kihívást jelent Európa számára, mint a mérsékelt török hanafita iszlám.

Szintén nem egyszerű a helyzet egy potenciális EU-tag Törökország befolyásával az uniós döntéshozatali folyamaton belül. Egy 80 milliós Törökország messze a legnagyobb népességű uniós tagállam lenne. Ez jóval 100 feletti mandátumot biztosítana nekik például az Európai Parlamentben, ahol így a török frakció a néppárt és a szocialisták után a harmadik legnagyobb tömörülés lenne, messze megelőzve az összes többi politikai alapon szerveződő szavazati blokkot. Törökország nem egyszerűen egy újabb nagy tagállam lenne (az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Lengyelország mellett), hanem egy új súlykategória és érdekérvényesítési erőközpont önmagában.

Összefoglalásul tehát elmondható, hogy Törökország teljes jogú EU-tagsága még középtávon is igen valószínűtlennek mondható. Ennek okai első sorban gazdaságiak, de részben köthetők a kemálizmus politikai dogmáihoz, illetve Törökország potenciális súlyához az uniós döntéshozatali rendszeren belül. Ugyanakkor Ankara nem idegeníthető el Európától, ahhoz ezer szállal kötődik. Mindezekből az következik, hogy Törökország számára minden valószínűség szerint a legvalószínűbb út az Angela Merkel által javasolt privilegizált partnerség. Ez pedig *de facto* egy többsebességű Európát jelent. Az ország részt vehet minden olyan uniós együttműködési formában, amely nem jelent áthidalhatatlan problémákat (pl. vámunió, Erasmus, tudományos együttműködések), és fokozatosan, saját eredményei függvényében részévé válhat minden egyéb kooperációnak is. Jelentős pénzügyi támogatásokra azonban minden valószínűség szerint a közeljövőben sem számíthat, ennek a mai tagállamok körében a belső támogatottsága alacsony. Külön fel kell hívnunk arra is a figyelmet, hogy a tőke szabad áramlása adott esetben számottevően átrendezheti a jelenleg dominánsan a hazai privát konglomerátumokra és állami vállalatokra épülő török gazdaság belső viszonyait.

BUCSI SZABÓ EDIT

A kétoldalú külképviseltek EU-elnökségi feladatai

A soros EU-elnökségnek feladata az Európai Unió és az elnökség képviseltek harmadik országokban és a nemzetközi szervezetek mellett. Ennek végrehajtásában fontos szerepe van mind a kétoldalú képviselteknek, mind a nemzetközi szervezetek mellé akkreditált multilaterális misszióknak. A jelen cikk célja a kétoldalú külképviseltek EU-elnökséggel összefüggő feladatainak bemutatása.

Az EU-elnökségi felkészülésben, az elnökség lebonyolításában, illetve célkitűzéseinek sikeres végrehajtásában a kétoldalú külképviseltek fontos szerepet játszanak, és meghatározott feladataik vannak, amelyeket az elnökséget betöltő tagállam összehangolt elnökségi stratégiája keretében hajtanak végre.

A csoportos elnökség intézményének bevezetésével a spanyol–belga–magyar trió elnökség lesz az első, melynek előkészítése és lebonyolítása során a kétoldalú külképviseltek EU-elnökségi feladatokkal kapcsolatos tevékenységének finomhangolása megtörténik. Az első EU-elnökségre készülő magyar diplomácia számára ez a gyökeret vert szokásokhoz képest újszerű eszközök, friss elképzelések megfogalmazására ad lehetőséget, míg Spanyolország és Belgium részéről a kialakult legjobb gyakorlat átélése érdekében ösztönöz. Ennek eredményeként a trió elnökség bevezetésével a tagállamok EU-elnökségi feladatokkal összefüggő külképviseltek diplomáciai gyakorlata – remélhetőleg – a kreativitás és

a tapasztalat megfelelő ötvözeteként újul meg, és járul hozzá a trió elnökség közös célkitűzéseinek sikeres megvalósításához.

A spanyol–belga–magyar trió elnökségi felkészülése keretében a három tagállam kétoldalú külképviseltek hálózata közötti együttműködés kialakítása is a csoportos elnökségi felkészülésre összességében jellemző közös ambíciókra és együttgondolkodásra épül. A trió összetétele a kétoldalú külképviseltek együttműködése szempontjából is szerencsésnek mondható, hiszen a három tagállam – külpolitikai súlypontjaik következtében – egymást kiegészítő, és végeredményben az öt kontinenst lefedő külképviseltek hálózattal bír. (Egy másik cikk témája lehetne, hogy a trió másfél éves programja külpolitikai célkitűzéseiben ez a komplementaritás hogyan és milyen egyensúlyt eredményez.) Spanyolországnak kiterjedt külképviseltek hálózata van Latin-Amerikában, a Maghreb-térségben, Belgium jelenléte meghatározó Afrikában, míg Magyarország az Európai Unió keleti, délkeleti szomszédos országaiban rendelkezik a másik két tagállamnál szervezettebb külképviseltek jelenléttel. A trió együttműködés ily módon lehetőséget teremt arra, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat (infrastrukturális háttér, kapcsolatrendszer, szakmai ismeret) koordinált módon a közös elnökségi célkitűzések megvalósításának szolgálatába állítsák, összhangban ugyanakkor az Európai Unió elnökségének harmadik or-

szágokban történő képviseletére vonatkozó tanácsi eljárási szabályokkal. A hatékony együttműködés kiegészíti, de teljes mértékben nem pótolja a Magyarország elnökségi feladatainak ellátásához szükséges erőforrásokat.

A sikeres EU-elnökséghez elengedhetetlen, hogy a magyar külképviseletek pontosan ismerjék elnökségi feladataikat, azokra egységes elvek mentén készüljenek fel, és rendelkezzenek a feladatok ellátásához szükséges emberi erőforrással, anyagi és technikai eszközökkel. Az elnökségre való felkészülés egyben hozzájárul a magyar kétoldalú külképviseleti hálózat uniós követelményeknek megfelelő szakmai megerősítéséhez, esz-közellátottságának javításához, és ezáltal a magyar külpolitikai érdekek EU-elnökségen túlmutató érvényesítéséhez.

A felkészülés eddigi szakaszában általánosan elfogadott elvet követve, a külképviseletek feladatainak megállapítása is a hatályos szerződéses keretből és az egyéb kapcsolódó szabályokból indult ki. A Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos fejlemények mindazonáltal szükségessé tehetik a kialakuló működés felülvizsgálatát, de bizonyosan nem vezetnek majd a feladatok teljes megszűnéséhez, és várhatóan nem válik okafogyottá a trió külképviseletei közötti együttműködés sem.

A kétoldalú képviseletek EU-elnökségi feladatai

Az EU-elnökségi feladatok ellátása tekintetében különbséget kell tenni az Európai Unión kívüli, harmadik országokban akkreditált kétoldalú külképviseletek, valamint a tagállamokban működő nagykövetségek között. A spanyol–belga–ma-

gyar trió együttműködése okán a Spanyolországban és Belgiumban akkreditált diplomáciai missziók szerepe és feladata a többi tagállamban működő külképviseletek feladatkörétől némiképpen különbözik, hiszen ezek a missziók részesei az EU-elnökségi felkészülés érdekében kialakított strukturált együttműködésnek.

A harmadik országokban és a tagállamokban működő külképviseletek közös feladata az elnökségi célkitűzések és az elnökségi program bemutatása, az elnökséggel összefüggő tájékoztatás, a tagállamok helyi képviseletei közötti együttműködés koordinálása. A fogadó országban betöltött EU-elnökségek (ezeket – elsősorban a harmadik országokban – helyi elnökségnek nevezi a tanácsi zsargon) sikeres ellátásának hazánk számára is közvetlen hozadéka lehetnek. Az elnökség sikeres lebonyolítása a fogadó országot komoly kapcsolati tőkéhez juttatja, melynek hozzáadott értéke a későbbiekben is megjelenik.

A soros elnökség tagállami bilaterális külképviseleteire jellemző feladat az unió, az elnökség és Magyarország értékeinek, céljainak, prioritásainak, eredményeinek a képviselete, közvetítése, valamint a fogadó állam döntéshozóinak és közvéleményének az elnökség szándékaira hangolása.

A harmadik országokban működő bilaterális külképviseletek az unió egészét képviselik, az unió külkapcsolati politikájának végrehajtói, közvetítői az adott kapcsolatrendszerhez, politikai párbeszédhez igazodva. A politikai párbeszéd célját, rendszerét, módjait, eszközeit, az egyes relációkban vállalt kötelezettségeket az unió és a harmadik ország között létrejött megállapodások, közös célkitűzések, az Európai Tanács vagy a Tanács döntései, következtetései szabályozzák.

Harmadik országban a helyi elnökség nemcsak Magyarországot, hanem az unió intézményeit, a Tanács illetékes fórumait is kiszolgálja. Közreműködik olyan dokumentációk (összefoglalók, elemzések, helyzetjelentések) elkészítésében, amelyek az elnökség célkitűzéseinek megvalósítását szolgálják.

A magyar diplomáciai képviseleteknek egyes harmadik országokban a helyi elnökséget akár már 2011 előtt át kell venniük. Az unióban érvényesülő szabályok szerint, amennyiben a soros elnökséget adó országnak nincsen képviselete egy harmadik országban, úgy a helyi elnökséget a következő soros elnök diplomáciai képviselete, ennek hiányában pedig egy előre meghatározott rotációs rend szerint, vagy megállapodás alapján valamely más tagállam külképviselete látja el. A tagállamok aktuális külképviseleti jelenlétét figyelembe véve ezek a relációk a következők: Albánia (Belgium helyett, 2010 második félévében); Bosznia-Hercegovina (Belgium helyett, 2010 második félévében); Fehéroroszország (Belgium helyett, 2010 második félévében); Grúzia (Belgium helyett, 2010 második félévében); Katar (Csehország helyett, 2009 első félévében); Macedónia (Belgium helyett, 2010 második félévében), Moldova (Svédország helyett, 2009 második félévében, Belgium helyett 2010 második félévében), Montenegró (Csehország helyett, 2009 első félévében; Belgium helyett 2010 második félében).

A külképviseletek elnökségi feladatainak körét az adott reláció speciális szempontjai tovább bővíthetik. Ilyen körülmény lehet, ha az EU és a fogadó ország kapcsolatai kiemelkedően fontosak, vagy érzékenyek, netán problematikusak. Szerteágazóbbá teszi a külkép-

viselet feladatkörét, ha egyben multilaterális vagy regionális feladatokat is ellát, illetve nemzetközi fejlesztési együttműködést kell helyben irányítania. Rugalmas diplomáciai tevékenységet igényel, ha a fogadó országot katonai, politikai vagy egyéb válság, természeti katasztrófa sújtja, melyre az uniónak azonnal kell reagálnia. A külképviselet feladatai a külpolitikai hangsúlyváltások függvényében is változhatnak. Az EU külpolitikai kapcsolatainak fejlődésével ma még kevésbé előtérben lévő relációk fontosabbakká válhatnak, és ezért aktívabb fellépést igényelhetnek, de elvileg ennek fordítottja is bekövetkezhet. A fellépés koordinálásában, végrehajtásában, a lakosság és a nemzetközi közvélemény tájékoztatásában a helyi elnökségnek kulcsszerepe van.

Az EU-elnökség egyúttal minden kétoldalú külképviselet számára lehetőség a fogadó ország és hazánk kapcsolatainak mélyítésére, bővítésére. Az elnökséget a helyi közvélemény számára látható módon kell ellátni, és ez egyben alkalom Magyarországot hangsúlyosabb bemutatására, „promóciójára” is.

A spanyol–belga–magyar EU-elnökségi trió tagjai strukturált együttműködés keretében alakítják ki a tizennyolc hónapos elnökségi munkaprogramot, és közös felelősséget vállalnak annak végrehajtásáért. A koordinált felkészülés és az elnökségi program közös végrehajtása a kétoldalú külképviseletek szintjén is megjelenhet. A külképviseleteknek lehetőségük van arra, hogy a tizennyolc hónapos elnökségi program végrehajtásáért vállalt közös felelősséget helyi szinten leképezzék, a trió elnökség feladatait koordináltan hajtsák végre. Ennek konkrét formáját a három tagállam átfogó együttműködéséhez

igazodva, a helyi sajátosságoknak megfelelően célszerű kialakítani. Már a felkészülés időszakában érdemes a bevett gyakorlatnál szorosabbra fűzni a kooperációt a spanyol, a belga és magyar külképviseletek között, mind az egymás közötti információcsere felgyorsítása, mind pedig a fogadó ország hatóságival való, EU-elnökségi célú hatékony kapcsolatépítés érdekében. Az EU-elnökségi feladatok ellátása során az együttműködés egymás logisztikai támogatásától a szoros szakmai egyeztetéseken keresztül a trió együttes promóciójáig, kulturális jelenlétének biztosításáig terjedhet.

A trió EU-elnökség a Spanyolországban és Belgiumban akkreditált kétoldalú képviseletek számára újszerű feladatot is ad, ugyanis ezeknek a csoportos elnökségre történő felkészülés kezdeti szakaszától háttértámogatást kell biztosítaniuk az intenzív háromoldalú egyeztetésekhez. Az elnökségi felkészülésre létrejött hármas strukturált együttműködés keretében képeseknek kell lenniük a központi koordinációt a másik két tagállamban segíteni, kiegészíteni.

A kétoldalú külképviseletek EU-elnökségi feladatai ellátásának eszközei

Az elnökségi program helyi megvalósításában a tagállamok hasonló eszközöket alakítottak ki, amelyek fenntartása a trió elnökségek gyakorlatában is célszerű. Ezek a következők:

- *Misszióvezetői (Head of Missions, HoMs) értekezletek*

A helyi elnökség „alapintézményei” a misszióvezetői értekezletek (a tovább-

biakban: HoMs-értekezletek), amelyeket az elnökséget adó tagállam misszióvezetője szervez és elnököl. A tagállamok misszióvezetői mellett a Bizottság helyi delegációjának vezetője és – a tárgyalat napirendtől, illetve a kialakult gyakorlattól függően – a tagjelölt államok misszióvezetői is részt vesznek ezeken.

A HoMs-értekezletek menetrendjét, napirendjét a helyi elnökséget adó ország misszióvezetője – szükség szerint a Bizottság delegációjának vezetőjével közösen – állítja össze. A HoMs-ülésekre esetenként meghívják a fogadó ország kormányának képviselőjét, vagy a gazdasági, társadalmi életben jelentékeny szereplőjét.

Az értekezletek gyakorisága állomáshelyenként és elnökségenként eltér. Harmadik országban a fogadó ország és az EU közötti kapcsolatok intenzitása és súlypontjai, de mindenütt az elnökség programja, ambíciói és kapacitásai együttesen határozzák ezt meg. Harmadik országokban a HoMs-ülés időzítése függ az EU–fogadó ország relációban tartott ülések menetrendjétől. A tagállami külképviseletek az általános gyakorlat alapján általában havi rendszerességgel hívják össze, de ezt előre nem látható események (válságos időszakok, rendkívüli események) befolyásolhatják.

A magyar EU-elnökségi félév alatt a magyar külképviselet feladata lesz az ülések összehívása, a napirendek kialakítása, az ülések előkészítése, levezetése; az összefoglalók, emlékeztetők előkészítése, köröztetése, a döntések végrehajtásának nyomon követése, koordinálása.

A tagállamok tapasztalata szerint a külképviselet létszáma és infrastruktúrája függvényében a helyi elnökség maga



oldja meg az egyeztetések megszervezését. Ha erre nincs kapacitása, akkor a Bizottság, ritkábban más tagállam képviselőinek segítségét veszik igénybe. Ugyancsak a lehetőségek optimalizálását szolgálhatja az ún. *chef de file* rendszer: egyes témákban nem a soros elnökség elnököl, hanem egy arra jobban szakosodott tagállam vagy a Bizottság képviselője. A spanyol–belga–magyar csoportos elnökség keretében egyeztetéseket kezdünk a trió másik két tagjával arról, hogy ennek megvalósításában hogyan tudunk együttműködni.

Alkalmanként egyfelől az EU bemutatását, népszerűsítését, másfelől a miszsióvezetők tájékozódását szolgáló kihegyezett értekezletekre kerül sor. Ez a térség megismerésén túl lehetőséget teremt a politikai, gazdasági és kulturális élet helyi vezetőivel, prominens személyiségeivel való találkozókra. Huszonhét uniós nagykövet egyidejű megjelenése valamely régióban jelentős hírértéket képvisel. Kihelyezett ülést kezdeményezhet a soros elnökség, vagy a fogadó ország valamely hatósága.

- *Beosztott diplomata, szakattasé szintű egyeztetések*

A HoMs-értekezletek mellett a bilaterális külképviseletek jellemzően munkacsoportokat is létrehozhatnak a külképviselet diplomatáinak, szakattasáinak részvételével. Gyakoriak a politikai, a külgazdasági/kereskedelmi, a konzuli, illetve a kulturális kérdésekkel foglalkozó diplomaták munkaiüléseinek keretében történő egyeztetések. A megbeszélések tartalma a tagállamokban általában a Tanács-ülésekkel kapcsolatos szakmai tájékoztatókhoz (*briefing*-ekhez) köthető, harmadik országokban pedig a helyi adottságok határozzák meg.

- *Magas rangú uniós tisztségviselők látogatása*

Az EU intézményei (Parlament, Tanács, Bizottság) magas rangú képviselőinek látogatását a fogadó országban általában a Bizottság helyi delegációja készíti elő a soros elnökséggel együttműködve. Ilyen eseményekre a fontosabb relációkban két-három, a kiemeltékben ennél több alkalommal kerül sor.

Azokban az országokban, ahol nincs bizottsági delegáció, a szervezésben és a lebonyolításban ez a nagyobb feladat a soros elnökségre hárul. A magyar EU-elnökség időszakában a jelenlegi helyzet szerint Abu Dhabi (Egyesült Arab Emírségek), Doha (Katar), Kuvait, Teherán (Irán) és Tripoli (Libia) olyan állomáshely, ahol az Európai Bizottság tagjai látogatásainak előkészítésében a magyar külképviseletnek közvetlenül részt kell majd vennie.

- *Az unió napirendjén szereplő egyes kérdésekhez kapcsolódó szakmai tájékoztató (briefing) jellegű feladatok*

A helyi elnökség feladata az elnökség programjának, prioritásainak, céljainak közvetítése, az ezekről való tájékoztatás. Ennek fontos eleme az a szakmai tájékoztatás, ami általában a HoMs-egyeztetésekhez kapcsolódik, vagy azokkal szorosan összefügg. A tagállamokban, illetve harmadik országokban kétféle, némileg eltérő gyakorlat alakult ki.

Harmadik országokban előfordul, de egységesen nem intézményesült, hogy a helyi elnökség az Európai Tanács, vagy egyes miniszteri tanácsok üléseit megelőzően, vagy azt követően tájékoztatót tartson a többi tagállamnak. Esetenként a tájékoztatást egy másik tagállam kezdeményezi, például magas rangú uniós tisztségviselő látogatásához kapcsolódó-

an. Az uniós tagállamokban kialakult általános gyakorlat szerint a fogadó ország központi közigazgatása hívja össze a tájékoztatókat (*briefing-et*).

- *Kapcsolattartás a fogadó ország döntéshozóival az unió vagy az elnökség nevében*

Az EU-elnökség alatt az együttműködés a külképviselet és a fogadó ország döntéshozói között intenzívebbé válik. A tagállamokban az elnökségi program előkészítésének bemutatása, prioritásainak elfogadtatása általában számos miniszterelnöki, külügyminiszteri, magas rangú tisztviselői látogatással jár már az elnökséget megelőző egy évben is. Az elmúlt években megfigyelhető tendencia szerint az elnökségre készülő ország látja vendégül más tagállamok vezetőit. Amennyiben az adott félév napirendjén valamilyen politikailag érzékeny kérdés szerepel (mint például a magyar elnökségi félévben a lisszaboni stratégia megújítása, vagy a következő költségvetési keret tárgyalásainak megkezdése, illetőleg az Európai Tanács következő elnökének megválasztása), több váratlanul indokoltá váló magas szintű kétoldalú tárgyalásra kell számítani. Az elnökségi program egyes részelemeinek sikere érdekében szakértői szintű egyeztetésekre szintén gyakran sor kerül.

A politikai szempontból kiemelkedő jelentőségű, valamint bizonyos esetekben a szakmai látogatások részletes előkészítése a tagállami külképviseletekre komoly terhet ró.

A legtöbb tagállamban az elnökséget adó tagállam képviselője a fogadó ország nemzeti parlamentjében is bemutatja el-

nökségi programját. Nagykövetét meghallgathatják a külügyi, illetve az Európa-ügyi bizottságokban. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével növekszik a nemzeti parlamentek szerepe az uniós döntéshozatalban, ezért indokolt, hogy a külképviseletek erősítsék és szélesítsék kapcsolataikat a fogadó ország nemzeti parlamentjével.

Harmadik országokban a helyi elnökség saját központja által Brüsszellel egyeztetett kezdeményezéseit, vagy a központjától kapott elnökségi állásfoglalásokat szóbeli jegyzékben, vagy *démarche*-ban* juttatja el a fogadó ország külügyminisztériumába. Személyes találkozókat a témától függően önállóan, vagy a Bizottsággal közösen kezdeményez. Az átadott jegyzékek és *démarche*-ok tartalmáról, a különböző kezdeményezésekről és találkozókról a helyi elnökség tájékoztatja a HoMs-értekezletet. Kapcsolatot tart a törvényhozással, annak szakbizottságaival, ahol ismertetheti az elnökségi programot, vagy más be számolót tarthat stb.

- *Elnökségi kommunikáció: közkapcsolatok, EU- és „országpromóció”*

Az elnökség hosszú időre meghatározza az elnökséget adó tagállam imázsát. Az elnökséghez kapcsolódó, illetve arról szóló kommunikáció a hazai lakosság informálása mellett jó lehetőséget kínál a külföldi közvélemény tájékoztatására és egyidejűleg a korszerű Magyarország kép megteremtésére. Az elnökségi időszakban fokozottan lehet számítani az elnökséget adó tagállami képviselő felé irányuló megkeresésekre, meghívásokra érdekképviseleti szervezetek, tudomá-

* Eredeti jelenlése: kirohanás. A diplomáciai gyakorlatban olyan határozott hangvételű jegyzék, amely rendszerint tiltakozást vagy felszólítást tartalmaz.

nyos és üzleti fórumok, véleményformáló orgánumok és civil szervezetek stb. részéről. Ebben a külképviseletek mellett a magyar szervezetek, kulturális intézetek, idegenforgalmi és kereskedelmi, valamint regionális képviseletek összefogása és koordinált fellépése szükséges.

A külképviseletek által nyújtott tájékoztatás az elnökségi felkészüléshez és lebonyolításhoz kapcsolódó kommunikáció integráns része. Mint ahogy nincs sikeres elnökség jól kitalált arculat és üzenetek nélkül, ugyanúgy nem létezik sikeres elnökség a külföldön megvalósított promóciós akciók nélkül. Egyszerű eszközöket és költséghatékony megoldásokat célszerű használni. A kommunikációs tevékenység előkészítésekor különös figyelmet kell fordítani a médiakapcsolatokra és az elektronikus információhordozók (külképviseleti honlap) magas színvonalú működtetésére.

Az elnökségi kommunikáció alapját a tagállamokban a központi kommunikációs stratégia képezi, amelynek végrehajtása az egyes relációkra vonatkozó egyéni kommunikációs tervek alapján történik. A tagállamokban és a harmadik országokban hozzáadott értéként a helyi sajátosságokat, a kétoldalú kapcsolatokat is figyelembe véve kell kialakítani az adott országra vonatkozó speciális programot. A központi elnökségi üzenetek mellett lehetnek a helyi körülményeknek megfelelő egyedi üzenetek és célcsoportok is. Az elnökségi kommunikációs program megvalósításakor célszerű a fogadó államban rendezett programokhoz is kapcsolódni.

A helyi elnökség szakmai programjait kulturális rendezvények egészítik ki. Az elnökséget adó tagállamról szóló tájékoztatásban általában kiemelt helyet kap

az ország nagy történelmi évfordulóinak, nemzetközi hírű személyiségeihez köthető események megünneplése. Emblematikus a helyi elnökséget indító és lezáró rendezvény, amely – a helyi szokásoknak és igényeknek megfelelően – lehet klaszszikus diplomáciai esemény, vagy a soros elnök tagállam művészeinek közreműködésével adott koncert vagy kiállításmegnyitó.

A külképviselet szerepe az elnökség programjához kapcsolódó rendezvények, tanácskozások, konferenciák szervezésében nagymértékben függ az elnökség erőforrásaitól és prioritásaitól. Egységes gyakorlat nincs. Alapkövetelmény azonban, hogy az elnökség kísérő programjai az elnökségi trió tizennyolc hónapos, illetve az elnökség féléves programját támasszák alá.

- *Bilaterális külképviseleteken felmerülő egyedi feladatok*

Elsősorban harmadik országok külképviseletein jelentkezhet feladat a csatlakozási tárgyalásokkal, a társulási szerződésekkel vagy a megerősített megállapodásokkal összefüggésben. A társulási típusú megállapodások társulási albizottságaiban, bizottságaiban, bizonyos esetekben a társulási tanácsokon a helyi elnökség segíti a Bizottságtól érkező tárgyalók munkáját.

Harmadik országokban jelentkező feladat a partnerországokkal lebonyolítandó különböző találkozók és csúcsonk előkészítésében való részvétel. A magyar elnökség idejére esik az EU–USA (amerikai helyszínnel), az EU–orosz és az EU–japán csúcs előkészítése. Az itt működő (Moszkva, Peking, Tokió, Washington stb.) helyi elnökségeknek az előkészítésben és a lebonyolításban komoly feladataik lehetnek.

Egyes állomáshelyeken a helyi elnökség számára speciális feladat az ott tevékenykedő nemzetközi missziókkal való kapcsolattartás. Belgrádban és Zágrábban például többletfeladatokat jelent az ENSZ koszovói missziója (UNMIK) és az egykori Jugoszláviában elkövetett háborús bűnöket vizsgáló nemzetközi törvényszék (ICTY) jelenléte, hiszen a helyszíni kapcsolattartás biztosítása a helyi elnökség feladata.

Fel kell készülnünk a nemzetközi fejlesztési együttműködés koordinálására – a Bizottsággal együttműködve – a magyar fejlesztéspolitika célszágain kívül eső állomáshelyeken is.

A kétoldalú külképviseletek EU-elnökséggel összefüggő, az előbbieken vázolt feladatai a kialakult gyakorlat és a spanyol–belga–magyar trió elnökségi felkészülés során előzetesen megfogalmazott feladatokat tükrözik. A külképviseletek felkészülése ezek végrehajtására megfelelő alapot képez ahhoz, hogy a csoportos elnökség, valamint a magyar EU-elnökségi félév célkitűzéseit a kétoldalú külképviseleti hálózatunk eredményesen valósítsa meg. Mindazonáltal a külképviseletek felkészülésére is igaz, hogy annak megfelelően rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy az időközben felmerülő új körülményekhez alkalmazkodni tudjon.



KIS-BENEDEK JÓZSEF

A koszovói államiság kezdeti lépései 2008-ban

A Nyugat-Balkánon idén a legfontosabb esemény Koszovó függetlenségének február 17-i kikiáltása volt. Azóta történelmi léptékkal mérve rövid idő telt el, az időszak azonban igen gazdag eseményekben. A szerző tanulmányában – a teljesség igénye nélkül – összegzi a 2008-as folyamatokat, tendenciákat.

1. A függetlenség kikiáltásának körülményei és következményei

Ma már elmondhatjuk, hogy a függetlenség kikiáltása azért következett be, mert a nemzetközi közösség kilenc éven át nem kínált megoldást a koszovói helyzetre. A 2004. márciusi nemzetiségi összetűzések után az ENSZ a koszovói helyzet tartós rendezéséről döntött. 2006 februárjában *Martti Ahtisaari* volt finn államfőt kérték fel a koszovói albánok és szerbek közötti tárgyalások irányítására (Ahtisaari ezért és más területeken kifejtett tevékenységéért 2008-ban Nobel-békedíjat kapott). A felek egyetlen téma – Koszovó függetlensége – kivételével kompromisszumképesek voltak. Ahtisaari 2007 márciusában tervet nyújtott be az ENSZ-nek, amely célul tűzte ki Koszovó függetlenségét, és egyben széles körű autonómiát ígért a szerb lakosságnak, beleértve a templomok, a kolostorok és más fontos nemzeti emlékhelyek védelmét is. A terv a koszovói szerb nemzetiségű lakosságnak lehetővé tette volna, hogy Szerbiával különleges kapcsolato-

kat ápoljon. Az elgondolás az UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, amely az ENSZ BT 1244-es határozata alapján tevékenykedik) 120 nap utáni kivonásával és az ENSZ BT 1244-es határozat újjal történő felváltásával is számolt. A NATO-erők maradását és – boszniai mintára – egy új testület, a Nemzetközi Polgári Hivatal (International Civilian Office – ICO) létrehozását tervezték. A szervezet vezetőjét szükség szerint olyan joggal ruházták volna fel, hogy Koszovó irányításába döntő beleszólása lehessen. Az ICO-val párhuzamosan, Ahtisaari az EU által vezetett igazságügyi és rendőri misszió felállítását tervezte, amely a koszovói rendőrséget támogatja és szükség esetén nemzetközi jogokat gyakorol. Az EULEX főként rendőrökből, igazságügyi szakértőkből, vámosokból áll, állományában – EU-zászló alatt – amerikaiak is tevékenykednek. Erre vonatkozóan aláírták a megállapodást, amit október 14-én az Európai Unió Miniszterek Tanácsa jóváhagyott. A megállapodás szerint a 80 amerikai tisztviselő *Yves de Kermabon* EULEX-vezető közvetlen alárendeltségében látja el feladatát.

A tervezési fázisban még nem lehetett látni, hogyan reagál Oroszország az eseményekre. Koszovó Oroszország számára céljai eléréséhez ideális lehetőséget biztosított. 2007 nyarán az ENSZ-ben dolgozó orosz diplomaták mindent elkövettek az új ENSZ-határozat elfogadásának megakadályozása érdekében. Azzal

érveltek, hogy az Athisaari-terv Koszovó függetlenségét szolgálja, és mivel Koszovó Szerbia része, nem rendelkezhet öngazgatási joggal. Mivel Oroszország ellenállása miatt nem sikerült ENSZ-határozatot elfogadni, az ENSZ az Egyesült Államok, Oroszország és az EU bevonásával trojkát hozott létre a szerbek és a koszovói albánok közötti ellentétek áthidalására. Ez sem járt sikerrel, de az EU kihasználta az időt az EULEX és az ICO megalakítására és telepítésére. A koszovói függetlenség kikiáltásával még megvárták a szerbiai elnökválasztást (január 20.), megakadályozva, hogy Szerbiában a kemény vonalat követő nacionalisták kerüljenek hatalomra. Február 16-án az EU Tanácsa zöld utat adott az EULEX tevékenységének beindításához, és *Peter Feith* holland diplomatát kinevezte az EULEX és egyben az ICO vezetőjének. A következő napon kikiáltották Koszovó függetlenségét. Másnap felgyújtottak két határátkelőhelyet Koszovó és Szerbia között, Belgrádban 200 ezres tüntetés szerveztek és megkísérelték felgyújtani az amerikai nagykövetséget.

Jóllehet az előkészítés folyamán Athisaari 14 sikeres tárgyalást folytatott, az elgondolást nem mindenki fogadta el. A függetlenség kikiáltása geopolitikailag fontos eseményként értékelhető, messzesemenő nemzetközi következményekkel. A döntés következménye évekre kihat. Első hatása a szerb kormány bukása volt, ugyanakkor az erőszakos cselekményekre és a koszovói szerbek tömeges kivándorlására vonatkozó jóslatok nem váltak valóra. Koszovó függetlensége a volt Jugoszlávia szétesésének utolsó fejezeteként értékelhető, ugyanakkor egy új korszak nyitánya is. 2008 novemberéig Európa új államát 51 ország is-

merete el (ami az ENSZ-tagállamok 21 százalékát teszi ki), a 27 EU-tagállam közül pedig 22 ismerte el. A volt Jugoszlávia öt tagköztársasága (Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Horvátország, Szlovénia) a kilencvenes évek elején nyerte el önállóságát, míg Montenegro 2006-ban vált ki Szerbiából. Szerbia tartományaként Koszovónak *de jure* nincs önrendelkezési joga, Szerbia szerint viszont minden joggal rendelkezik. Koszovó kétféle lakosának 90 százaléka albán nemzetiségű, 1996 és 1999 között etnikai tisztogatások történtek és gerillaháború folyt. A NATO szerbiai bombázásait követően a NATO-békefenntartók bevonultak Koszovóba, a terület adminisztrációját pedig az ENSZ vette át. A koszovói intézmények megalakulásával az adminisztrációs feladatok átkerültek a helyi hatóságok hatáskörébe.

Megállapítható, hogy Koszovó létrejötte több nemzetközi megállapodást sért, például a jaltait (1945), vagy a helsinki megállapodást (1975). De tény az is, hogy szétesett Csehszlovákia, Jugoszlávia és a Szovjetunió is. Nem vált be az a jóslat sem, hogy Koszovó esete nem lehet precedens, dominólvél nem számolhatunk. Ma a világon kb. száz separatista mozgalom van, valamennyi ürügyet keres célja elérésére. Az ugyancsak 2008-ban lezajlott grúz–orosz konfliktus is bizonyította, hogy a folyamat nem zárult le.

Az EU Koszovó elismerését illetően megosztott: Ciprus, Görögország, Románia, Spanyolország és Szlovákia e tekintetben egy platformra került Oroszországgal.

Mivel Koszovó, de különösképpen az északi, szerbek által lakott területe (a szerb lakosok száma 100–130 ezer, a

többiek enklávékban élnek) 1999 óta az ENSZ és a koszovói hatóságok ellenőrzése alatt áll, a koszovói szerbek kifejezetten elleneztek a függetlenséget. Belgrádi utasításra bojkottálták a 2007. novemberi helyi és általános választásokat, de továbbra is tevékenykedtek a rendőrség, a vámőrség és a börtönőrség kötelékében. A szerb rendőrök főként az északi területeken járőröztek. A függetlenség kikiáltásával ez a tevékenység megszűnt. Akik a terület soraiban maradtak, azokat Szerbia fizette. Szerbia a koszovói vezetők ellen büntetőeljárást helyezett kilátásba, az EULEX tevékenységét pedig törvénytelennek nyilvánította.

Történelmileg Koszovó a szerb kultúra bölcsőjének tekinthető, de az is tény, hogy a terület a XX. században inkább muzulmán irányba fejlődött, és nem a szerb ortodox vonalat követte. A háború alatti szerb megtorlás kibékíthetetlen ellentétekhez vezetett, tehát az ok nyilvánvalóan a háború, valamint a szerbek és az albánok között kialakult ellentét. Az önállóodáshoz hozzájárult a jugoszláviai bombázás és a NATO-bevonulás Koszovóba (amit az ENSZ nem szentesített). A KFOR létrehozását vezető európai hatalmak támogatták, ugyanakkor a szerbek a Koszovóból történő kivonulást nem fogadták el. Ebben a helyzetben logikusnak tűnt a függetlenség kinyilvánítása, hiszen a „több, mint autonómia, és kevesebb, mint függetlenség” meghatározás értelmezhetetlen.

Kostunica a szerb érdekeket úgy fogalmazta meg, hogy Szerbia ellenőrzése alatt akarja tartani Koszovó azon területeit, ahol a lakosság lojális Szerbiához és kormányuknak a belgrádit tartják. Szeptember 30-án *Boris Tadic* szerb elnök bejelentette, hogy amennyiben Szerbia

számára már minden lehetőség kimerül, hogy Koszovót megtartsa, akkor Szerbia célja Koszovó felosztása lesz. *Jovanovics*, a szerb Liberális Demokrata Párt elnöke szerint viszont nem helyes, ha a szerb kormány támogatja Koszovó megosztását, ugyanis ha ez megtörténne, akkor jogosan vetődhetne fel Szerbia megosztása is, és ebben az esetben autonómiát kellene adni a Vajdaságnak. Az ENSZ Fejlesztési Program keretében végzett felmérés szerint a koszovói szerbek 75 százaléka úgy érzi, hogy nem élnek biztonságban. Ez a szám az albánok esetében 7 százalék. A Koszovó stabilitását veszélyeztető okok között az adatszolgáltatók a gazdasági-szociális problémákat, a munkanélküliséget és a szegénységet jelelték meg. Az UNMIK népszerűsége csökkent, ennek ellenére a szerb lakosság pusztán 15 százaléka véli úgy, hogy az UNMIK-nek távoznia kellene.

A szerb politikai pártok számára nem Koszovó függetlensége volt az alapvető probléma – azt ugyanis valamennyi párt elutasítja –, hanem az, hogy miként viszonyuljanak a Koszovót elismerő országokhoz. *Kostunica* kezdetben azon a véleményen volt, hogy akár az EU-csatlakozást is fel kell adni, ha Koszovó feltételként merül fel, mára azonban ez a merev álláspont feloldódott, sőt kijelenthető, hogy Szerbia számára az európai intézményekhez való csatlakozás meghatározó jelentőségű, még akkor is, ha a folyamat lassú.

A 2008. június 15-ével hatályba lépett koszovói alkotmány nem szánt szerepet az UNMIK-nek, hanem az EULEX-re épít. Az EULEX telepítése lassan halad, a készenléti időpontokat többször módosították, de az sem fogalmazódott meg világosan, hogy Koszovó északi részén tevékenykedhet-e a szervezet. Az

ICO ugyan működik, de szerepe nem tisztázott arra az esetre, ha az UNMIK maradni kényszerül. Felmerült annak a lehetősége is, hogy az EULEX az UNMIK alatt működjön, de nem részletezték ennek gyakorlati feltételeit. Az ICO és az EULEX szerb területekre való kiterjesztése nehéz, mert a szerb lakosság nem fogadja el. Azokat a szerbeket, akik együtt akarnak működni a jelzett szervezetekkel, vagy akár csak lakást biztosítanak alkalmazottaiknak, megfenyegették. A jelenlegi megoldás az, hogy az ICO és az EULEX albán, míg az UNMIK szerb területeken tevékenykedik.

2. Koszovó helyzete

A kétmillió lakos 95 százaléka albán nemzetiségű. Koszovó a gazdasági mutatók alapján Európa legszegényebb országa, az egy főre jutó évi nemzeti jövedelem 1800 dollár. A lakosság többsége kisvárosokban él. Hatalmas méretű a korrupció, maffiák tevékenykednek, vírágzik a csempészet, jól működik a szervezett bűnözés.

Az ország nyersanyagban viszonylag gazdag, de a kitermelés színvonala alacsony, hiányoznak vagy elavultak a gépek. Beruházásra lenne szükség. Koszovó rendelkezik lignittel (annyit találtak, hogy Kelet-Európa legnagyobb lignittermelőjévé válhat), jelentős ólom-, cink-, mangán- és timföldkészletek vannak. Az ország vízben gazdag, erőművek létrehozásával energiaexportőr lehetne az egyébként energiaszegény környezetben. Ennek ellenére áramhiánnyal küzdenek, rendszeresen az áramszünetek, illetve áramszolgáltatás csak a nap bizonyos időszakaiban van.

Szerbiával a gazdasági kötődés szoros. A gabonaimport 85 százaléka, a húsimport jelentős része Szerbiából érkezik.

A koszovói gazdasági és pénzügyminisztérium szerint a GDP 2008-ban várhatóan 5,2 százalékkal nő. A bővülésben szerepe van mind a fogyasztásnak, mind a beruházásnak. A jelentős figyelemre méltó része az export 100 százalékos növekedése a tavalyi év hasonló időszakához képest. Az ország 2008 első felében 203 millió euró értékben exportált. Az import 26 százalékkal gyarapodott. A minisztérium szerint a pénzügyi helyzet igen stabil Koszovóban, a bérek és a megtakarítások folyamatosan emelkednek. Ezzel szemben a szerb gazdasági és pénzügyi tárca makrogazdasági főosztálya azt hangsúlyozza, hogy Koszovóban a makrogazdasági mutatók romlanak. A kereskedelmi mérleg 20,6 százalékkal romlott, az infláció 12 százalékos, a költségvetési bevételek 8,5 százalékkal apadtak, mialatt a kormánykiadások 18,1 százalékkal gyarapodtak. Az import növekedett, míg az export szinte kizárólag fémhulladéokra korlátozódik. A bevételhez jelentős mértékben hozzájárul a határállomásokon beszedett vám, ami 53-ról 65 százalékra ugrott. Az élelmiszer- és üzemanyagárak emelkedése miatt az infláció 2008-ban 14 százalékkal nőtt. Az IMF-hez várhatóan 2009 tavaszán csatlakozik az ország.

A koszovói munkanélküliség a legmagasabb mértékű Európában, a munkaképes lakosság 45 százaléka munkanélküli.

Az elektromosenergia-gondok a tél közeledtével egyre gyakoribbak lesznek. A rendelkezésre álló 580 MW-tal szemben az igény 800 MW, így a korlátozások továbbra is érvényben maradnak.

Koszovó az eurót hivatalos fizetőeszközként 2002 júniusában fogadta el. Az

euró stabilitást biztosított és növelte a beruházási kedvet. A BPK (Koszovói Központi Bank és Fizetési Hatóság) – amint neve is jelzi – nemcsak banki, hanem ellenőrzési szerepet is játszik. A koszovói pénzügyi szektor bankalapú, és minden bank magánkézben van. Az országban nyolc regisztrált pénzügyi intézmény működik, hatnak külföldi a tulajdonosa. A Pro Credit Bank több vezető nemzetközi intézmény kezdeményezésére jött létre, a legnagyobb piaccal a Raiffeisen Bank rendelkezik. A GDP 53 százalékát 2007-ben a bankok kezelték. A koszovói pénzügyi intézmények kölcsönökkel jelentős szerepet töltenek be az állam életében.

A Világbank értékelése szerint Koszovó és Macedónia a térség legszegényebb országa. Koszovóban a lakosság 45 százaléka havi 43, vagy ennél kevesebb euróból, míg Macedóniában a lakosság 22 százaléka él ugyanennyiből. A szegénységi ráta Albániában 18, Bosznia-Hercegovinában 16, Montenegróban 12, Szerbiában pedig 10 százalék. Koszovó esetén a fő ok az, hogy Jugoszlávia legszegényebb tartománya volt, és a helyzet az azóta eltelt időben sem sikerült javítani.

A koszovói média szerint az országban jól képzett, fiatal, több nyelvet beszélő, motivált és vállalkozó szellemű munkaerő áll rendelkezésre. A lakosság 70 százaléka 35 év alatti. A szerb és az albán nyelv hivatalos, de lassan az angol is azzá válik. Sokan beszélnek németül is. Munkaerő bőségesen áll rendelkezésre, különösen szakmunkásokból, az alkalmazási jogszabályok egyszerűek. Az átlagos munkabér havi 236 euró. Az alkalmazást illetően két törvény a meghatározó: a 2001/27 Munkajogi Szabályzó és az Általános Kollektív Szabályzó. A nőket 12 hét fizetett szülési szabadság illeti

meg, ezalatt a munkabér kétharmadát fizetik nekik. A külföldiek munkavállalása 18 év felett mindenki számára engedélyezett, adófizetésre nem kötelezettek. Alkalmazási típusok: teljes, részmunka-idős és otthoni munka.

A nemzetközi szervezetekhez történő csatlakozás lassú és nehéz, hosszú folyamat. Szerbia ugyan embargót nem alkalmazott, de ahol tud, ott igyekszik intézkedéseket foganatosítani Koszovó ellen (például Romániát is igyekezett rávenni, hogy alkalmazzon bojkottot). A román-szerb szolidaritásnak mély gyökerei vannak, alapja a közös ellenségekkel szembeni több évszázados harc, a közös vallás, a közös balkáni tudat, illetve a területi követelések és a kisebbségekkel kapcsolatos viták.

Koszovóban a legnépszerűbb állam az Egyesült Államok, de barátként tekintenek Nagy-Britanniára, Ausztriára, Svájcra, Németországra is. A Nyugat-Balkánon Szlovéniát és Montenegrót tartják a legfontosabb partnerüknek.

3. Az Európai Unió szerepe

Koszovó számára az EU a legnagyobb donor ország, eddig 2 milliárd euróval támogatta, a 2007 és 2013 közötti időszakra 330 millió eurót hagytak jóvá.

Az EU igyekszik aktív szerepet betölteni Koszovóban, de a tevékenység szervezettsége, intenzitása tükrözi a szervezet intézményi bizonytalanságát is. Az uniónak nincs főképviseelője Koszovóban, három személy különböző intézményeket képvisel. *Renzo Davidi* olasz diplomata irányítja az Európai Bizottság összekötő irodáját, a francia *Yves de Kermabon* tábornok az EULEX vezetője (2005 szeptemberéig a KFOR parancs-

noka volt), míg a holland *Peter Feith* (az EULEX volt vezetője) jelenleg az EU különleges megbízottja, de sajátos, hogy Feith egyben a Nemzetközi Polgári Képviselő is, képviselve olyan országokat (beleértve az Egyesült Államokat), amelyek elismerik Koszovó függetlenségét. Így az a helyzet alakult ki, hogy Feith uniós különleges megbízottként „semleges” státust tölt be, míg másik funkciójában lobbizik Koszovó függetlenségéért.

A 2500 fős EULEX telepítését az Ahtisaari-terv szerint 2008-ban be kellene fejeznie, de a működőképesség bejelentését többször elhalasztották azért, mert Szerbia az ENSZ BT-határozat hiányában nem ismeri el a szervezet működésének jogosultságát. A legutóbb közzétett telepítési határidő 2009 tavasza. A folyamat gyorsíthatja, ha az ENSZ BT még 2008-ban dönt az EULEX telepítéséről. Tadic szerb elnök szerint az EULEX akkor működhet, ha megfelel három követelménynek:

- mandátumát az ENSZ szabályozza;
- nem hajtja végre az Ahtisaari-tervet, amelynek célja Koszovó függetlensége;
- a szervezet Koszovó jövőjével kapcsolatban semlegesen viselkedik.

A szerb álláspont képviselőjét segíti az ENSZ Közgyűlésének október 8-i döntése, amely szerint Koszovó függetlenségének kérdését sikerült politikairól jogi útra áttéríteni. A döntés lassíthatja Koszovó függetlenségének elismerését is. Az EU-tagországok szavazata jelezte az EU egységének hiányát. A Közgyűlés ülészsaka előtt uniós vezetők igyekeztek nyomást gyakorolni Szerbiára azzal, hogy a szerb javaslatot „Szerbia EU-csatlakozását nem segítő lépésnek” minősítették. A szerb javaslatot végül az

ENSZ-tagállamok közül 77 támogatta, 6 ellenezte, az EU-tagállamok többsége tartózkodott a szavazástól, ami jelzi a szerb javaslat elleni határozott fellépés hiányát. A szeparatista mozgalmaktól való félelem miatt Ciprus, Görögország, Románia, Spanyolország és Szlovákia Szerbiával együtt szavazott. Bár a hágai Nemzetközi Bíróság (International Court of Justice) véleménye csak „tanácsadó” álláspont, nem jár jogi kötelezettséggel, a tartózkodás viszont árt az uniónak, amely egyébként a nemzetközi jog bajnokának igyekszik feltüntetni magát.

Koszovó számára korlátozott sikernek könyvelhető el az 51 ország eddigi elismerése is. Tény, hogy az ENSZ 140 tagállama nem fogadta el Koszovó függetlenségét, beleértve öt EU-tagállamot is. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy Spanyolország sikeresen lobbizik a dél-amerikai államokban az elismerés ellen.

A nemzetközi közösség, de kiemelten a szervezetek nem dolgoztak ki javaslatot (megoldást) arra az esetre, ha Szerbia nem fogadja el az EULEX telepítését Koszovó északi részén. Egyes vélemények szerint, ha csak a déli és a nyugati területekre telepítik az EULEX-et, akkor az az ország megosztását vonhatja maga után.

4. Az UNMIK helyzete

2008. június 15-ét – a koszovói alkotmány hatálybalépését – követően az UNMIK helyzete megváltozott, ugyanis az alkotmány szerint már nemcsak az UNMIK, hanem több nemzetközi szervezet is legitimitást kapott Koszovóban. Az északi – főként szerb nemzetiség által lakott – területeken, ahol a koszovói kor-



mány még nem szerzett legitimitást, az UNMIK-et jobban elfogadják az ENSZ BT 1244-es határozata alapján. Ezért az UNMIK továbbra is megtart néhány korábbi, elsősorban közigazgatási funkciót. Az új nemzetközi intézmények (az EULEX és az ICO) hasonló nehézségekkel küzdenek, mint maga a koszovói kormány. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a belgrádi kormánynak jelentős befolyása van a szerbek által lakott területeken. A koszovói szerb önkormányzatok többször hangoztatták, hogy nem kívánnak együttműködni az EULEX-szel, csak az UNMIK-et fogadják el. Tényként állapítható meg, hogy az UNMIK képes a kisebbségekkel tárgyalni, és ez alatt nemcsak a szerbeket értem. Az 1244-es határozattal létrehozott nemzetközi szervezetek (UNMIK, KFOR) továbbra is szerepet játszanak tehát az ország életében.

AZ ENSZ főtitkárának júniusi jelentése hangsúlyozza az UNMIK és az EULEX együttműködésének fontosságát, ennek szellemében augusztus közepén alá is írták a technikai megállapodást, a politikai szintű egyeztetés azonban még várat magára. Az UNMIK átalakítása három szakaszból áll. Az első, most zajló szakasz szervezeti átalakítást jelent, ami a gyakorlatban az adminisztratív funkciók feladását foglalja magában. A második szakasz a jogi (rendőri, bírói és vámügyi) ügyek átadása, ami csak az EULEX telepítése után valósulhat meg. A határidők többször módosultak, a folyamatot segítené, ha az EULEX telepítéséről ENSZ-határozat születne. Szerbia és a koszovói szerbek is ragaszkodnak az ENSZ-határozat megszületéséhez. Ha a feladatok átadása megtörténik, akkor az UNMIK tevékenységi köre hozzávetőleg 70 százalékkal csökken. Ez lenne a har-

madik szakasz, amely a logisztika, az adminisztráció, a szolgáltatások és a biztonsági feladatok átadását takarja. Az UNMIK irányítása alatt ettől kezdve két szervezet tevékenykedne: az egyik az EBESZ, amelyet úgy alakítanának át, hogy több feladatot legyen képes ellátni a „terepen”, míg az EULEX „ernyőszervezetként” a jogalkalmazást biztosítaná.

5. A jövő

Az EU (és Koszovó) számára a legjobb megoldás lenne a koszovói demokratikus fejlődés, a multietnikus társadalom kialakulása, a jogállam létrejötte, a normális együttműködés a szomszédokkal, a hozzájárulás Európa stabilitásához és a fenntartható gazdasági fejlődés. Ebben az unió aktív résztvevő, számára egy balkáni orosz hegemonia újjászűletése, összekötve egy szerb radikalizálódással stratégiai veszteség lenne. Cél tehát a feszültség visszafogása Koszovóban, Szerbiát pedig segíteni a tények „megemésztésében”. Fontos a környező országok viszonya Koszovóhoz, ebből a nézőpontból vizsgálva nem közbömbös, hogy egyre többen ismerik el az ország függetlenségét, fogadják el a koszovói hatóságok által kiadott útlevelet.

Slobodan Milosevic jugoszláv elnök és *Richard Holbrooke*, az Egyesült Államok elnökének különmegbízottja 1998. október 13-án kötött megállapodása ma is fontos alapelveket rögzít Koszovó számára. Vizsgáljunk meg ezekből néhányat:

- a politikai eszközökkel elért békés megoldás az egyetlen elfogadható módja a vitás kérdések igazságos, valós és humánus rendezésének;
- az erőszak és a terrorizmus ellentmond minden nemzetközi szabá-

lyozásnak, ezért elfogadhatatlannak, és azonnal be kell szüntetni azokat;

- a koszovói helyzet megoldása során tiszteletben kell tartani Jugoszlávia Szövetségi Köztársaság szuverenitását, egységét és nemzetközileg elfogadott határait, az ENSZ Alapokmányának, a Helsinki Záróokmányának és az EBESZ Párizsi Chartájának megfelelően;
- a megoldás a koszovói polgárok és etnikai közösségek teljes egyenlőségén kell alapuljon, garantálni kell a jogegyenlőséget, a nemzeti, vallási és kulturális értékek egyenlőségét, illetve a történelmi örökség tiszteletét;
- Koszovó jövőjének a békén, az egyenlőségen, az integráción, a gazdasági jóléten, a közös és szabad életen kell alapulnia, nem pedig etnikai, vallási, kulturális vagy másfajta felosztáson és elszigetelődésen;
- az etnikai közösségek tagjait olyan jogokkal kell felruházni, amelyek biztosítják etnikai, vallási és kulturális identitásuk megőrzését a nemzetközi normáknak és a Helsinki Záróokmányának megfelelően, a nemzetiségi közösségek nem használhatják fel ezeket a jogukat más közösségi vagy állampolgári jogok veszélyeztetésére.

Koszovó jövőbeni státusa azonban mindenképpen a koszovóiakon múlik. És ahhoz, hogy működőképes társadalom jöjjön létre, mind a koszovói intézményeknek, mind a lakosságnak a következő célokat kellene szem előtt tartania:

- a szerb kisebbség és az egyéb kisebbségek jogainak védelmét;
- a demokratikus konszolidációt;

- kedvező kép kialakítását az országról;
- a gazdasági fejlődést.

Egyeztetések folynak az ENSZ és az EU között az UNMIK és az EULEX státusáról. Az ENSZ továbbra is azt az álláspontot képviseli, hogy az EULEX-nek semlegesnek kellene maradnia Koszovó státusával kapcsolatban, hasonlóképpen, mint azt az UNMIK tette kilenc éven keresztül az ENSZ BT 1244-es határozata szellemében. Az EU-vezetők ugyanakkor úgy látják, hogy az EULEX-nek nem szabad semlegesnek maradnia, az Ahtisaari-terv megvalósítását kell szorgalmaznia. Ugyanez a véleménye a koszovói vezetőknek is. Szerbia viszont általában nem bízik a nemzetközi szervezetekben, és különösen nem az EULEX-ben.

A koszovói intézményeknek az a véleménye, hogy az Athisaari-terv, a koszovói függetlenségi nyilatkozat, az elfogadott alkotmány hatálybalépését követően a döntés a helyi intézmények hatáskörébe tartozik. A koszovói hatóságok több alkalommal javasolták, hogy a nemzetközi szervezetek egyezzenek meg küldetésükről, az EULEX hatáskörét pedig terjesszék ki egész Koszovóra. Koszovó elfogadja az UNMIK átalakítását, de nem ért egyet azzal, hogy állandó státust kapjon az országban. Szerintük az UNMIK-nek, az ICO-nak és az EULEX-nek egymás között kellene megegyezniük a hatásköröket illetően. A szeptember végi ohridi tárgyalások után úgy tűnik, hogy a résztvevők megállapodtak: a nemzetközi szervezetek „ernyő” szerepe továbbra is fennmarad. Ennek megfelelően az EULEX – az UNMIK alárendeltségében – a szerbek egyetértésével telepítésre kerül Koszovó teljes területén, a 1244-es határozat alapján. A tervezett modell szerint annak ellenére, hogy az EU jelen van az or-

szágban, meghatározó szerepe az ENSZ-nek lesz, beárnyékolva ezzel az EULEX szerepét. A koszovói kormány azt szeretné elérni, hogy a nemzetközi szervezeteknek egy irányító központja legyen Koszovóban. Nem akarják elfogadni azt a változatot, hogy az EULEX az országnak csak egy részén funkcionáljon. A koszovói ellenzéki pártok is azt hangoztatják, hogy a döntési folyamat megosztott, és nincs felelős.

Biztonsági szakértők szerint az, hogy Koszovóban három rendőrség (a Koszovói Rendőrség, az UNMIK rendőrsége, az EULEX rendőri erői) tevékenykedik – jól-

lehet a felelősségi területek egymástól elkülönülnek –, bonyolítja a helyzetet és rontja a biztonságot.

A jelenlegi koszovói nemzetépítés rendkívül sajátos. A szó igazi értelmében nem államépítésről van szó, hanem denacionalizációról, az állam működése pedig továbbra is a nemzetközi közösség kezében van, ami emlékeztet a jelenleg is válságát élő bosznia-hercegovinai modellre. Csak remélhetjük, hogy a nemzetközi közösség (pontosabban fogalmazva a nemzetközi szervezetek) megtalálja a kivezető utat, és nem a rossz példa ismétlődik meg néhány év eltéréssel.



KÉGLER ÁDÁM

Az EU tagországainak befolyásolási ereje: az érdekvényesítési index

Lehetséges-e modellezni az uniós tagállamok alkuerejét, és ha igen, melyek azok az összetevők, amelyek meghatározzák azt? A tanulmány ezt a kérdést járja körül, és egy gondolat kísérlet erejéig megpróbálkozik egy olyan általános modell bemutatásával, amely a legalapvetőbb paraméterek alapján indexálja az Európai Unió egyes tagállamainak érdekvényesítési erejét.

Dolgozatom célja egy olyan modell felállítás, amelynek segítségével ábrázolni lehet az egyes tagországok súlyát a különböző uniós alkufolyamatokban. Ennek érdekében megpróbáltam összegyűjteni, melyek azok a „mutatók” egy ország esetében, amelyek meghatározzák annak képességét a döntések befolyásolására.

Az uniós tagállamok szavazási viselkedését, illetve befolyásolási erejét számos kutatás próbálta meg matematikailag, illetőleg lineáris algebrai módszerekkel¹ vizsgálni, és nem egy tanulmány született játékelméleti megközelítések alapján, a Nash-, a Shapley-Shubik-, a Banzhaf-, illetve a Deagen-Packel-index modellek felhasználásával.²

Ezek a kutatások egy bizonyos időintervallum szavazási adatait dolgozták fel, és az így kapott eredményeket koordináta-rendszerekben ábrázolták (Rodden 2002, Pajala-Widgrén 2004, Rasmussen 2008), vagy helyettesítették be a különböző játékelméleti modellekbe (Bailer

2004, Beyers-Dierickx 1997, Schalk et al. 2007, Slapin 2006, Ward 2004). Ezek alapján az alábbi hipotéziseket állították fel az egyes tagállamok, illetve az elnökségi tagállam érdekvényesítési erejével kapcsolatban.

A következő hipotézisek a Tanács munkájára és az információk aszimmetriát vizsgáló kutatásokra vonatkoznak:

- A munkacsoport-szinten dolgozó nemzeti köztisztviselők információellátottsága nagyobb az adott ügyben, mint az adott ország miniszteréé (Schmidt 2000, Slapin 2006).
- Egy adott tagállamban a (helyi) parlamenti választások közeledtével az ország miniszterei nem érdekeltek olyan döntések meghozatalában, amelyek csökkenthetik otthoni nyeresi esélyeiket. Az Európai Unió nagy horderejű döntései és a vezető tagállamok belpolitikai változásai között van időrendi összefüggés (Pajala-Widgrén 2004).
- A legnagyobb tagországok (Németország, Egyesült Királyság, Franciaország) parlamenti választási időszaka alatt az Európai Tanács munkájának intenzitása (az ügyszámokból következtetve) drasztikusan csökken a szóban forgó tagállam új kormányának megalakulásáig (Schlak et al. 2007).

1 Selck [2004], Slapin [2006], Pajala-Widgrén [2004], Rasmussen [2008]

2 Beyers-Dierickx [1997], Bailer [2004], Schalk et al. [2007], Ward [2004]

- Az Európai Bizottság, illetve a legbefolyásosabb tagállamok (Németország, Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország) információs többleterejüket bizonyos esetekben felhasználják egy-egy prioritásos ügy kapcsán (Rodden 2002, Bailer 2004, 2006; Ward 2004).
- A leginkább időigényes az ún. együttdöntési eljárás, mivel itt az Európai Bizottság és az Európai Parlament is rendelkezik vétőjoggal (Häge 2007).

A tagállami és az elnökségi befolyást játékelméleti módszerekkel vizsgáló kutatások fontosabb következtetései:

- A legbefolyásosabb tagállamok rövidebb idő alatt képesek egy adott ügy lezárására elnökségi ciklusuk idején (Schalk 2007).
- Nem a legbefolyásosabb tagországok érvényesítik érdekeiket a legjobban a kormányközi konferenciákon (Slapin 2006)
- A végső döntéshez legközelebb eső álláspontú tagállamok a legbefolyásosabbak az alkufolyamatok során (Slapin 2006, Ward 2004).

Az előbbi tanulmányok megállapításai minden esetben bizonyos (minimum 160, maximum 496) ügyszám megvizsgálásával és elemzésével születtek. A számítások során a tagállam szavazati súlyát, a kormányközi konferenciák esetében az adott tagállam népességét vették figyelembe. A tanulmányok szerzői az eltérő módszertani megközelítés ellenére igen hasonló végkövetkeztetéseket vontak le. A témakörben általam feldolgozott 12 tanulmány esetében igen gyakoriak a kereszthivatkozások (9 alkalom). A szerzők ugyanakkor egyetlen esetben sem tértek ki arra, hogy az általuk

„large”, „powerful”, „influential” vagy éppen „einflussreich” jelzővel illetett tagállamok pontosan miért is számítanak befolyásosnak.

Ennek alapvetően két okát találtam: egyrészt a tanulmányok még a 2004. május 1. előtti állapotokat vizsgálták, amikor a legnagyobb tagállamok egyben a legbefolyásosabbak is voltak, másrészt az EU-források hasznélvezői köre 12-vel volt kevesebb. A legutóbbi bővített követően a nettó befizető tagállamok megítélése sokkal inkább felértékelődött, így azon országoké is, amelyek nem a legnagyobbak, mégis az EU befizetői (Svédország, Dánia, Finnország). Az általam felállított modell célja, hogy összefoglalja, bemutassa, mely tényezők a legmeghatározottabbak egy tagállam befolyásolási erejével kapcsolatban. A modell alapján három kategóriába rangsorolom a tagországokat. A modell kialakítása során alkalmaztam a *John F. Nash* és *Shapley* matematikusok által kidolgozott többszereplős, súlyozott játékelméleti modellek egyes feltevéseit.

Szeretném leszögezni, hogy ez a kísérleti modell csak általános, mind a 27 tagországot érintő ügyek esetén értelmezhető. Mivel nincs tökéletes modell, ezért nem arra vállalkoztam, hogy az előforduló esetek 100 százalékában működőképes legyen, sokkal inkább arra, hogy a legnagyobb esetszámban egy igen valószínű tárgyalási kiindulópontot tudjak körvonalazni. Reményeim szerint, a modell az egyes ügyekhez kapcsolódó tárgyalási stratégiák kidolgozását segítheti elő.

Természetesen számos olyan ügy kerül az EU különböző szintű döntéshozói elé, amely csak néhány országot vagy régiót érint, nem pedig az egész európai közösséget. Ezekben az esetekben

nincs értelme a „nem játzó” országok érdekérvényesítési lehetőségeit össze-mérni. A szinte feldolgozhatatlan számú döntési eseteket a matematika a játékelmélet segítségével modellezi. A kettő, valamint többváltozós $[n+1]$ játékelméleti módszerek egyik alapvető kiindulási pontja, hogy a szereplők egyenlők, tehát ugyanakkora pozitív vagy negatív hatásuk lehet a döntésre. Ez természetesen az Európai Unió szereplőinek (tagállamok) esetében nem igaz, hiszen nyilvánvalóan például Németország és Málta nem azonos szinten képes befolyásolni az EU döntéseit (Bailer, 2006 p. 264).

Az Európai Unió döntéshozatali rendszerének modellezéséhez legközelebb az a többszereplős játékelméleti modell közelít, amelyet John F. Nash dolgozott ki, ismertebb nevén a „Nash-féle n szereplős alkumodell³”. A modell a szereplők közötti alkufolyamatok lehetőségeit veszi számba, és elismeri az arányítás lehetőségét. Tulajdonképpen ez volt az az ötlet, amelyek alapján megpróbáltam rangsorolni az egyes tagállamokat érdekérvényesítési képességük szerint. Az általam felállított modell is abból indul ki, hogy megfelelő súlyozással (arányítással) összemérhetők az unió tagországai. A súlyozás legfontosabb alapfeltétele meghatározni, hogy melyek azok a változók, amelyek a legjobban jellemzik egy ország gazdasági és politikai súlyát. Számos adat behelyettesítése után végül egy lépcsőzetes felosztás mellett döntöttem. Ez az ún. érdekpíramis különböző szinteken különböző mértékben számítja a mutatószámokat. Természetesen a legfontosabb mutatók gazdaságiak, majd ezt követik a politika indexszámok, valamint olyan egyéb, kvantifikálható informáci-

ók, amelyek szintén befolyással bírnak. Végezetül hat szintre osztottam a piramist, és ahogy a valódi építmény esetében, alulról felfele csökkennek a súlyozott indexszámok.

A játékelmélet olyan komponensekkel is dolgozik, amelyek az én modellemben generálva szerepelnek, azaz az egyik mutatóból következnek. Például a játékelmélet többszereplős modelljei már használják az informálságot mint alakító tényezőt. A modellben egy tagország informálsága – beépülve ugyan, de – megjelenik a politikai súly, illetve az elnökséget ellátó ország kategóriáiban, tehát nem alkottam rá külön szintet.

1. Az érdekérvényesítési piramis elemei

1.1. Nettó befizetői státus (max. 6 pont)

A tagországok befolyását talán leginkább meghatározó tény, hogy nettó befizetői-e az Európai Uniónak. Természetesen ennek mértéke és arányai szintén meghatározzák egy ország pozícióit. Mivel jelenleg nem képzelhető el egy olyan szituáció, hogy pl. Németország úgy döntjön, hogy nem fizet be a közös költségvetésbe, ezt a fajta „zsarolási potenciált”, legalábbis ebben az évtizedben, nem tartom reális faktornak.

Az indexszám megállapításánál nem az volt a legfontosabb szempont, hogy melyik ország fizeti az EU költségvetésének legmagasabb százalékát, vagy a legnagyobb összeget, hanem az, hogy a ki- és befizetések alapján melyik országnak a legmagasabb a negatívuma, azaz az effektíven bent hagyott „pénze”.

3 Gardner, [1995] pp. 382– 404.



1. táblázat. A költségvetés szerkezete

Nettó befizetés	Bruttó részesedés
Áfa-forrás	Mezőgazdasági kifizetések
GNP/GNI %-a	Strukturális politika
Általános kiadási tételek	Operatív kiadások
	<i>Különbözet</i>

2. táblázat. A nettó befizetős rangsorolási pontrendszere

Nettó szaldó (Mrd euró)	Pontszám
0 (egyensúlyi állapot)	1
0,1–0,9	2
1,0–1,9	3
2,0–2,9	4
3,0–3,9	5
4,0–	6

Erre főleg Franciaország és az Egyesült Királyság tekintetében volt szükség, mivel ugyan óriási nettó befizetői lennének az uniónak, mégis hatalmas összegeket vesznek is ki, tehát a végső szaldójuk sokkal kedvezőbb, mint mondjuk Németországé.

1.2. Gazdasági index (max. 5 pont)

Közösségi szinten meghatározó stratégiai iparágak, a gazdaság dinamikája, az állampolgárok jóléte és ebből következő Európa-képe mind visszahat egy ország helyzetére. Ebben a kategóriában az igazi nehézség az volt, hogy melyik mutatószámokat milyen mértékben vegyem figyelembe. Hiszen például Németország külkereskedelmi aktívumának évi 5,4 százalékos mértékét Luxemburg 19,4 százalékos mértékével nem lehet nominálisan összemérni, kizárólag relatíve. A GDP mértéke, egy főre jutó bontása, valamint a munkanélküliségi ráta már inkább lehet alapja egyfajta összevetésnek,

annak ellenére, hogy ezek a számok sem képesek kifejezni egy ország gazdaság-szerkezetének teljes vertikumát.

Részletek:

- A GDP-ből következő értékek (GDP/fő): max. 2 pont
- Külkereskedelmi mérleg: max. 2 pont
- Munkanélküliség: max. 1 pont

1.3. A tagország mérete (max. 4 pont)

Ez a kategória a legkönnyebben összeállítható, hiszen egy ország lakosságszámából következnek a mandátumszámok. Az természetesen nem a modell hibája, hogy az Európai Tanácsban, valamint az Európai Parlamentben kiosztott mandátumok aránya messze nem reális. Például a Tanácsban Málta 3 szavazata és Németország 29 szavazata egy kényszerű alku eredménye⁴. A két ország méretéből adódóan, ha Máltának 1 szavazata lenne (mint az EU-tagállamok legkisebb egysége), akkor Németországnak 154

⁴ Ezeket az újrasúlyozásokat a Nizzai Szerződésben fektették le.

3. táblázat. A tagország méretének rangsorolási pontrendszere

Lakosság (millió fő)	Pontszám
0–5	1
5–10	2
10–25	3
25–	4

szavazat járna. Ebben az esetben viszont nem beszélhetnénk unióról.

Ezeket a torzító faktorokat természetesen figyelembe kellett vennem az indexszámok kalkulálásánál. Ugyanakkor a gazdaságilag fejlettnak nem mondható Lengyelország mérete és lakosságszáma miatt komoly mandátumszámmal rendelkezik, tehát nagy tagországnak minősül.

1.4. Politikai erő (max. 3 pont)

Talán ez a kategória az egyik legelvontabb, mivel igen nehéz számszerűsíteni egy ország politikai erejét, tekintve, hogy az javarészt méretéből és gazdasági erejéből következik. Mégis, bizonyos esetekben a modell megkívánja ennek a paraméternek a figyelembevételét.

Belgium esetében például ez a mutató emeli ki legjobban, hogy egy közepes tagország hogyan rendelkezhet mégis, a szabott keretek között, maximális befolyással. Mivel az Európai Unió intézményeinek közel 75 százaléka Belgium területén van, éppen ezért messze fölülreprezentált a különböző intézményekben dolgozó belgák száma. Ez főleg az információáramlás szintjén jelent gyakran behozhatatlan előnyöket.

További fontos kritérium, hogy milyen befolyásos posztokat töltenek be egy-egy ország képviselői. Nem hivatalosan természetesen mindegyik biztos és befolyásos főtisztviselő saját országa érdekében is megpróbál fellépni az információs csatornákon. A pozícióknál a követ-

kező szinteket vettem figyelembe: az Európai Parlament elnöke; az Európai Bizottság elnöke; az Európai Tanács főtítkára; frakcióvezetők; az Európai Parlament főtítkára; gazdasági, fejlesztési, költségvetési, mezőgazdasági, ipari biztosok; az Európai Központi Bank elnöke, az Európai Bíróság elnöke.

Végezetül fontos szempontnak ítélem, hogy egy tagország vezető kormánypártja abba a politikai családba tartozik-e, amelyikbe a többi tagország kormányainak többsége.

Részelemek:

- A kormány az EU tagállamainak többségi politikai pártcsaládjába tartozik: 1 pont
- Erős biztosos poszt a Bizottságban: 1 pont
- Befolyásos EU-vezető: 1 pont (a Bizottság, az EP, a Bíróság vagy a Központi Bank elnöke, főtítkár stb.)

1.5. Tagsági idő (max. 2 pont)

Az Európai Unióban eltöltött idő nagyban befolyásolhatja egy tagország hatékony fellépését, hiszen időigényes folyamat a közigazgatási apparátust és a diplomáciát maradéktalanul felkészíteni az EU-s követelményekre. Az alapító tagországok a maguk képeire, közigazgatási berendezkedésük mintájára alakították ki az Európai Gazdasági Közösséget, a számos átalakítás és reform ellenére továbbra sem mellékes ez a fajta kezdeti előny.

A tagsági időből még a különböző „network”-ök minősége és terjedelme is következik, hiszen egy régi tagállam sokkal kiterjedtebb és bejáratottabb kapcsolatrendszerrel rendelkezik az egyes uniós intézményekben.

Részletek:

- 1951-től tag: 2 pont
- 1973 és 1992 között csatlakozott: 1 pont

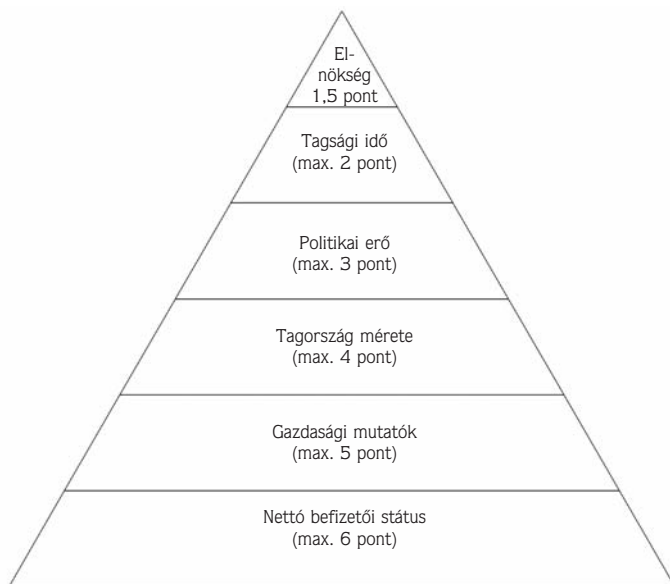
1.6. Elnökség (max. 1,5 pont)

Ez a kategória zárja a piramist, mivel az elnökség, megítélésem szerint, tartalmaz többtjogokat és lehetőségeket az éppen soros tagállamnak az érdekérvényesítés terén. Ez tulajdonképpen egy „bináris adat”: amelyik ország éppen ellátja az elnökséget, az minden különösebb többletenergia felhasználása nélkül, hivatalból tudja irányítani a politikai napirend egy jelentős részét, éppen ezért időszakosan megnöveli az ország érdekérvényesítő

képességét. Bár az EU számos tisztségviselője ezt pusztán egy technikai, féléves kihívásnak gondolja, mégis egyetértnek abban, hogy a tanácsi elnöklés jár némi többletbefolyással. Természetesen érdekes az a tény is, hogy a nagyobb és befolyásosabb tagországok elnöksége idején születnek (kevés kivétellel) a Közösség legnagyobb horderejű döntései, de ez a tagország egyéb pozícióiból következik, nem pedig az elnökség tényéből. A triórendszer bevezetésével három ország érintett egyszerre másfél évig az elnökségi teendőkből, ezért a modellbe belevettem a triótagokat is, hiszen a különböző egyeztetési fórumokon keresztül ezen országok információ-ellátottsága és politikai státusa is megváltozik a „team-presidency” időszak alatt.

Részletek:

- Az elnökségi trió tagjai (de nem az elnökséget adó ország): 0,5 pont
- Az elnökséget adó ország: 1,5 pont



1. ábra. Az érdekérvényesítési index piramisa

4. táblázat. Az érdekvérvényesítési index részadatai (az adatok felvétele lezárta: 2008. március)

	Lakosság (ezer fő)	GDP (Mrd euró)	GDP/fő (EU-át- lag=100)	GDP-növ. (%)	Külker. mérték (%)	EU-költ- ségvetés (euró)	Költség- vetés (%)	Költség- vetés (per fő euró)	Munka- nélküliség (%)	Tanácsi mandá- tum	EP- mandá- tum
Franciaország	61427	1710	109	2,1	-0,4	18 338 461 530	17,37	298,54	8,5	29	78
Olaszország	57936	1417	102,8	2,8	-0,9	14 603 278 351	13,38	252,05	6,1	29	78
Németország	82501	2247	109,8	3,9	3,7	22 461 580 633	19,89	272,26	6,4	29	99
Belgium	10395	298	117,7	3	3,4	4 498 323 986	3	432,74	7,5	12	24
Luxemburg	454	29	247,8	6,1	10,5	258 243 690	0,25	568,82	4,9	4	6
Hollandia	16289	502	123,5	2,7	8,9	6 378 649 329	4,69	391,59	3,4	13	27
Egyesült Királyság	60024	1791	116,8	3,1	-1,7	14 270 042 046	11,54	237,74	5,3	29	78
Írország	4056	160	137,1	4,8	-0,6	1 676 005 781	1,48	413,22	4,7	7	13
Dánia	5396	208	124,2	3,7	2,3	2 344 743 747	2,06	434,53	3,2	7	14
Görögország	11040	181	82,2	4,4	-6,2	2 104 756 564	1,93	190,65	8,6	12	24
Spanyolország	41051	904	98,7	4	-5,3	10 828 853 860	9,55	263,79	8,0	27	54
Portugália	10506	147	71,4	1,6	-7,3	1 552 361 077	1,46	147,76	8,2	12	24
Ausztria	8129	245	122,7	3,2	0,2	2 390 769 963	2,26	294,1	4,3	10	18
Svédország	8997	288	114,7	4,3	6,8	3 022 806 250	2,68	335,98	5,2	10	19
Finnország	5222	155	112,1	6,8	5	1 659 737 105	1,56	317,84	6,8	7	14
Magyarország	10099	88	60,9	1,4	-8,6	928 912 076	0,81	91,98	7,7	12	24
Lengyelország	38166	243	49,9	6,9	-4,2	2 747 200 785	2,49	71,98	9,7	27	54
Csehország	10197	98	73	6,1	-6,1	1 216 863 719	1,04	119,34	5,5	12	24
Szlovákia	5380	38	55,1	9,6	-3,4	461 026 947	0,41	85,69	10,6	7	14
Szlovénia	1997	27	80	6	-2,1	321 017 791	0,29	160,75	5,1	4	7
Észtország	1351	11	57,4	11,2	-12,7	138 567 103	0,12	102,57	5,4	4	6
Lettország	2315	13	47,1	11,7	-13	188 436 582	0,16	81,39	4,7	4	9
Litvánia	3451	21	42,1	7	-7,7	270 700 006	0,22	78,44	5,6	7	13

	Lakosság (ezer fő)	GDP (Mrd euró)	GDP/fő (EU-át- lag=100)	GDP-növ. (%)	Külker. mérleg (%)	EU-költ- ségvetés (euró)	Költség- vetés (%)	Költség- vetés (per fő euró)	Munka- nélküliség (%)	Tanácsi mandá- tum	EP- mandá- tum
Málta	400	4	69,3	3,3	-9,5	57 460 366	0,05	143,65	6,3	3	5
Ciprus	737	13	83,5	3,7	-5,7	178 627 328	0,14	242,37	4,1	4	6
Románia	21700	79	34,8	7,7	-8,4	1 067 905 902	0,93	49,21	6,9	14	35
Bulgária	7700	21	32,1	5,7	-5,8	322 612 813	0,24	41,90	6,6	10	18
EU-15	383759	10264	108,9	3,4	0,4	106 402 076 850	93,1	277,26	6,4	237	570
Összesen (EU-27)	487440	10917	90	3,5	-0,18	114 287 945 060	100	234,46	6,8	345	785
USA	293951	10037	149,5	2,6	-4,9	0	0	0	4,5	0	0

Forrás Eurostat, 2007.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_strind&root=EU_strind&strind/ecobac/eb011

5. táblázat. Érdekérvényesítési indexek (állapotfelmérés: 2008. július)

	Nettó befizető	Gazdasági erő	Tagország mérete	Politikai erő	Tagsági idő	Elnökség	Σ
Németország	6	5	4	3	2	0	21
Franciaország	5	4	4	2	2	1,5	18,5
Egyesült Királyság	4	4	4	2	1	0	15
Olaszország	3	3	4	2	2	0	14
Svédország	3	4	2	2	1	0,5	12,5
Hollandia	4	2	2	2	2	0	11
Finnország	1	4	1	2	1	0	9
Dánia	2	3	1	2	1	0	9
Belgium	0	2	2	3	2	0	9
Spanyolország	0	2	4	2	1	0	9
Írország	0	4	1	2	1	0	8
Ausztria	2	2	2	1	1	0	8
Lengyelország	0	1	4	1	0	0	6
Portugália	0	1	2	3	1	0	7
Görögország	0	1	2	1	1	0	5
Luxemburg	0	0	1	2	2	0	5
Magyarország	0	1	2	1	0	0	4
Csehország	0	1	2	0	0	0,5	3,5
Románia	0	1	2	0	0	0	3
Szlovénia	0	1	1	0	0	0	2
Szlovákia	0	1	1	0	0	0	2
Észtország	0	1	1	0	0	0	2
Lettország	0	1	1	0	0	0	2
Litvánia	0	1	1	1	0	0	2
Bulgária	0	1	1	0	0	0	2
Málta	0	0	1	0	0	0	1
Ciprus	0	0	1	0	0	0	1

2. Az indexszámok indoklása

A modell több buktatót is rejt magában. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az egyes kategóriákban a tagországok összevetése nem feltétlenül tükröz pontos képet, de nem is ez volt a cél, hanem az, hogy az aggregált indexszám legyen reális. Természetesen önmagában nem állná meg a helyét az az összehasonlítás, hogy mondjuk, a német gazdaság „csupán” öt-ször nagyobb vagy erősebb, mint a ma-

gyar, de a súlyozott adatok összesítésének reális képet kell adnia. Önmagában csak egy adat kiugróan magas voltából még nem feltétlenül következne egy magas indexszám, hiszen a gyakorlatban sem rendelkezik egy-egy ország csupán valamelyik tulajdonsága miatt korlátlan befolyással az Európai Unióban. Sok olyan szempont is létezik, amelyekre önmagukban nem lehet kategóriát gyártani, mivel csak egy vagy néhány országra jellemző. Például a geostratégiai elhe-

lyezkedése egy országnak csak bizonyos ügyek kapcsán jelent előnyt⁵.

Az egyik legérdekesebb kérdés a semleges szereplők viselkedésének vizsgálata, azaz azon tagországoké, amelyek egy konkrét ügyben semmilyen konkrét nemzeti érdeket nem képviselnek, mert például nem érinti őket geostratégiai szempontból (pl. tengeri halászat stb.). Az Európai Unióban az ügyszámot tekintve az esetek nagyobbik része vonatkozik az összes tagállamra, de kétségtelenül találunk olyan ügyeket, amelyek részleges szempontrendszerrel, és csak néhány tagország érdekelt bizonyos esetekben.

Szavaznia, állást foglalnia viszont mindegyik tagországnak szükséges, éppen ezért fontos megvizsgálni az alkupo-

zíciónkat, valamint a lehetséges „pay-off” eseteket. Ezekben az esetekben a kulcsszó a koalíciókötés. Azokban az esetekben, amikor a tagállamok nem vétőrendszerben szavaznak, hanem az általuk kiosztott mandátumok szerint (2014-ig mindenképpen), fontos, hogy kik a támogatói és ellenzői egy-egy ügynek. Az egyik legérdekesebb „politikai játszma” ilyen szempontból az egyes intézmények vezetőinek kiválasztása, mivel ez szinte kizárólag a tagállamok háttéralkuján múlik.

Erre nemcsak a Bizottság elnökének posztja a jellemző példa, hanem az EP frakcióvezetői és elnöki posztja is⁷.

A tanulmány megírása éppen egybeesett az Európai Unió egyik válsághullá-

- 5 Ilyen volt például a közös határőrizeti központ létrehozásának kérdése. Lengyelország nemcsak azért nyerte meg a pályázatot, mert jobban lobbizott az ügy érdekében, hanem azért is, mert tartósan több külső határa lesz, mint Magyarországnak. Ez egy olyan speciális szempont, ami Lengyelország esetében egy ott és akkor fontosabb adottság, mint egy bármilyen jól megtámogatott pályázat. A magyar visszalépés a lengyelek javára viszont olyan politikai tőkét indukált, amely majd egy másik ügyben jelenhet meg. Ilyen esetben a lengyel támogatást Magyarországnak. Mivel ezek speciális ügyek, így a modell nem feltétlenül adekvát, noha fontos megjegyezni, hogy a modell alapján is Lengyelországnak volt eleve több esélye.
- 6 A pay-off modell az alkufolyamatban részt vevő szereplők input és output lehetőségeinek mátrix rendszerű vizsgálata.
- 7 Legközelebb 2009-ben kerül sor a pozíciók újraelosztására, de a helyezkedés jól érzékelhetően már most megkezdődött (European Voice, Euractiv). Ennek egyik legfőbb oka az, hogy a legnagyobb és legbefolyásosabb tagországokban már olyan vezetők vették át a hatalmat, akik bizonyosan ebben a pozícióban maradnak 2009-ig. Ennek a hatalmi csoportnak az utolsó két tagját, Gordon Brownt és Nicolas Sarkozyt 2007 nyarán iktatták be. A legfontosabb politikai poszt az Európai Bizottság elnöke, és már most napvilágot láttak olyan információk, amelyek szerint három lehetséges aspiránsa van a pozíciónak. Az első José Manuel Barroso, a Bizottság mostani elnöke, a második Tony Blair, az Egyesült Királyság leköszönt miniszterelnöke, míg a harmadik Jean Claude Juncker, Luxemburg miniszterelnöke, az Európai Tanács egyik legelismertebb tagja. Barroso esetében az Európai Unió kulcszervét továbbra is egy „színtelen” politikus irányítaná, akitől nem várható el a jövőben sem semmilyen átütő teljesítmény. Tony Blair esetében egy igazi nemzetközi „nagyágyú” irányítaná a testületet, akinél biztosan lehetne számítani az angol érdekkörbe tartozó ügyek képviseletére (török és balkáni integráció, az EU jogköreinek kiszélesítésére tett kísérletek lassítása stb.). Juncker, kétségtelenül az EU eszményét leginkább közelítő politikus viszont éppen hogy túlzottan függetlenül az intézményt a tagállami beleszólástól. A kérdést tovább bonyolítja, hogy a Lisszaboni Szerződés értelmében az Európai Tanács állandó elnököt kap, aki egyben az Európai Bizottság alelnöke lehet, így tehát az az ország már több posztot nem kaphat a Bizottságban. Egy szimbolikus, ám súlytalan tanácsi elnöki poszt nem valószínű, hogy megérne egy igazán fasúlyos biztosi pozíció beáldozását. Kérdés, hogy Angela Merkel, Nicolas Sarkozy és Gordon Brown miben érdekelt, illetve hogy milyen megegyezést sikerül addig megkötni – hiszen a döntés lényegében rajtuk múlik.

mával, amelynek vége még nem látható, viszont a kezdete tulajdonképpen napra pontosan meghatározható. A 2005. május 29-én tartott francia, illetve a június elsején megrendezett holland referendum kudarcra, valamint a június 16. és 18. között megtartott brüsszeli csúcseredménytelensége volt az a három esemény, amelyekhez kötni lehetett az intézményi válság napirendre kerülését. Természetesen a válságjelek már jóval korábban is láthatók voltak, mint például a lisszaboni stratégia kudarcának beismerésekor, 2004 végén.

Az azóta eltelt időszak politikai eseményei (Lisszaboni Szerződés, ír referendum) pedig szinte teljesen átalakították az Európai Uniót. A modell egyes indexszámainak kialakításánál ezeket a folyamatokat mind megpróbáltam figyelembe venni, és így a következő szempontok kerültek be a modellbe.

• *Nettó befizetői státus*

Lényegi változás tulajdonképpen nem történt ebben a kategóriában. Az indexszámok kalkulálásánál a 2007-es, tehát már lezárt költségvetés sarokszámait vettem figyelembe, mivel itt látható, hogy melyik tagország pontosan mennyit fizetett be és mennyit „vett ki” a költség-

vetésből. Ennek alapján a nettó befizetők erőssorrendje a 6. táblázatban jelzettnek megfelelően alakult.

• *Gazdasági erő*

Ezt a kategóriát a tárgyév második negyedévi összesített gazdasági adatai alapján alakítottam ki.

• *A tagország mérete/lakossága*

Ez a kategória természetesen nem változott.

• *Politikai erő*

Talán a legtöbb változás ebben a kategóriában született. A népszavazások hatására Franciaország és Hollandia politikai befolyása, illetve Európa-politikai legitimitációja mindenképpen csökkent. Ezzel egy időben az Egyesült Királyság politikai ereje növekedett, hiszen megbizonyosodott, hogy *Tony Blair* egy nap alatt képes megbuktatni a brüsszeli csúcspolitikai célkitűzéseit. Ehhez a későbbiekben még hozzáadódik az elnökségből fakadó politikai napirendet alakító szerepkör. A 2007. júniusi EU-csúcstól kijelenthető, hogy Lengyelországot igen komoly politikai presztízsveszteség érte tárgyalási stílusa miatt, amelyet éppen most igyekszik az új kormány orvosolni.

6. táblázat. A nettó befizető tagállamok rangsora (2007)

		(Mrd euró)	Pontszám
1.	Németország	6,3	6
2.	Franciaország	3,0	5
3.	Hollandia	2,6	4
4.	Egyesült Királyság	2,2	4
5.	Olaszország	1,7	3
6.	Svédország	0,9	3
7.	Ausztria	0,3	2
8.	Dánia	0,5	2
9.	Finnország	0,2	1

- *Tagsági idő*

Ebben a pontban sem történt változás.

- *Tanácsi elnökség*

Az Egyesült Királyság 2005. július 1-jétől átvette az elnökséget, ami egy erős tagország esetén igen látványos kezdeményező szerepet jelent⁸. 2007-ben a német elnökség idején szintén megmutatkozott, hogy igazán nagy horderejű kompromisszumokat és az egész EU jövőjét meghatározó kezdeményezéseket többnyire csak nagy és befolyásos tagországok tudnak elérni.

A modell indexszámai legalább félévente felülvizsgálatra szorulnak, mivel két olyan tényező is van, amely ezt szükségessé teszi. Az első a tanácsi elnökség féléves rotációjából fakad, azaz a csoportos elnökség intézményének tényéből következően mindig három ország osztozik az elnökségi feladatok különböző szintű tennivalóin. A második a gazdasá-

gi eredmények, illetve a költségvetés számainak éves nyilvánosságra hozatala. További változtatást indokolhat az indexszámokon a tagállami vezetők félévente megrendezendő csúcsertekezlete⁹.

A modell végső célja az volt, hogy a különböző változók alapján, illetve a Nash-féle játékelméleti modell arányítási lehetőségeit kihasználva felállítsak egy olyan osztályozási sorrendet, amelybe beleilleszhetővé válnak a különböző tagállamok, attól függően, hogy mennyire befolyásos hatalmak az Európai Unióban. Az indexszámok alapján a 7. táblázatban látható kategóriákat állítottam fel a tagállamok befolyásolási erejével kapcsolatban.

Mint az a felsorolásból jól látszik, az első csoport tagjai önállóan is komoly és megkerülhetetlen tényezői az Európai Unió döntéshozatalának, az üres sorral azt jelöltem, hogy a csoporton belül is van egy igen jelentős elkülönülés.

7. táblázat. A tagállamok befolyásolási ereje

Domináns országok	Befolyásos országok	Alkalmazkodó országok
Németország	Dánia	Görögország
Egyesült Királyság	Belgium	Magyarország
Franciaország	Spanyolország	Csehország
	Finnország	Luxemburg
Hollandia	Lengyelország	Románia
Svédország	Írország	Bulgária
Olaszország	Portugália	Szlovákia
	Ausztria	Szlovénia
		Észtország
		Lettország
		Litvánia
		Málta
		Ciprus

8 Lásd 1999-ben a német elnökség alatt megszületett ún. berlini kompromisszum.

9 A 2007. júniusi csúcsertekeztet után Lengyelország politikailag teljesen ellehetetlenült az Európai Unióban.

A második csoportba tartozó országok komoly alkupozícióban vannak, a kompromisszumokra épülő döntéshozatali rendszerben gyakran valódi befolyási erejüknél jobban érvényesül az álláspontjuk. Ez tulajdonképpen azon az egyszerű alkupozíción múlik, hogy a hiányzó szavazatok felértékelődnek¹⁰.

A harmadik csoportba tartozó országok általában nem tartoznak a befolyással rendelkező tagállamok közé, önállóan nem képesek komolyabban beleszólni a döntéshozatalba. A harmadik csoport legnagyobb „fegyvere” az alkukötés és a koalíciókban történő fellépés.

Külön érdekesség, hogy a legutóbbi bővítési hullámban csatlakozó országok egyike sem tagja a domináns országok csoportjának, és a 2004 és 2007 között csatlakozott 12 ország közül csak Lengyelország került egy kategóriával feljebb, a befolyásos országok csoportjába. Ezt a pozícióját (főként a 2007. júniusi EU-csúcsot követően) szinte kizárólag méretének és lakosságszámának köszönheti. A gyakorlatban sok más szempont is közrejátszik a

különböző alkufolyamatokban. A legnagyobb tagállamok komoly presztízskérdésként kezelik, hogy a közepes és kis országok lehetőleg minél nagyobb számban támogassák az indítványokat, mivel az Európai Unió egyik alapkövetelménye, hogy a lehető legnagyobb konszenzussal születessenek meg a döntések.

Ez a támogatás főleg olyan esetekben különösen jelentős, amikor olyan ügyekről döntenek, amelyek nem mindegyik tagország számára egyaránt fontosak¹¹. Természetesen sokkal gyakoribb eset, hogy a tagállamok vetélkednek egymással, és ilyenkor még kiélezettebb verseny folyik a kevesebb szavazattal rendelkező, ám számarányukban jelentős kis és közepes országok tanácsi voksaiért¹².

A tanácsi szavazási rendszert vizsgálva megállapítható, hogy amennyiben a három legdominánsabb ország (Németország, Franciaország, Egyesült Királyság) egyike sem támogat egy ügyet, akkor a népességi szűrő követelménye nem teljesül, tehát nincs esélye a döntés megszületésének¹³.

10 Kicsit elvonatkoztatva azt lehet mondani, hogy ha valaki szeretne 100 forintért megvenni valamit, de csak 90 forintja van, akkor kénytelen kölcsönkérni. Viszont aki azt a 10 forintot kölcsönzi, sokkal többet kérhet érte, mivel nélküle nem jöhetne létre a tranzakció.

11 Ilyen eset volt 2005 elején egy, a halászati védővámokkal és támogatásokkal kapcsolatos kérdés. Az ügy két legfontosabb szereplője Norvégia és az Egyesült Királyság volt. Mivel nagyon sok az Északi-tengerrel határos országban igen komoly norvég érdekeltség van (Lengyelország, balti államok), a tengerrel nem rendelkező országok szavazataért kitartóan harcolt az Egyesült Királyság a legkülönbözőbb, főleg a költségvetéssel és a támogatási rendszerekkel kapcsolatos „package deal”-eket követve. Végül a Tanácsban a briteknek kedvezőbb döntés született, annak ellenére, hogy gazdaságilag a norvég álláspont volt racionálisabb.

12 A tagállami érdekérvényesítés esetenként túllépi az unió kereteit. A 2012-es olimpia helyszínének eldöntésére rendezett szingapúri csúcson Tony Blair személyesen kereste fel az új tagállamok NOB-tagjait, és biztosította őket arról, hogy a brit elnökség nem engedi meg, hogy a 2007–2013-as költségvetési ciklusban megkurtítsák az új tagállamoknak a Kohéziós Alapból és a strukturális alapokból fizetendő támogatásokat. A szavazás végeredménye ismert, London két szavazattal nyert Párizs ellenében. Nem állítom, hogy a szavazás ezen múltott volna, de kétségtelen tény, hogy a brit külpolitika az angol EU-elnökséget is felhasználta az olimpiai zárókampánya során. (Forrás: Dr. Schmitt Pál interjúja alapján, 2005. július 20. az MTV 2-es csatornájának Membrán című adásában.)

13 A tanácsi szavazati arányok számításához felhasználtam a német EU-elnökség által közreadott szavazatkalkulátor szoftvert, amely elérhető a www.eu2007.de honlapon.

- A „tizenötöknek” ahhoz, hogy egy ügy mindhárom kritériumnak megfeleljen, a következő országokat kell maguk mellé állítaniuk:
- A verzió: Lengyelország
 - B verzió: Magyarország, Csehország
 - C verzió Bulgária, Románia
 - D verzió: Észtország, Lettország, Litvánia, Szlovénia

Irodalom

- Bailer, Stefanie [2004]: Bargaining Success in the European Union. The Impact of Exogenous and Endogenous Power Resources. IN. European Union Politics 2004, 5. SAGE Publications London. (99–123. oldal)
- Bailer, Stefanie [2006]: Nationale Interessen in der Europäischen Union: Macht und Verhandlungserfolg im Ministerrat. Campus Verlag Frankfurt
- Beyers, Jan; Dierickx, Guido [1997]: Nationality and European Negotiations: The Working Groups of The Council of Ministers. IN. European Journal of International Relations 3; SAGE Publications London (435–473. oldal)
- Egeberg, Morten [2006]: Executive politics as usual: Role behaviour and conflict dimensions in the College of European Commissioners IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13/1., (1–16. oldal)
- Elgström, Ole [2003]: European Union Council Presidencies – A comparative perspective. Routledge, London
- Friis, Lykke [1998]: Approaching the Third Half of EU Grand Bargaining - The Post-Negotiation Phase of the ‘Europe Agreement Game’, In: Journal of European Public Policy 5/2., (322–339. oldal)
- Golub, Jonathan [2007]: Survival Analysis and European Union Decision-making. IN European Union Politics 2007/8, SAGE Publications London. (155–181. oldal)
- Golub, Jonathan [2008]: The Study of Decision-Making Speed in the European Union: Methods, Data and Theory IN European Union Politics 2008/9, SAGE Publications London. (167–179. oldal)
- Hayes-Renshaw, Fiona és Wallace, Helen [2006]: Council of Ministers. Tanulmánykötet Palgrave Macmillan, London
- Héritier, A [1997]: ‘Policy-making by Subterfuge: interest accommodation’ Journal of European Public Policy, (16–34. oldal) 4/2.
- Hix, Simon [1999]: The political system of the European Union, St. Martin’s Press, New York
- Hix, Simon; Noury, Abdul; Roland, Gérard [2005]: How MEPs vote. Internetes Tanulmány. London School of Economics 2005. /<http://personal.lse.ac.uk/hix/>, (1–38. oldal)
- John, Peter [2006]: The Policy Agenda Project IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13/7., (975–987. oldal)
- König, Thomas; Bräuninger, Thomas [2004]: Accession and Reform of the European Union. A Game-Theoretical Analysis of Eastern Enlargement and the

- Constitutional Reform. IN. European Union Politics 2004/5. SAGE Publications London. (419–439. oldal)
- König, Thomas; Proksch, Sven-Oliver [2006]: Exchange and voting in the Council: endogenizing the spatial model of legislative politics. IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13/5., (647–670. oldal)
- Luce, R. Duncan; Raiffa, Howard [1957]: Games and Decisions, Dover Publications Inc. New York
- Mayberry, John P.; Harsanyi, John C.; Scarf, Herber E.; Selten, Reinhard [1992]: Game-theoretic models of cooperation & conflict. Westview Pres, Uderground Classics in Economics, San Francisco
- Moravcsik Andrew [1991]: Negotiating the Single European Act, N R.O. Keohane és S. Hoffmann (szerkesztők), The New European Community: Decision making and Institutional Change, Boudler CO: Westview Press
- Myerson, Roger B. [1991]: Game Theory: Analysis of Conflict. Harvard University Press
- Neyer, Jurgen [2006]: The deliberative turn in integration theory IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13/5., (779–791. oldal)
- Nugent, Neill [2006]: The government and politics of the European Union, Palgrave Macmillan, London
- Nye, Joseph S. Jr. [2005]: Soft Power. Public Affairs, New York
- Øhrgaard, J.C. [1997]: Less than Supranational, More than Intergovernmental: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration. Millennium: Journal of International Studies 26/1.
- Pajala, Antti; Widgrén, Mika [2004]: A Priori versus Empirical Voting Power in the EU Council of Ministers. IN. European Union Politics 2004, 5. SAGE Publications London. (73–97. oldal)
- Rodden, Jonathan [2002]: Strength in Numbers?: Representation and Redistribution in the European Union. IN. European Union Politics 2002/3. SAGE Publications London. (151–178. oldal)
- Rosamond, Ben [2000]: Theories of European Integration. Tanulmánykötet, Palgrave Macmillan
- Roy Gardner [1995]: Games for business and economics, Egyetemi Tankönyv, I. kiadás, John Wiley & Sons, Inc., Chicago
- Schmidt, Susanne K. [2000]: Only an Agenda Setter? IN. European Union Politics 2000, 1. SAGE Publications London, (37–61. oldal)
- Sherrington, Philippa [2000]: The Council of Ministers. Tanulmánykötet, II. kiadás, Pinter Publisher, London
- Slapin, Jonathan B. [2006]: Who is Powerful? Examining Preferences and Testing Sources of Bargaining Strength at European Intergovernmental Conferences. IN: European Union Politics 2006, 7. SAGE Publications London. (51–76. oldal)
- Smith, John Maynard [1982]: Evolution and the theory of games. Cambridge University Press
- Szemlér Tamás (szerk.) [2004]: EU-költségvetés 2007–2013 Érdekek és álláspontok. Tanulmánykötet, I. kiadás, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest

- Tallberg, Jonas [2003]: The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. Tanulmány. IN *Journal of European Public Policy* 11/10., (1–19. oldal)
- Tallberg, Jonas [2007]: Bargaining power in the European Council. IN *SIEPS Reports*, Swedish Institute for European Policy Studies
- Török Gábor [2005]: A politikai napirend. Politika, média, közvélemény és az „Agenda-Setting” hatás. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Vass, M. É. [2002]: Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában. PhD-értekezés, BKÁE
- Wallace, H and Young, A. [1997]: [szerk.]: *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford University Press
- Waltz, Kenneth Neal [1979]: *Theory of international politics*, McGraw-Hill, New York
- Ward, Hugh [2004]: Pressure Politics. Game Theoretical Investigation of Lobbying and the Measurement of Power. IN. *Journal of Theoretical Politics* 16; SAGE Publications London (31–52. oldal)
- Wendt, A. [1999]: *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press Cambridge (92–139. oldal)
- Wessels W. [1997]: An Ever Closer Fusion. A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, IN *Journal on Common Market Studies*, 35/2.
- Westlake, Martin; Galloway, David (szerk.) [2006]: *The Council of the European Union*. John Harper Publishing, London
- Zorn, Christopher [2007]: Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making. IN *European Union Politics 2007/8*, SAGE Publications London. (567–576. oldal)

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

Az Európai Unió és a világ élelmiszer-kereskedelme

Az Európai Unió, a maga 491 millió lakosával a világ népességének mintegy 7,5%-át teszi ki. Túl azon, hogy egy roppant méretű belső piacként működik, népességéhez mérten rendkívül fontos szerepet tölt be a világ élelmiszer-gazdaságában, amit jól érzékeltet az élelmiszer-kereskedelemben elfoglalt pozíciója.

Miközben a fejlett világ a globális méretű gazdasági válsággal van elfoglalva, az élelmiszerárak drámai emelkedéséről és az élelmiszerellátás biztonságáról sem feledkezhet meg. A világ élelmiszerárai 2005 óta jelentősen növekedtek. A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) adatai szerint 2007 áprilisa és 2008 áprilisa között a kukorica 31%-kal, a rizs 74%-kal, a szója 87%-kal, a búza pedig 130%-kal lett drágább. Az emelkedő élelmiszerárak megváltoztatják a kereslet mennyiségét és árösszetételét, valamint földrajzi áttrendeződését idézhetik elő.

A gyorsan emelkedő élelmiszerárak zavargásokat, feszültséget és bizonytalanságot okoztak számos országban. Eddig 37 országban (pl. Mexikó, Haiti, Marokkó, Szenegál, Elefántcsontpart, Kamerun, Egyiptom, Mozambik, India, Indonézia) volt éhséglázadás. Szakértők szerint hamarosan újra stabilizálódnak az élelmiszerárak, de a korábbiánál magasabb szinten, és jellemzővé válik az árak erős ingadozása.

A régen nem tapasztalt mértékű és gyorsaságú élelmiszerár-növekedés leg-

fontosabb okai az egyes régiókat sújtó kedvezőtlen időjárási viszonyok, a bioüzemanyagok gyártása, ami az iparba tereli a gabonát, a fejlődő országok növekvő fogyasztása, az élelmiszerkészletek alacsony szintje, valamint az energiahordozók drágulása (egészen 2008 második feléig), ami a műtrágyázás és a szállítás költségeit növelte. Ráadásul egyes élelmiszer-exportőr országok kereskedelmi akadályokat állítottak fel áraik magasan tartása érdekében. Hosszabb távon mindemellett számolni kell a világ több térségében tapasztalható szélsőséges időjárással, és az urbanizációs folyamatok erősödésével a fejlődő országokban.

A WTO adatai szerint a világ mezőgazdasági termelésének mennyisége 2000 és 2007 között évente átlagosan 2,5%-kal bővült. Ezen időszak alatt az agrártermékek exportjának mennyisége világszinten ezt meghaladó mértékű, évente 4%-os növekedést mutatott. Az eladott mezőgazdasági termékek mennyiségének növekedése és áremelkedése következtében a világ agrárexportjának értéke pedig évente átlagosan 13%-kal lett magasabb. A világkereskedelemből 2007-ben 8,3%-kal részesedtek az agrártermékek.

Egy országnak, vagy országcsoportnak az élelmiszer-kereskedelemben betöltött szerepét meg lehet ítélni annak alapján, hogy a világ teljes élelmiszerexportjában/-importjában (vagy bizonyos agrártermékek exportjában/importjában)



Forrás: WTO adatai alapján saját szerkesztés

1. ábra. Az élelmiszerár-index alakulása a világban (2005=100)

1. táblázat. A legjelentősebb élelmiszerexportőr és -importőr ország(csoport)ok

Megnevezés	Részesezés a világ élelmiszerexportjából, %		Megnevezés	Részesezés a világ élelmiszerimportjából, %	
	2000	2007		2000	2007
EU-27 ^{a)}	43,8	44,6	EU-27 ^{a)}	42,5	45,3
EU-27 ^{b)}	10,7	9,6	EU-27 ^{b)}	12,2	12,2
USA	12,6	9,6	USA	10,9	9,1
Brazília	3,0	4,6	Japán	10,3	5,7
Kína	3,1	3,6	Kína	3,8	4,5
Kanada	4,1	3,5	Oroszország	1,8	2,6
Argentína	2,7	3,1	Kanada	2,6	2,4
Thaiföld	2,3	1,9	Mexikó	1,8	1,9
Ausztrália	2,9	1,9	Dél-Korea	1,6	1,6
Indonézia	1,3	1,8	Szaúd-Arábia	1,1	1,2
Malajzia	1,3	1,8	Arab Emírségek	0,8	1,1
Mexikó	1,9	1,6	Svájc	1,0	0,9
Új-Zéland	1,3	1,5	Malajzia	0,7	0,9
India	1,2	1,4	Indonézia	0,7	0,8
Oroszország	0,9	1,4	Ausztrália	0,7	0,8

a) Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelemmel együtt

b) Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül

Forrás: A WTO adatai alapján saját szerkesztés

ban) mekkora az adott ország vagy országcsoport részesezése. Ezzel arra kapunk választ, hogy az adott ország élelmiszerexportja/-importja mennyire fontos a világ számára.

Az Európai Unió az élelmiszerek legnagyobb importőreként és exportőreként meghatározó szereplője a globális kereskedelemnek. A világkereskedelem rendszerébe bekerülő élelmiszerek leg-

nagyobb felvevő piaca. Az unió külső országokból érkező importja meghaladja a világ összes élelmiszerimportjának 12%-át. Ez az arány az ezredfordulóhoz képest nem változott. Ha figyelembe vesszük a közösség tagországainak egymás közötti élelmiszer-kereskedelmét is, akkor a világ élelmiszerimportjának 45%-a ebbe az országcsoportba érkezik. Az unió határain kívülre irányuló exportjának részesedése a világ kiviteléből ugyan csökkent 2000 óta, de kisebb mértékben, mint az Amerikai Egyesült Államoké, így megelőzte azt. A tagországok egymás közötti kereskedelmét is figyelembe véve, exportja is megközelíti a világ élelmiszerkivitelének 45 százalékát.

Természetesen az egyes ország(csoport)ok nem minden termék esetén játszanak ugyanolyan fontos szerepet a világkereskedelemben. Érdemes néhány kiemelt terméket ebből a szempontból megvizsgálni. A világ legjelentősebb ga-

bona, illetve húsáru exportáló országa az USA. Az Európai Unió előbbiben csak a negyedik, utóbbiban pedig a harmadik helyet foglalja el, tejtermékkivitele viszont a legnagyobb, világszerte részesedése 28%-os.

Gabonából és húskészítményekből a legnagyobb értékű behozatalra Japán szorul, míg a világ első számú tejtermékvásárlója Mexikó, 7%-os részesedésével.

Az Európai Unió gazdasági versenytársai többek között az USA, Japán és Kína. Ezért érdemes összehasonlítani ezen országok élelmiszer-kereskedelmének alakulását. A négy ország(csoport) élelmiszerexportjának értéke lényegesen különbözik. Az unió 2007-ben mért 61,9 milliárd eurós értékét csak az USA 53,7 milliárd eurós értéke közelítette meg némiképp. Azonban a 4. táblázatban bemutatott időszak alatt Kína tudta élelmiszerexportjának volumenét a leginkább növelni.

2. táblázat. A világ élelmiszerexportjának megoszlása a kiemelt termékek legjelentősebb exportőrei szerint, 2002–2004*

Ország(csoport)	Gabonakivitel megoszlása, %	Ország(csoport)	Húskivitel megoszlása, %	Ország(csoport)	Tejtermék-kivitel megoszlása, %
Világ	100	Világ	100	Világ	100
Ebből		Ebből		Ebből	
USA	35	USA	22	Európai Unió	28
Argentína	8	Brazília	20	Új-Zéland	25
Ausztrália	8	Európai Unió	13	Ausztrália	12
Európai Unió	7	Ausztrália	8	USA	7
Kanada	7	Kanada	8	Argentína	3
Kína	6	Kína	8	Ukrajna	2
Oroszország	4	Új-Zéland	5	Fehéroroszország	2
Thaiföld	4	Thaiföld	3	Kanada	2
India	4	Argentína	3	Svájc	1

* Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül
 Forrás: A FAO adatai alapján saját szerkesztés

3. táblázat. A világ élelmiszerimportjának megoszlása a kiemelt termékek legjelentősebb importőrei szerint, 2002–2004*

Ország(csoport)	Gabonabe-hozatal megoszlása, %	Ország(csoport)	Húsbehozatal megoszlása, %	Ország(csoport)	Tejtermékbe-hozatal megoszlása, %
Világ	100	Világ	100	Világ	100
Ebből		Ebből		Ebből	
Japán	11	Japán	14	Mexikó	7
Európai Unió	7	Oroszország	13	Európai Unió	6
Mexikó	6	USA	11	Kína	6
Dél-Korea	5	Európai Unió	8	USA	5
Egyiptom	4	Mexikó	7	Algéria	5
Brazília	3	Kína	6	Oroszország	5
Algéria	3	Dél-Korea	3	Fülöp-szigetek	4
Indonézia	3	Szaúd-Arábia	3	Japán	4
Tajvan	3	Kanada	3	Szaúd-Arábia	3

* Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül

Forrás: FAO adatai alapján saját szerkesztés

4. táblázat. Az Európai Unió, az USA, Japán és Kína élelmiszerexportjának alakulása (milliárd euró)

Ország(csoport)	2003	2004	2005	2006	2007
EU-27*	48,5	48,5	52,0	57,9	61,9
USA	42,5	40,4	42,4	47,3	53,7
Japán	2,0	2,1	2,3	2,4	2,6
Kína	16,4	16,1	19,0	21,4	23,5

* Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül

Forrás: Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

5. táblázat. Az Európai Unió, az USA, Japán és Kína élelmiszerimportjának alakulása (milliárd euró)

Ország(csoport)	2003	2004	2005	2006	2007
EU-27*	57,3	58,9	63,0	67,9	75,5
USA	52,0	51,4	56,2	61,2	60,8
Japán	38,9	39,4	40,4	39,0	37,5
Kína	5,7	7,8	8,2	8,8	9,4

* Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül

Forrás: Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

Az unió 2007-ben 75,5 milliárd euróért hozott be élelmiszert, míg az USA 60,8 milliárd euró értékben. Az adatokból látható, hogy egyedül Kína nettó exportőr a négy ország(csoport) közül, és Japán lényegesen több élelmiszert vá-

sárol külföldről, mint amennyit ott értékesít.

Az élelmiszerexport/-import jelentőségét vizsgálhatjuk az agrártermékeknek az ország(csoport) külkereskedelmében az ország(csoport) képviselt súlya alapján is. 2007-ben az

6. táblázat. Az élelmiszer részarányának alakulása az Európai Unió, az USA, Japán és Kína exportjában (%)

Ország(csoport)	2003	2004	2005	2006	2007
EU-27*	5,6	5,1	4,9	5,0	5,0
USA	6,8	6,3	6,0	5,9	6,5
Japán	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Kína	4,3	3,5	3,2	2,8	2,7

* Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül

Forrás: Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

7. táblázat. Az élelmiszer részarányának alakulása az Európai Unió, az USA, Japán és Kína importjában (%)

Ország(csoport)	2003	2004	2005	2006	2007
EU-27*	6,1	5,7	5,3	5	5,3
USA	4,6	4,3	4,1	4,1	4,2
Japán	1,9	11,2	10,1	8,8	8,5
Kína	1,8	2	1,7	1,6	1,5

* Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül

Forrás: Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

unió teljes exportjának 5%-át tették ki az élelmiszerek, kisebb részét, mint az USA esetében.

Az összes behozott terméknek – az exporthoz hasonlóan – valamivel több mint 5%-a volt élelmiszer az unióban 2007-ben, ami nagyobb arány, mint az USA esetében.

Az élelmiszer-kereskedelem szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy az EU egységes belső piacként működik, minden tagországra egyformán vonatkozó kereskedelmi szabályokkal. Gazdálkodói szabadon hozzáférhetnek ehhez az egységes és hatalmas piachoz.

Szintén meg kell említeni, hogy az unió 27 tagúra bővülésével elsősorban jövőbeni pozíciója erősödött. A 12 új tagállam körülbelül 55 millió hektár mezőgazdasági hasznosítású földterülettel gazdagította a 15 régi uniós tagállam 130 millió hektáros területét, ami 40%-os növekedést jelent, bár a 27 tagú EU termelése csupán 10–20%-kal nagyobb a legtöbb termék esetében. Ez megerősíti

azt a véleményt, hogy az új tagállamok rendkívül nagy mezőgazdasági termelési potenciálja még távolról sincs teljes mértékben kiaknázva, ami a jövőben tovább növelheti a közösség súlyát az élelmiszerek világpiacán

Az Európai Unió kiterjedt gazdasági/gazdaságpolitikai és kereskedelmi kapcsolatrendszer alakított ki, kétoldalú kereskedelmi megállapodásokat kötött harmadik országokkal, illetve kereskedelmi blokkokkal, szabadkereskedelmi egyezményeket közeli szomszédaival, az uniós piacra való kedvezményes bejutást biztosító egyedi megállapodásokat fejlődő országokkal, továbbá kiterjedt együttműködést létesített olyan regionális csoportosulásokkal, mint a dél-amerikai országok alkotta Mercosur-csoport. Az EU vezető szerepet játszik a globális kereskedelmi egyezmények létrehozásában és a Kereskedelmi Világszervezetben is.

Ezek az együttműködések nagyban segítik a globális élelmiszerpiac és a két-

oldalú kereskedelem fejlődését, hiszen például az ACP-országokkal (afrikai, karibi és csendes-óceáni országok) kötött megállapodással az EU különféle trópusi mezőgazdasági termékek (banán, nádcukor stb.) átvételére vállalt kötelezettséget.

Az Európai Unió élelmiszerexportjának mennyisége 2007-ben 19,5%-kal haladta meg a 2000-es szintet. A mezőgazdasági termékek árának már vázolt emelkedése miatt az export értéke ennél gyorsabban, mintegy 29,5%-kal növekedett 2000-hez képest. Mind az értékesítés mennyiségének, mind értékének jelentős növekedése 2005-ben vette kezdetét, de legnagyobb mértékét 2007-ben érte el.

Az Európai Unió élelmiszerimportjának mennyisége 2007-ben 36,3%-kal múlta felül a 2000-ben mértet. Az import értéke ennél valamivel nagyobb mértékben (37,2%-kal) növekedett ez idő alatt.

A közösség országai együttesen 13,4 milliárd eurós negatív külkereskedelmi egyenleget könyvelhettek el 2007 folyamán az élelmiszerek világcpiacán. Az USA-val folytatott kereskedelem ezen a téren 5,3 milliárd eurós aktívumot mutat, míg Kína esetében 2,2 milliárdos a passzívum.

Legfontosabb exportpiaca ebben az ágba az Amerikai Egyesült Államok, ahova 11 milliárd eurót meghaladó értékű élelmiszert adott el. Ez az összes ki-

8. táblázat. Az Európai Unió élelmiszer-külkereskedelme a főbb partnerországok szerint, 2007

Megnevezés	Export, millió euró	Az export megoszlása, %	Megnevezés	Import, millió euró	Az import megoszlása, %
EU-27 összesen*	61 918	100,0	EU-27 összesen*	75 501	100,0
Ebből			Ebből		
USA	11 176	18,0	Brazília	9 083	12,0
Oroszország	6 751	10,9	Argentína	5 929	7,9
Svájc	4 380	7,1	USA	5 871	7,8
Japán	3 666	5,9	Kína	3 365	4,5
Norvégia	2 209	3,6	Norvégia	3 056	4,0
Kanada	1 893	3,1	Törökország	3 049	4,0
Szaúd-Arábia	1 8	2,9	Svájc	2 397	3,2
Algéria	1 441	2,3	Chile	2 197	2,9
Ausztrália	1 216	2,0	Thaiföld	2 055	2,7
Kína	1 203	1,9	Dél-Afrikai Köztársaság	2 005	2,7
Arab Emírségek	1 122	1,8	Marokkó	1 936	2,6
Ukrajna	1 050	1,7	1 933	2,6	
Szingapúr	1 048	1,7	Vietnam	1 694	2,2
Dél-Korea	1 042	1,7	India	1 637	2,2
Törökország	991	1,6	Kanada	1 420	1,9
Horvátország	990	1,6	Ausztrália	1 378	1,8

* Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül

Forrás: Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

9. táblázat. Az Európai Unió élelmiszer-külkereskedelme a kiemelt termékcsoportok szerint, 2007*

A termékcsoport		Behozatal	Kivitel	Egyenleg
SITC sz.	megnevezése	1000 tonna		
01	Húsok és húskészítmények	1 563	2 624	1 061
02	Tejtermékek és tojás	324	2 512	2 188
03	Halak	4 982	1 531	-3 452
04	Gabonafélék és készítményeik	22 260	19 794	-2 467
05	Zöldségek és gyümölcsök	20 836	8 209	-12 628
06	Cukor és méz	5 809	2 181	-3 627
07	Kávé, tea, kakaó, fűszerek	5 447	1 097	-4 350
		millió euró		
01	Húsok és húskészítmények	4 935	4 218	-716
02	Tejtermékek és tojás	745	6 344	5 598
03	Halak	16 075	2 494	-13 582
04	Gabonafélék és készítményeik	5 163	6 721	1 558
05	Zöldségek és gyümölcsök	18 493	6 811	-11 680
06	Cukor és méz	2 178	1 562	-616
07	Kávé, tea, kakaó, fűszerek	9 691	4 028	-5 663

* Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül

Forrás: Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

vitel 18%-a. Importjának legnagyobb része (12%-a) Brazíliából származott, mintegy 9 milliárd euró értékben.

Az élelmiszerek jelentős része érkezik fejlődő országokból, az említett szerződéses kötelezettségek alapján. A gazdagabb nemzetek sorában az EU tagállamai alkotják az egyetlen olyan kereskedőcsoportot, amely nem pusztán a piacaihoz való kedvezményes hozzáférést biztosítja a fejlődő országokból származó importtermékek számára, hanem a gyakorlatban is valóban jelentős mennyiségű terméket importál ezekből az országokból. 2007-ben az unió hat és félszer nagyobb értékben importált agrártermékeket az ötven legkevésbé fejlett országból, mint az Egyesült Államok és Kanada együtt.

Annak köszönhetően, hogy az uniós mezőgazdaság nagy mennyiségű, sokféle és jó minőségű agrártermék előállítására képes, az EU számos élelmiszer első számú exportőre, a már említett tejterméke-

ken kívül is. Termékcsoportok szerint az exportból származó bevételének legnagyobb része a zöldségek és gyümölcsök külföldi értékesítéséből származott (6,8 milliárd euró), ezt a gabonafélék, majd a tejtermékek és tojás követte.

A behozott élelmiszereknél is a zöldségek, gyümölcsök képviselték a legnagyobb értéket (18,5 milliárd euró), amit a halkészítmények követtek, mintegy 16 milliárd euró értékben.

Élelmiszer-külkereskedelmében a legjelentősebb pozitív egyenlegű tételek a tejtermékek és tojás, valamint a gabonafélék. Legjelentősebb negatív egyenlegű tételei a zöldségek és gyümölcsök, a trópusi termékek (kávé, tea, kakaó, fűszerek), illetve a haltermékek (az Európai Unió jelentős önkorlátozást vezetett be a határvizein folytatandó halászati tevékenységre azért, hogy elkerülje a tengeri rablógazdálkodást, és lehetőség szerint megóvja a tengeri élővilágot).

10. táblázat. Az Európai Unió élelmiszerimportja a legfontosabb partnerországok szerint a kiemelt termékcsoportokban, 2007*

A termékcsoport megnevezése	1. partner (%)	2. partner (%)	3. partner (%)
Húsok és húskészítmények	Brazília (54,1)	Új-Zéland (14,4)	Thaiföld (10,5)
Tejtermékek és tojás	Svájc (37,3)	Új-Zéland (33,4)	USA (10,6)
Halak	Norvégia (18,9)	Thaiföld (6,2)	Ecuador (4,9)
Gabonafélék és készítményeik	Brazília (32,1)	USA (19,5)	Argentína (14,5)
Cukor és méz	India (16,5)	Brazília (13,8)	Mauritius (7,9)
Kávé, tea, kakaó, fűszerek	Brazília (15,4)	Elefántcsontpart (13,7)	Vietnam (11,9)

* Az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelem nélkül

Forrás: Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

Az Európai Unió 2007-ben húsokat és húskészítményeket, gabonaféléket és trópusi termékeket elsősorban Brazíliától vásárolt. A kereskedelmi kapcsolatok intenzitását jelzi, hogy összes húsimportjának több mint fele, valamint 2006-os 11,7 millió tonnáról 2007-re 22,3 millió tonnára ugrott gabonaimportjának több mint 30%-a a dél-amerikai országból származott (köszönhetően a kukoricabehozatal növekedésének). Tejtermékeket és tojást főként Svájcban (az összes import 37,3%-a), halkészítményeket Norvégiából, cukrot és mézet pedig Indiából hozott be.

A bemutatott adatok fényében kijelenthető, hogy az Európai Unió a világ élelmiszerpiacán – a legnagyobb importőrként és exportőrként – meghatározó tényezője. A legtöbb élelmiszerből képes szükségletei kielégítésére, és importját esetenként nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségei indokolják. Ahhoz azonban, hogy kereskedelmi pozícióját a jövőben is tartani tudja, folya-

matosan figyelnie kell a fejlődő országokban végbemenő változásokra, köztük a módosuló étkezési szokásokra, az urbanizáció fokozódására és a növekvő népességre. Ezek a tényezők határozzák meg az élelmiszerek iránti keresletet. Közben figyelemmel kell lennie a növekvő bioenergetikai szektorra is, hiszen az termőterületeket von el az élelmiszergazdaságtól.

A fejlődő országokban tapasztalható a legnagyobb importbővülés az élelmiszerek piacán, amelynek egyre nagyobb része szintén a többi fejlődő országból származik, ahol az export bővülése is dinamikusabb, mint a fejlett országokban. Így a globális kereskedelmi struktúrák átalakulására lehet számítani. Azonban, bár az OECD-országok globális exportban elfoglalt részesedése várhatóan csökkenni fog, továbbra is ezek az országok állnak az élen pl. a búza és az összes tejtermék exportjában.

Irodalom

Agricultural statistics, Main results – 2006–2007

Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság: Az EU közös agrárpolitikájának bemutatása, 2007, Brüsszel

External and intra-European Union trade, Monthly statistics — Issue number 11/2008, Eurostat

Food: from farm to fork statistics, 2008, Eurostat, Luxemburg

International Trade Statistics, 2008, World Trade Organization, Genf

OECD-FAO mezőgazdasági kilátások: 2008–2017

The State of Agricultural Commodity Markets, 2006, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Róma

The State of Food Insecurity in the World, 2006, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Róma

Kölcsönös függőség

Az Európai Unió és Oroszország közötti, 1997-ben kötött tízéves szerződés meghosszabbítására éppen a grúz konfliktus kirobbanása előtt került volna sor, így azonban elhúzódott a partnerségi viszony újragondolása. A Corvinus Egyetem EVK Szakkollégiuma eredetileg az új szerződés kapcsán szeretett volna eszmét cserélni, azonban a november 17-ei „A függőség kölcsönös? Az EU és Oroszország régi-új partnersége” című konferenciának így is maradt mondanivalója. Az Európai Unió és Oroszország kapcsolatának két fő dimenzióját vizsgálták: egyrészt a külpolitikai kapcsolatokat elemezték, másrészt a gazdasági viszonyokat mutatták be a meghívott vendégek segítségével.

A külpolitikai panel első előadója, *Balázs Péter*, a CEU tanára a következő gondolattal nyitotta meg a konferenciát: az Európai Unió és Oroszország kapcsolatát az időnként fellángoló „szerelem” és az általános egymás mellett elbeszélés jellemzi. Ennek az ad alapot, hogy míg Oroszország számára az EU gazdaságilag fontos, de politikailag kevésbé, addig fordítva ez éppen ellenkezőleg igaz: az EU számára Oroszország politikailag fontos, gazdaságilag viszont kevésbé. Az unió egyébként is csak az egyeztetések szintjén létező közös külpolitikájának legmegosztóbb ügye – a volt EU-biztos értékelése szerint – az Oroszországgal kapcsolatos politika kialakítása; lengyel és litván negatív, francia pozitív végponttal. Miután a jelenlegi EU-külpolitikát kevésbé az elvileg hosszabb távra is tervezni képes Bizottság, sokkal inkább a fél-éves ciklusokban gondolkodó elnökségek

határozzák meg, ezért a november 14-ei nizzai csúcson bejelentettek – nevezetesen az orosz partnerségi viszonyról szóló tárgyalások decemberi újratekintését – Balázs Péter nem egy kiérlelt gondolkodási folyamat fontos állomásának tartja, csupán Sarkozy egyéni akciójának. A fő konfliktusforrásnak mutakozó lengyel–cseh rakételepítések problémáját a NATO, és nem az EU ügyének tekintette. Összességül úgy értékelte Balázs Péter az EU és Oroszország viszonyát, hogy bár sikerült a kemény konfliktusokat kezelhető játszmákká szelídíteni, de közös célok hiányában ez még messze van az igazi partnerségi viszonytól.

Igor Szavolszkij, Oroszország nagykövete több ponton is vitakozott a nyitóelőadás szándékosan sarkított állításával. Szavolszkij nem találta meggyőzőnek Balázs szerepfelosztását az EU és Oroszország között, hiszen mind politikailag, mind gazdaságilag stratégiainak gondolja az unió és Oroszország viszonyát. A francia elnökség oroszbarát lépéseit sem az egyéni ambíciókkal vélte magyarázhatónak a nagykövet, hanem – ellentétben Balázssal – a nizzai csúcson eredményét az USA befolyásának ellenszegülő európai uniós álláspontnak látta, és reményét fejezte ki, hogy a litván és a lengyel vélemények is az egységes EU-külpolitikához idomulnak. Szavolszkij szerint a nyár végi grúz konfliktus azt mutatta meg a világnak, hogy a mostani biztonsági rendszer nem tudja kezelni a politikai kalandorokat, ezért a NATO-centrikus biztonságpolitikának véget kell vetni, és itt az ideje a multipoláris rendszer kialakításának.

Székely Árpád, volt moszkvai nagykövét azt fejtette ki, hogy milyen kérdésekről kellene tárgyalnia az EU-nak és Oroszországnak. Valójában a helsinki zárónyilatkozat újragondolása lenne a feladat, hiszen Koszovó után érvényüket veszítették az addig mérvadónak tekintett szabályok, és részben ennek az állapotnak köszönhetjük a grúz konfliktust, illetve annak orosz megoldási módját. Ennek megfelelően biztonságpolitikai, gazdasági és humanitárius együttműködésben kell gondolkodni. Fel kell ismereni, hogy bár az USA az egyedüli szuperhatalom, de Oroszország nélkül sem megteremteni, sem fenntartani nem tudja a világban a biztonságot. Az EU mindaddig, amíg lemond az önálló, közös katonai erő létrehozásáról, nem lesz számottevő szereplője a biztonságpolitika alakításának. A közös energiapolitika hiánya, a közös energiapiac kialakítását megnehezítő infrastrukturális elmaradottság pedig megakadályozza, hogy az EU erős szereplőként jelenjen meg a világ energiapiacán. Ezzel együtt a függőség kölcsönös: az unió a legnagyobb és legjobb vevője Oroszországnak, Kína ebben nem versenytárs, hiszen jóval kevesebbet vásárolnának jóval olcsóbban, és a sokat emlegetett gázcsapelzárás sem valódi fenyegetés, sem technikai, sem piaci értelemben. Székely arra mutatott rá, hogy a biztonsági és energiakérdéseket Oroszország összekapcsolja, és a fegyverleszerelési kérdésben, valamint a multipoláris biztonsági rendszer kialakításában kinyilvánított következetes álláspontját előbb-utóbb érvényre juttatja.

Romsics Gergely, a Magyar Külügyi Intézet kutatója, az első panelbeszélgetéshez az amerikai álláspont, álláspontok bekapcsolásával járult hozzá. A nagy kérdésre, hogy mit várhatunk az új ameri-

kai elnöktől, Obamától a világpolitikában, Romsics az USA meghatározó külpolitikai stratégiáinak számbavételével és azok súlyozásával igyekezett válaszolni. Szerinte az 1989 utáni időszak két, egymástól esetenként csak retorikában, időnként azonban komoly döntésekben is különböző szellemiségének csatája határozza majd meg azt a gondolkodási keretet, amelyben Obama külpolitikai stratégiája eldőlhet. A Clinton idejében megismert liberális internacionalizmus és a második Bush-elnökség ideje alatt uralgóvá váló „primacy” politika logikája alapján gondolkodó szakértők, politikusok, publicisztikák vitái jelölik ki az új elnök mozgásterét. Ha azt nézzük, mit hagy örökül Bush Oroszországgal kapcsolatban, akkor világosan látszik, hogy az oroszok által emlegetett multipoláris rendszernek nyoma sincs. Az utóbbi időben az oroszokkal kapcsolatos amerikai stratégia abban merült ki, hogy Oroszország „elfelejtésére”, megerősödésének komolyan nem vételére játszottak. Obama ezen változtathat, de az is előfordulhat, hogy az EU kap nagyobb szerepet a biztonságpolitikai rendszerben, mint olyan szereplő, amely jobban ismeri Oroszországot és könnyebben tud kompromisszumokat kötni vele. Ehhez azonban egy egységesebb EU kellene.

A második panelbeszélgetés gazdasági oldalról közelítette meg az EU és Oroszország viszonyát. *Ludvig Zsuzsa*, az MTA Világgazdasági Kutatóintézetnek kutatója az EU és Oroszország közötti kereskedelem és gazdasági együttműködés struktúráját elemezve azt mutatta be, hogy az EU kereskedelmi mérlege 55 milliárd eurós hiányt mutat, ugyanakkor a befektetett tőkét tekintve az aszimmetrikus viszony egyre erőteljesebb. Az Oroszország előtt folyamatosan

lebegtetett WTO-tagság egyre kevésbé tűnik jó megoldásnak, a nizzai „új megállapodás” ugyan esélyt teremt az együttműködések folytatására, de egyelőre a kérdések, kétségek gyűlnek, nem a megoldott problémák.

Deák András György, a Magyar Külügyi Intézet munkatársa az energiapiacot vizsgálva a kölcsönös függőség tételét a függés okozta aggodalmak kölcsönösségének bemutatásával egészítette ki.

Palánkai Tibor akadémikus, a konferencia záró előadásában azt a problémát emelte ki, hogy a világgazdasági verseny-

ben hosszabb távon nem lehet kizárólag monopolelőnyökre alapozni egy ország gazdaságát. Oroszországnak ebből a helyzetből ki kell mozdulnia. Kitörési pontként az innovációt nevezte meg, elsősorban a hadiipari fejlesztések és a civil gazdaság amerikai mintájú összekapcsolásában látva fantáziát.

Bár a konferenciát közgazdászok szervezték, a két panel közül, meglepő módon, a külpolitikai kerekasztal tűnt érdekesebbnek, az érdeklődők száma alapján is.

KEMÉNY VAGYIM

**Bernd Schünemann (szerk.):
Ein Gesamtkonzept für die europäische
Strafrechtspflege/A Programme
for European Criminal Justice
[Az európai büntető-igazságszolgáltatás
konceptiója]**

Carl Heymanns Verlag GmbH, Köln, Berlin, München 2006., 555 oldal

Vajon egy egységes európai büntetőjog és eljárási jog kialakítása létjogosultsággal bír-e egy olyan, államok közötti integrációban, amelynek létét kezdetben pusztán gazdasági megfontolásból szorgalmazták? Milyen mértékig valósulhat meg az európai egységesülési folyamat? Az egyes tagállamok mikor szabnak gáttat szuverenitásuk feláldozásának a jól belátott, európai közös érdek oltárán?

Ezek napjaink talán legvitatottabb kérdései, amelyek a témában érdekelt és jártas szakemberek mindennapi diskurzusainak kiemelt részét képezik. Az európai büntetőjog és büntető eljárási jog olyan specifikus terület, amely az elmúlt évtizedben rohamléptekkel haladt a tényleges megvalósulás irányába. Az azonban, hogy *milyen módszerekkel*, folyamatosan kérdésként merül fel, hiszen a téma problematikusságát magyarázó tényezők – így a tagállamok töretlen ragaszkodása szuverenitásukhoz, valamint a nemzeti büntetőjogok sokszínűsége – folyamatosan fennállnak.¹

Egy lényegi dologban azonban általánosan egyetértés mutatkozik, mégpedig abban, hogy napjainkra elvesztette létjogosultságát az az alaptétel, miszerint

megalkotásukra való felhatalmazás hiányában nem léteznek európai büntető anyagi jogi és eljárásjogi szabályok.²

A megvalósítás során felmerülő aggodalmak és problémák leküzdése érdekében, útmutatási szándékkal született meg az AGIS 2004 program keretében *Az európai büntető-igazságszolgáltatás konceptiója* elnevezésű programtervezet. A projekt vezetője *Bernd Schünemann*, a müncheni egyetem professzora volt, akinek irányításával egy jól kidolgozott, szerkezetileg koherens, hiánypótló szerepet betöltő tervezetet alkotott a tíz tagállamból származó, neves büntetőjogi professzorokból kialakított munkacsoport. Magyarországot képviselve *Prof. Dr. Farkas Ákos*, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára vett részt a munkálatokban. A munkacsoport alternatív megoldási lehetőséget javasolt az európai büntető eljárásjog előtt álló akadályok áthidalása érdekében. A tervezetet a 2006 májusában, Thesszalónikiben tartott konferencián mutatták be és vitatták meg.

A könyv első érdemi fejezetét az imént említett tervezet bemutatása képezi, amelyet kidolgozói sorra komment

1 Geert Corstens–Jean Pradel: *European Criminal Law*. Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2002., 3. o.

2 Lásd az ismertetett könyv 308. oldalán.

tárokkal és magyarázatokkal egészítenek ki a könnyebb megértés és a nagyobb átláthatóság érdekében. Így munkájuk olvasása során a témában kevésbé jártas olvasók számára is azonnal világgossá válik, hogy egy eredeti elképzeléseket tartalmazó, rendkívüli munkával van dolgunk, amelynek tartalmi elemeivel bizonyára még a közeljövőben is találkozhatunk az Európai Unió jogalkotásában.

A tervezet három, jól elkülöníthető részét képezi a transznacionális, határon átnyúló, nemzetek közötti büntető eljárási jogi cselekmények, illetve azok működési elveinek a bemutatása. A szerzők a határon átnyúló eljárás foganatosítása céljából kialakított egység modellt a kölcsönös elismerés elvének jelenlegi formájában való elutasításaként fogalmazzák meg, ahol az eljárás lefolytatására jogosult tagállam mint „vizsgáló ország” már az eljárás korai szakaszában konkretizálódik, annak érdekében, hogy a szabadság, a biztonság és a jog térségében a kettős eljárás lehetősége a legteljesebb mértékben elkerülhető és kiküszöbölhető legyen. Így külön kifejezett és precíz rendelkezéseket tartalmaz a vizsgálat és az eljárás lefolytatásáért felelős, illetve jogosult tagállam meghatározására vonatkozóan, melynek köszönhetően a hatáskör és az illetékesség kérdését teljes körűen megválaszolja. Eljárásra főszabályként az adott bűncselekmény elkövetésének helye szerinti tagállam jogosult, amennyiben azonban a bűncselekmény több tagállam területén valósult meg, akkor az eredményének bekövetkezési helye a meghatározó, majd ezt követően az elkövető lakóhelye, állandó tartózkodási helye, a legfontosabb bizonyítékok fellelésének helye a determináló tényező. Mindezek mellett tájékoztatást kapha-

tunk az ebben a kérdésben született döntés elleni jogorvoslati lehetőségekről, a vádlottak és a tanúk idézéséről és meghallgatásáról.

A javaslat ugyancsak részletesen megvizsgálja az európai elfogatóparancs intézményét, valamint annak előfeltételeit, a vádlott jogait, illetve az elfogatóparancs kibocsátása elleni jogorvoslati lehetőségeket, továbbá ismerteti az európai végrehajtási parancs jogintézményét és igénybevételeének lehetőségét is.

Központi intézmények fejezetcím alatt mutatják be és elemzik részletesen a szerzők az európai büntető-igazságszolgáltatás sikeres működése érdekében javasolt szervezetet, amelyek között – az olvasók figyelmét mindenképpen felkeltő módon – az Európai Büntető Bíróság, az Eurojust, illetve az Eurodefence szerepel. A szerzők véleménye szerint egy határon átnyúló eljárási egység modellje nem nélkülözheti az Európai Büntető Bíróság felállítását a hatáskör-megállapítás és az elfogadás foganatosíthatósága tekintetében sem, azonban ennek a szervezetnek a részletkérdéseit további viták és megbeszélések témájúl ajánlják. Ugyancsak hasonló útra terelik a harmadik pilléres együttműködésből már ismert Eurojust intézményét, amellyel kapcsolatban azonban leszögezik, hogy a jelenleginél hatékonyabban működő bírósági hatóság szerepét szánják számára.

Mindenképpen érdeklődésre tart számot a – tervezetben egyébként alaposan bemutatott – Eurodefence, amellyel az eljárási egyensúlyt kívánják biztosítani, illetve kifejezetten a védelem oldalát erősíteni. Egy jogászokból álló, szervezetileg önálló, független szervezet lenne, amelynek ellenőrzése az Európai Parlament, illetve egy Adminisztratív Tanács között oszlana meg, az utóbbi tagjai az

egyes tagállamok ügyvédi kamaráinak képviselői lennének. Feladatát tekintve két, szigorúan elhatárolandó, egy „jogvédelmi”, illetve egy „támogató” osztályra bomlana, melyben előbbi célja a vádlott érdekeinek, jogainak védelme, utóbbié pedig a védelem támogatása.

Az anyagi jogra vonatkozó elméletek képezik a javaslat negyedik és egyben záró pontját, amelyben egy európai büntetőjog közelgő létrejöttének prognózisa érhető tetten, ami az Európai Unió szervezetének és működési mechanizmusának hallgatóságos, ám mégis egyenes következménye, amely nem pusztán az unió pénzügyi érdekét szolgálja.

A tervezet német, angol, illetve spanyol nyelvű bemutatása mellett további érdeklődésre tarthat számot az, hogy az olvasók megismerkedhetnek a javaslat kidolgozásában részt vevők témához kapcsolódó egyéni, illetve egyes, specifikusabb területekhez fűződő véleményével is, hiszen a könyv második része a Thesszalonikiben elhangzott előadások írásos anyagát, a professzorok tanulmányait tartalmazza. Olvashatunk többek között az Európai Unió büntetőjogi stratégiáiról, a közös büntetőjog kialakulásának legújabb fejleményeiről, a határon átnyúló büntetőeljárás alapelveiről, a vizsgálatról és a bizonyítékok átadásáról, az igazságszolgáltatás és a büntető anyagi jog szabályozásáról, a büntető bírás-

kodás jövőjéről az európai egységesülés folyamatában, az európai elfogatóparancsról, az Eurodefence intézményéről és működési mechanizmusáról, az európai jogi érdek tézisééről, a kettős kriminalitás alapgondolatairól, valamint magának az európai büntetőjognak a jövőjéről, perspektíváiról.

Összegzésül elmondható, hogy a Bernd Schünemann szerkesztette, *Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege/A Programme for European Criminal Justice* című könyv rendkívül jól szerkesztett, áttekinthető, alapos munka, amelynek olvasása során Európa-szerte ismert és elismert professzorok közös munkáját és egyéni véleményeit ismerhetjük meg. Úgy vélem, bátran ajánlhatom mindazok figyelmébe, akik egy olyan, egyéni gondolatokat tartalmazó, kiváló munka olvasására vágyanak, amely a mindennapokban számtalanszor felmerülő, még lezáratlan kérdéskör latolgatására irányul, s egyben tényleges megoldási alternatívát is kínál. Tagadhatatlan a kérdés rendezésének szükségessége, hiszen a „büntetőjog az, amely megkülönbözteti a polgárokat a bűnözőktől és a szabad embereket a mozgásszabadságukban korlátozott bűnelkövetőktől. A büntető eljárási jog pedig helyesen tekinthető az egyes nemzeti alkotmányok szeizmográfiájának.”³

JÁNOSI ANDREA

3 Lásd az ismertetett könyv 313. oldalán.

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

FRANKFURTER ALLGEMEINE
ZEITUNG

A táliboknak ők a majmok

Afganisztánban főleg az amerikaiak válnak sokat bevetéseik alkalmával – állapítja meg a mértékadó német napilapban megjelent, kolumnás riportjában Marco Seliger. A Bundeswehr katonáit, akik alig-alig merészkednek ki a táborból, az ISAF Biztonsági Erőkhöz belül gyakran nézik bürokratáknak. Ám stratégia ide vagy oda: az afgánok bizalma után gyakran hiába vágyakoznak – állapítja meg a szerző, aki a magyar részvétel témáját is érinti. Írását rövidítve közöljük.

„Good bye Johnny B. Goode.” Chuck Berry klasszikusának – „Bye, bye, Johnny” – utolsó sorai tovaszállnak az őszi kabuli éjszaka sötétjében. A kölni Glamstones négy órát játszott, a színpad előtt több száz katona éljenez. Egyesek táncolnak, mások magukba fordulva ácsorognak, teli hazai emlékekkel. Az öt zenész hálás, ujjongó katonák arcát láthatja maga előtt. A Camp Warehouse katonai táborban tartott szabadtéri koncert némi változatosságot hozott az afgán fővárosban zajló nehéz és veszélyes katonai mindennapokba. A közönség feldobottan vonul a koncert helyszínéről az Oázis nevű ellátó egységhez, hogy még egy kicsit tovább ünnepeljen. Ám az ötlet meghiúsul.

Rakéták! Fűlsiketítő fütyülésük azonmód elnémítja az éneket és a nevetést.

A bulihangulatot pánik váltja fel. Riadó két perccel éjfél után. A katonák és zenészek fedezéket keresnek a táborban található bunkerek egyikében. A Glamstones gitáros, Achim később így jellemzi a helyzetet: „Meglehetősen kavarodás volt. Először azt hittem, hogy hullócsillagot látok” – mondja, de amint megérti, hogy mi is az az égen, leugrik a színpadról és rohanni kezd. A bunker bejáratának megtalálásáig eltelt idő örökkévalóságnak tűnt, állítja. Húsz katonával együtt bezúfolódik a négy cella egyikébe. A riadóállapot másfél órán keresztül tart. Hosszú idő, nyomasztó légkörben. lbrom szerint szinte érezni lehetett a katonák félelmét és dühét, sebezhetőséget és agresszivitását. Akasztófahumor: „Úgy látszik, nem tetszett a zenének a táliboknak” – mondja az egyik katona a gitárosnak. Egy másik az este hirtelen vége felett érzett dühében a hátsó falnál rommá tör egy padot. „Egyesek teljesen kikészülnek idegileg.”

Nem csoda, ha belegondolunk, hogy milyen helyzetben van az afganisztáni Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erők (ISAF) 50 ezer katonája. A kabuli, egykoron német, ma nemzetközi Camp Warehouse táborra irányuló éjszakai rakétatámadás csak egy volt az év eleje óta tapasztalt 6500 „kinetikus esemény” közül, ahogyan ezt a NATO szóhasználatában nevezik. A 2001 végén kezdődő misszió során soha nem érte még ennyi támadás az ISAF alakulatait, soha nem estek el és sérültek meg annyian, mint ebben az évben. 2008-ban eddig 242 ka-

tona vesztette életét; tavaly egész évben 232.

Alig van olyan nap, hogy az ISAF főhadiszállása előtt ne lengene félárbocon a lobogó. Az ellenség mindenhol ott van, alattomos, mozgékony – és tanulékony. Az iraki felkelők taktikáját másolja, gerillaként öt-tíz fős csoportokban: „Hit and run” – odavágni és elfutni. Afganisztánban egy ötezer fős – nagyrészt pakisztáni – militáns magról, valamint több mint tízezer tettestársról beszélnek a megfigyelők.

A NATO-t azonban nem kizárólag a radikális talibánok megerősödése készítette arra, hogy csapatait több mint 15 ezer fővel megerősítse. Drogbárók, a háborúban meggazdagodott hercegek, helyi hatalmasok és külföldi szélsőségesek rövid időszakokra egyaránt toboroznak harcosokat a szegény lakosság köréből, hogy folyton változó szövetségeikben, megvalósíthassák saját érdekeiket.

Hatvanezer lakosával Pol-e-Khomri Afganisztán nagyobb városai közé tartozik. A település az ország fő ütőere, a környűri mentén terül el. Baghlan tartomány fővárosában működik a magyar hadsereg 200 fős újjáépítő csapata (PRT), amely a német Jürgen Weigt dandártábornok által vezetett Mazar-i-Sharif-i északi regionális parancsnokság hatásköre alá tartozik. A magyarok Pol-e-Khomriban sokáig zavartalanul foglalkozhattak az újjáépítéssel, s büszkén mutathatták be projektjeiket a PRT látogatóinak. Ám az ő bevetésük is kényesebbé vált.

Ezen a területen keresztül vezetnek azok a tradicionális csempésutak, amelyeken keresztül délről Pakisztánba és a közép-ázsiai köztársaságokba, valamint az északi területek heroinlaborjaiba szállítják az ópiumot. A nemzetközi alakulatok és az afgán hadsereg jelenléte zavar-

ni kezdte a bűnözőket és a politikában, valamint a biztonsági apparátusban helyet foglaló hatalmas támogatóikat. A környűri mentén, amelyet a NATO-zsargon „Route Pluto”-nak nevez, újra és újra úgynevezett rögtönzött bombák robbannak fel. A magyar hadsereg az afganisztáni bevetés során első két katonáját így vesztette el. Weigt dandártábornok Mazar-i-Sharifban ezt követően döntött arról, hogy beveti a német Gyors Reagálású Erőt (QRF), amelyet – az afgán hadsereg alakulataival együtt – a Masalas hadművelet végrehajtásához, a Kunduz, Pol-e-Khomri, Ayback térségbe vezényelt.

Az erő két hétig őrzáratozott a „Route Pluto” menti falvakban, hogy megakadályozza a robbanócsapdák felállítását. Segédkeztek az újjáépítésben, elvonva a bűnözőktől a lakosság támogatását. Ám a drogkereskedelemben több százmilliárd dollárról van szó, s az összes militáns csoport ebből él, a magas rangú politikusok pedig védelmezik az illegális üzletágot. Aki ezt meg kívánja akadályozni, az ellenállásba ütközik. A QRF többször is érzékelhette ezt. Találkoztak robbanócsapdákkal és alattomos cselekkel. Néhány NATO-tagország röviddel ezelőtt Budapesten megállapodott abban, hogy határozottabban lép fel az afganisztáni ópiumkereskedelemmel és heroinbárókkal szemben. Németország ezt nem akarja. A Bundeswehr csupán a helyi antidrog-egységeket támogatná.

(...)

Válaszként a növekvő erőszakra a PRT parancsnoka, Rainer Buske ezredes az őrzáratok során a „keményebb járásmódra” adott parancsot. Műveleteik fő céljaként a lakosság bizalmát kívánják visszanyerni, valamint meg szeretnék győzni a seregtől egyre inkább eltávolodó segély-

szervezeteket az együttes fellépés fontosságáról. Ahhoz azonban, hogy a biztonsági helyzetet kézben tudják tartani, Buskénak több információra van szüksége az ellenfélről: Kiről van szó? Honnan jön? Ki támogatja és finanszírozza? A számtalan kérdésre alig akad válasz.

A PRT parancsnokának emellett az eddig Kunduzban állomásozó hatszáz katonán kívül többre lenne szüksége a hatékonyabb jelenlét biztosításához a környéken. Ha a Bundestag e hét csütörtökön megszavazza, hogy a jövőben az eddigi 3500 helyett 4500 katonával teljesítsen szolgálatot Afganisztánban, akkor van remény az erősítésre. Az ISAF főhadiszálláson gyakran kritizált hátráltató bevetési szabályok azonban ekkor is megmaradnak majd, amelyeket az egyik német katonával következőképpen írt le: „Ha éjszaka afgánokat látunk, amint az út szélén lyukakat ásnak azzal az egyértelmű céllal, hogy bombákat rejtessenek el bennük, jelentést teszünk. Nem avatkozhatunk közbe, viszont nyugodtan felrobbantathatjuk magunkat.”

(...)

Az amerikai haderő három éve egyre növeli alakulatai létszámát az ország keleti területein. Ez a Petraeus tábornok által Irakban a felkelők leküzdésére kifejlesztett „Counter Insurgency” elnevezésű stratégia megfelelője. Kisebb egységek, esetenként mindössze egy maroknyi katonával feladata, hogy messzi, nehezen megközelíthető területeken, a pakisztáni határ közelében kapcsolatokat építsenek ki a törzsek vezetőivel és a mullahokkal. Ezzel a módszerrel megismerhetik a kiépítési lehetőségeket és gazdasági segítséget ajánlhatnak fel. Így nyerhetik meg egyik falut a másik után.

Ez azonban olyan szigorúan konzeratív területen, amelyet az ellenség be-

folyásol, reménytelen vállalkozásnak tűnik. Az egyik amerikai katona elmondása szerint annyiszor beszélhetnek a törzs vénjeivel, ahányszor csak akarnak. Napközben mosolyogva hallgatják őket, ám éjjel ismét a felkelőket bűjtatják. A gerillák a határ másik oldaláról, az autonóm pakisztáni törzsi vidékekről jönnek. Oda visszahúzódhatnak, jól szervezettek, taktikailag képzettek – és az amerikai katonák számára olyan láthatatlanok, mint a szellemek. Az amerikaiak ugyan nem láthatják a barlangokban és erdőkben megbúvó ellenfelet, képesek viszont lehallgatni. Követik a rádióadásait és tudják, hogy már régen figyelik őket. A tálibok nyíltan kommunikálnak, és a katonákat gyakran gúnyosan „fattyúnak”, „hitetlennek”, „majmoknak” vagy „gyerekeknek” nevezik. Főkéntben és biztonságban érzik magukat. Ez az ő területük.

(...)

„Nem fogjuk megnyerni ezt a háborút” – mondta röviddel ezelőtt Carleton-Smith brit főparancsnok Afganisztánban. „A katonai győzelem a felkelők felett nem lehetséges” – magyarázta a dandártábornok. Az amerikaiak, úgy tűnik, másképp látják. Afganisztáni csapataik létszámát erőteljesen növelni kívánják, jövőre 16 ezer fővel. 2011-ig 20 ezer katonával nő majd a jelenlegi létszám. A Pentagon azt reméli, hogy Irakhhoz hasonlóan, a nagyobb létszámú jelenlét stabilizálja majd a helyzetet. A kritikusok viszont attól tartanak, hogy ezzel csak tovább szítják a felkelést. Wanatban valószínűleg nem az utolsó csatáját vívták egy olyan háborúnak, amelynek időközben kétségkívül az összes ISAF-nemzet a részesévé vált.

NRC HANDELSBLAD

EU-kisebbség blokkolja a környezetvédelmi terveket

A fenti címmel jelent meg varsói tudósítás a holland üzleti napilapban, magyar vonatkozással.

A lengyel kormánynak sikerült az Európai Unióban elegendő támogatót találnia ahhoz, hogy blokkolja az Európai Bizottság éghajlatváltozás elkerülésére irányuló terveit, oldalára állítva a görögöket, a magyarokat, a szlovákokat, a románokat és a bolgárokat is. Így ezen országok elegendő kisebbséget alkotnak ahhoz, hogy meggátolják a Bizottság tervét, amelynek értelmében 2013 után – a jelenlegi elosztási rendszer helyett – áruba akarják bocsátani az üvegházhatást kiváltó gázok kibocsátásának jogát. Lengyelország attól tart, hogy előregedett és emiatt szennyező energiaiparának nem lesz elegendő tőkéje megfelelő mértékű jog megvásárlására, ezért az intézkedés elnapolását sürgetik.

www.nrc.nl

LA REPUBBLICA

Mennyibe kerül nekünk Kiotó?

Ha így folytatódik, legkevesebb 7 milliárd euróba – véli tudni az olasz napilap cikkírója, aki egy táblázatban rangsorolja is az európai országokat aszerint, hogy mekkora széndioxid-kibocsátásuk volt 1990 és 2005 között, illetve a kiotói vállalásaik szerint. A felsorolt tagállamok közül Magyarország, Litvániát követve, az elismérésre méltó második helyet foglalja el.

A szerző ugyanakkor hangsúlyozza: a volt szocialista államoknak nem volt nehéz

teljesíteniük vállalásaikat, ugyanis az ipari szektor teljesen átalakult, modernizálódott. A www.kyotoclub.org internetes honlapon bárki utánanézhethet, mennyit kell fizetnie Olaszországnak a Kiotói Egyezményben meghatározott károsanyag-kibocsátás szintjének be nem tartása miatt. A 2008 és 2012 közötti időszakban az Itáliára eső szén-dioxid-kibocsátás mértéke nem haladhatná meg az évi 183 millió tonnát, miközben az olaszok már most 330 millió tonnánál tartanak. 2012-től a megelőző öt évet érintő minden, kvótán felül kibocsátott tonna szén-dioxidot kompenzálni kell vagy a kibocsátás csökkentését lehetővé tevő projektekkel, vagy a kvótát el nem érő országoktól történő vásárlással, aminek tonnánkénti ára ma 20 euró. Hol tartunk most? – teszi fel a kérdést a lap. Az adósság, másodpercenként 17,6 euróval történő növekedésével, szeptemberre már meghaladta az 1 milliárd eurót, s ha ez így folytatódik, 2012-re eléri a 7,5 milliárdot. Ami miatt szankciókra számíthatunk, amelyekről 2009-ben döntenek. A probléma megoldási lehetőségei Gianni Silvestrini, a KyotoClub elnöke szerint szűkösek, még ha a magas olajárak némileg csökkentik is a káros anyag kibocsátásának mértékét. Félő, hogy a Kiotói Egyezményből mi csak a szankciókat fogjuk megismerni, ahelyett, hogy új üzemeket és munkahelyeket létesítettünk volna.

Valójában a helyzet nem olyan súlyos, mint amilyennek látszik – véli Corrado Cini, a környezetvédelmi minisztériumból. Még a legerényesebb országok is újra ráfanyalodtak a széntüzelésre, s ebből 2012-től gondjuk származhat. Talán ha egy kis rugalmasságot tapasztalhatnánk, vagy a szankciókat mégsem kellene befizetni! – reménykedik az olasz helyzetet elemző cikkíró.

www.repubblica.it

THE IRISH TIMES

Nőtt a hazaküldött migránsok száma

Carl O'Brien, az ír napilap társadalompolitikai tudósítója arról írt, hogy a dublini kormány programot fogadott el a nehéz helyzetbe került bevándorlók megsegítésére, egyúttal intézkedéseket tett egyes kelet-európaiak hazatoloncolásával kapcsolatban.

Már több mint 500 kelet-európai bevándorlót toloncolt haza idén a kormány egy program keretében, amelynek célja a nehéz helyzetbe került bevándorlók megsegítése.

Az augusztust megelőző 8 hónapban összesen 511 főt repatriáltak. Az év folyamán hazatoloncolt bevándorlók száma jóval meghaladja majd a tavalyi 538-at.

Mindeközben a külföldiek körében meredeken emelkedik a munkanélküliségi ráta: közel 80 százalékkal nőtt a magukat munkanélküliként regisztráltató nem írek száma.

A programban bármely újonnan csatlakozott tagállam polgárai részt vehetnek, és néhány más, „különleges esetnek” számító EU-állampolgár is, aki nehéz helyzetbe kerül Írországi tartózkodása során.

Az idén hazaküldöttek nagy része román (298) és lengyel (118) állampolgár, ennél jóval kevesebben jöttek olyan országokból, mint Magyarország (24) Csehország (18) és Szlovákia (18).

2007 januárja óta a román állampolgárok – és a magyarok is – szabadon utazhatnak Írországba. Azonban az átmeneti munkaerő-piaci korlátozások miatt csak akkor vállalhatnak munkát, ha ehhez engedéllyel rendelkeznek. Más, 2004-ben csatlakozott országok számára nincsenek hasonló korlátozások.

A hazatoloncolt román állampolgárok jelentős részét a roma közösséghez tar-

tozónak vélik. Tavaly több mint száz romát repatriáltak, akik egy körforgalom közelében táboroztak.

A személyek szabad mozgásáról szóló uniós rendelkezések alapján ezeket az állampolgárokat haza lehet toloncolni, ha az igazságügyi miniszter úgy véli, a tagállamban való további jelenlétük törvénytelen lenne, vagy veszélyezteti a közbiztonságot vagy a közegészséget.

A kitoloncolások becslések szerint ebben az évben 250 ezer eurójába kerültek az államnak. Az újonnan érkezett bevándorlók a szociális támogatás egyetlen formájára jogosultak automatikusan, ez pedig az ingyen hazaút.

A Fogadási és Integrációs Ügynökség állítása szerint, amely a kitoloncolási programot működteti az igazságügyi tárca irányítása alatt, az elmúlt években változó volt a hazaküldöttek száma. 2004-ben körülbelül 149 EU-migránst repatriáltak, 2005-ben 318-at, 2006-ban 646-ot, tavaly pedig 548-at.

Kampánycsoportok, mint a Crosscare Migrant Project szerint e bevándorlók többségének nehézségei számtalan okra vezethetők vissza: ilyen például a nem elegendő félretett pénz, a rossz angolnyelv-tudás vagy az ír munkaadók általi kizsákmányolás.

Hajléktalanokat segítők állítása szerint az elmúlt években azt tapasztalták, hogy jelentősen megnőtt a segítségért hozzájuk forduló migránsok száma.

A legutóbbi munkanélküliségi adatok azt mutatják, hogy a magukat munkanélküliként regisztráltató bevándorlók aránya gyorsabban növekszik, mint ugyanaz az írek esetében.

Az ír munkanélküliek száma az elmúlt évben 40 százalékkal emelkedett, míg a migránsoké 144 százalékkal.

KOMMERSZANT

A Nabucco csak Oroszországgal együtt valósítható meg

Az Európai Unió és az Oroszországi Föderáció energetikai együttműködésével foglalkozó francia szakértő nyilatkozott a befolyásos orosz gazdasági lap munkatársának a Nabucco gázvezetékekkel kapcsolatban felmerült kérdésekről.

Befejeződött Claude Mandilnak, a Nemzetközi Energetikai Ügynökség volt igazgatójának moszkvai látogatása. Claude Mandil dolgozta ki az energetikai stratégiával kapcsolatos javaslatokat az Európai Unió soros elnökségét adó Franciaország számára. Az orosz energetikai szektor legfontosabb vezetőivel folytatott tárgyalások után Claude Mandil találkozott a lap tudósítójával, Alekszandr Gabujevvel, és arról beszélt, miként alakult az Európai Unió és az Orosz Föderáció kapcsolata energetikai téren a grúziai háborút követően.

– *Mit csinált Ön Moszkvában?*

– Francois Fillon francia miniszterelnök ez év márciusában megbízott, hogy az Európai Unió soros elnökségét biztosító Franciaország számára az energia-biztonságot garantáló javaslatokat dolgozzak ki. Moszkvai tárgyalásaim során ezzel kapcsolatos munkám eredményét terjesztettem elő. Találkoztam Alekszej Millerrel, a Gazprom elnökével, a Fehér Ház (moszkvai kormánysszékház) több tisztviselőjével, az Európai Unió, a G7 tagországok és az európai üzleti körök képviselőivel. Tárgyalópartnereim igen magasra értékelték munkámat, bár a jelentésem a grúziai háború előtt íródott, és a háborút követően az Oroszország és az Európai Unió közötti kapcsolatokra árnyék vetült.

– *A kaukázusi háború után jelentősen változott-e Európában az Oroszországgal folytatandó energetikai együttműködés megítélése? Szeptember 1-jén, az uniós tagországok miniszterelnökeinek találkozásán elfogadott közös nyilatkozatban megfogalmazták, hogy csökkenten kell az energiafüggőséget Oroszországtól.*

– Európában olykor úgy vélik, hogy a Gazprom cselekedetei részben politikai indíttatásúak. Egyértelműen megfigyelhető a Gazprom menedzsmentje, a Kreml és az Oroszországi Föderáció kormánya közötti szoros kapcsolat. A nyári események ismét azt bizonyították, hogy nagyfokú rugalmasságra van szükség. Tökéletesen kiszámíthatatlan események bizonytalanná tehetik az európai energiaellátást. Bár ezúttal nem következett be fennakadás, mégis elengedhetetlen, hogy az Európai Unió új kiegészítő energiaszállítási lehetőségeket keressen.

– *Vajon a Nabucco egyike ezeknek az új lehetőségeknek? A grúziai háború bizonyította a tervezett útvonal veszélyességét?*

– Úgy vélem, hogy a Nabuccót csak Oroszországgal együtt, és nem Oroszország ellenében lehet megvalósítani. Ami Grúziában történt, nem változtatta meg, éppenséggel megerősítette ezt az álláspontomat. Itt az ideje, hogy felhagyjunk azzal, hogy tiltakozunk bizonyos gázvezetékek-tranzitútvonalak ellen. Európa energiafogyasztása óriási, épp ezéért szükség van a Nord-Streamre, a South-Streamre (Északi Áramlat, Déli Áramlat) és a Nabuccóra egyaránt. Vezetéket építeni valamely ország akarata ellenében nem veszélytelen. Úgy vélem, hogy a tervbe vett vezetéken érkező földgáz nagy része – ha tetszik, ha nem – orosz gáz lesz. Közép-Ázsiában nagyok a kő-

olaj- és földgázkészletek, ámde Oroszországban és Iránban még nagyobbak.

– *A Nabucco egy üzleti terv, melynek megvalósításához szükséges a befektetők érdeklődése. Egyelőre nem látni érdeklődést.*

– Valóban, ez a terv egyelőre nem elég vonzó. Ennek két oka van. Egyrészt nem áll rendelkezésre a szállítandó gázmenyiség, különösen, ha az iráni és az orosz gázt kizárjuk a lehetőségből. Másrészt, ez a vezeték sok országon haladna keresztül, mindegyikben biztosítani kellene a tökéletesen átlátható tranzitszabályozást. Ezen a téren még nagyon sok a probléma, különösen Törökország esetében.

– *Olyan benyomásunk támad, hogy az USA az európai országoknál is jobban érdekelte a Nabucco megépítésében. A háború után Washington amellet érvelt, hogy Európának fel kell számolnia az Oroszországgal fennálló energiafüggőséget.*

– Bele tudom képzelni magam Miller úr helyébe. Ha valaki folyton arról beszél, hogy a Nabuccót azért kell megépíteni, hogy megszabadulhassunk a Gazprom által szállított gáztól, akkor számára egyetlen cél létezhet: mindent megtenni, hogy ez a terv soha ne valósuljon meg. Ilyen megközelítésből Washington lépései könnyen kontraproduktívak lehetnek. Európa energiabiztonságának garantálása kizárólag az Európai Unió feladata. Az USA erősen függ a venezuelai kőolajszállításoktól, az Európai Unió tagországai ennek ellenére nyilvánosan soha nem buzdították Washingtont, hogy ideje lenne foglalkozni ezzel a problémával.

– *Foglalkoznia kell-e az Európai Uniónak azzal a kérdéssel, hogy vajon Oroszország elegendő gázzal rendelke-*

zik-e ahhoz, hogy exportkötelezettségének eleget tudjon tenni?

– Ez az átláthatóság problémája. Nekünk nincsenek pontos információink arról, mi történik a gázszektorban Oroszországban, nem ismerjük a gázlelőhelyek állapotát. Nem hisszük, hogy ez a helyzet bárkinek is hasznos. Nem előnyös a szállítónak sem. Így a piac kiszámíthatatlanná válik, a vásárlók idegesek lesznek, és új megoldásokat kezdenek keresni. Oroszország számára is jobb megoldás lenne, ha a lelőhelyekre vonatkozó adatok nyilvánosak lennének, így megelőzhető a források esetleges elégtelensége miatt kialakuló európai félelmek.

www.kommersant.ru

FINANCIAL TIMES

Étvágygerjesztő kilátások

A brit világlap két szerzője, Ben Westand és Kester Eddy, Magyarországon élő angol és francia állampolgárok tapasztalatait idézve mutatja be a magyar ingatlanpiaci helyzetet.

Pascal Leeman és élettársa, Anne az 1990-es évek elején költöztek Magyarországra, ám nem tervezték, hogy sokáig maradnak. „Két-három évnyi kalandot kerestünk, mielőtt visszamegyünk Franciaországba és megállapodunk” – mondja Leeman. Több mint 15 évvel később a francia pár boldogan éli csendes életét a tokaji borvidéken, és egy kis éttermet működtet Tolcsván. „Nem turistaközpontban vagyunk, de vonzzuk a művészetet, a bort és csendes életet kedvelő embereket.”

Több mint 250 kilométerrel délnyugatra, a Budapesthez közeli Telkin James

Gescei brit befektetési bankár és felesége hasonló szépségeket kezdenek felfedezni. „Nagyon szép és békés itt minden” – mondja Gescei. „Régebben a magyar nagyapámat látogattuk itt, és beleszerettem a környékbe. 2007-ben vettem itt egy házat, inkább érzelmi okokból, és nem befektetésként, de biztos vagyok benne, hogy emelkedni fog az értéke.”

Leeman és Gescei annak az optimista külföldiekből álló, egyre nagyobb csoportnak a tagjai, akik Magyarországon próbálnak szerencsét. Az ország egyáltalán nem egyértelmű választás, ha valaki költözni akar vagy nyaralót vásárolni – különösen most, amikor lassul a gazdasági növekedés, a házáruk vagy stagnálnak, vagy valamelyest csökkennek, a kamatok pedig magasak. A vonzerőt jelentő jellemzők azonban még adóttak: kivételesen olcsó ingatlanok, érintetlen vidék és kedves építészeti és kulturális csomópontok, elsősorban Budapesten.

„A piac jelenleg nem túl fényes” – ismeri el Jontz Crossick, a Ready2invest munkatársa, aki megjegyezte: a magyar GDP növekedése – amely 2008-ban az előrejelzések szerint 2 százalékos lesz – a régiós versenytársak, azaz Csehország, Szlovákia és Lengyelország mögött kullóg. „A dolgok azonban egyáltalán nem tragikusak” – mondja. „A kilátások rózsásabbak.”

Caroline Hollingworth, a Hollingworth and Associates ingatlanbefektetési tanácsadó cég munkatársa egyetért. „Nem különösebben vonzó piac, de vannak hosszú távú lehetőségek. Nagyon olcsó és egyre könnyebben juthatnak jelzáloghitelhez a külföldiek is.”

A németek és az osztrákok voltak az első külföldiek, akik ingatlant kezdtek vásárolni Magyarországon az 1990-es évek elején, az első szabad választások

után. Őket más nyugat-európaiak követték, különösen azután, hogy az ország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, és megjelentek a fapados légitársaságok. Habár az euró bevezetésére 2011 előtt nincs sok esély, végül ez is egy újabb katalizátorrá válhat.

A legtöbb vásárló Budapestre koncentrált, amely híres arról, hogy a Duna szeli ketté, egyik oldalon Budával, a másikon Pesttel. Vannak a kommunizmusból itt maradt épületek, köztük ronda, ám célszerű magasházak is. De a széles, Habsburg-kori sugárutak, a jól használható buszok és villamosok, a hamarosan bővülő metróhálózat, a nagy parkok, nyüzsgő kávézók és a barokk, szecessziós és neoklasszikus építészet keveréke által a város ugyanazt tudja nyújtani, mint sok nyugat-európai hely, az ottani árak töredékeért. Négyzetméterenként 310 020 forintot átlagáron (970 font, 1285 euró) lehet jó környéken lakást kapni, míg ugyanez Madridban négyzetméterenként 3005 euróba kerül. „Budapest nagyon sokat tud nyújtani” – mondja Anthony Fernandes, az SPC Overseas ingatlanügynökség igazgatója. „Majdhogynem olyan a hangulata, mint Párizsnak az elbűvölő épületeivel, a fesztiválokkal, operákkal és éttermi teraszokkal – és csak két óra repülésre esik Londontól. Biztonságos és jövedelmező befektetésnek tűnik.”

A legnépszerűbbek talán a városközponti, átalakításra szoruló, régebbi lakások. A legtöbb az 1870-es évek és a XX. század kezdete között épült ház gyönyörű, ám a hosszú, állami tulajdonban töltött évek után rossz állapotú. (Az 1990-es évekig az épületek több mint 70 százaléka az állam tulajdonában volt.)

Másik lehetőség az újépítésű, külvárosi magasházak, mint a Holmi Residence

a 18. kerületben, vagy az Ibiza Gardens a folyóparti lakóövezetként újjászülető egykori ipari parkban, a 21. kerületben. De Crossick szerint ezek leginkább a befektetők számára vonzóak, és ma már túlkínálat a jellemző. Az árak a Holmiban 11,96 millió forintnál kezdődnek, az Ibiza Gardensnál 14,37 milliónál, mindkettőnél valamivel alacsonyabban, mint tavaly.

„Ha valaki nem akar újjépítésűt, akkor mindenképpen olyat szeretne, ami más, mint a többi – például egy loftlakást” – mondja. Azonban mégis azt tanácsolja az ügyfeleinek, hogy „századvégi (fin de siècle), városközponti lakást keressenek, amely felújításra szorul.”

Gecsei úgy döntött, a várostól nyugatra vásárol ingatlant, egy luxusházat 335 millió forintért a Quintessentially Estates-en keresztül. Hollingworth szerint ez a stratégia egyre elterjedtebb. „A várost elkerülő MO-ás körgyűrű arra ösztönzi az embereket, hogy kijebbn költözzenek” – magyarázza.

A fővárostól nyolcvan kilométerre délre található a Balaton, Európa legnagyobb édesvízi tava. A déli part nyüzsgő nyaralóövezetekkel teli, míg az északi szebb és békésebb. Hollingworth „fejlődő piacnak” hívja. „Oda repülnek a Ryanair gépei, és az írek különösen nagy érdeklődést mutatnak iránta” – magyarázza.

A brit Arthur Reynolds, aki korábban Olaszországban élt, 1992-ben vett egy tanyát Óhídon, 25 kilométerre a tótól. Azóta vásárolt földet – „valaki felajánlott nekem egy telket 300 fontnak megfelelő összegért, nem nagyon tudtam visszaútasítani” – és több tucat, más érdeklődőt nem vonzó, nagy kerttel rendelkező házat, amelyekből összefüggő cseresz-

nyés- és almáskertet csinált. „A fiatalok elmentek a faluból, és az idősek halálával a házak megüresedtek” – mondta. „Ez a föld tökéletes gyümölcsösnek. Meg akarom tanítani az embereknek, hogy érhetnek el kellemes életszínvonalat gyümölcsstermesztéssel.”

A tokaji régióban a szőlőültetvényeken van a hangsúly, de az élet ugyanolyan nyugodt, az ingatlanok pedig ugyanolyan megfizethetők. Leeman csupán 3 millió forintot fizetett azért a két házért és kertért, amelyben 1999-ben megnyitotta az éttermét. A felesége, aki akkoriban egy sajtgyárat igazgatott Nyugat-Magyarországon, azt írta neki faxon, amikor meghallotta a terveit: „örült vagy.” De aránylag gyorsan megállapodtak az adásvételről, és 4 hónap alatt befejezték az átépítést is, amely körülbelül 17 millió forintba került.

Érdekes úti cél lehet még Magyarországon Győr, az északnyugati egyetemi város, amelyből könnyen elérhető Budapest, Bécs és Pozsony is, és amely hangulatos történelmi belvárossal rendelkezik (még ha a hangulata inkább iparvárosi is). Vonzóak még a kisebb falvak is, mint Órbottyán és Fehérvárcsurgó. A Duna House ingatlanügynökség mindkettőben már 5–7 millió forinttól kínál kis házakat.

A magyarok bizonyos mértékig csodálkoznak a Leemanhoz, Reynolds-hoz és Gescaihoz hasonló emberek érkezésén, de szívesen fogadják őket. „A legtöbb helyi örül, hogy Arthur és más külföldiek a környéken vásárolnak” – mondja Móri József, régi óhídi lakos, aki most Reynoldsnak dolgozik. „Munkalehetőséget jelent, ezért örülök neki.”

HANDELSBLATT

**A Daimlert a konkurencia sikerei is
Magyarországra vonzzák**

A viszonylag magas munkabérek ellenére jó feltételek fogadják Kecskeméten a Mercedes beruházását – tájékoztatja a német gazdaságpolitikai napilap olvasóit Bécsből keltezett cikkében Stefan Menzel.

A stuttgarti Daimler-konzern sokáig várt a döntéssel. Miközben a BMW, az Audi és a Volkswagen saját üzemekkel már régen képviseltetik magukat Kelet-Európában, a svábok csak a nyár elején határozták el saját gyár létesítését ebben a régióban, választásuk pedig Kecskemétre esett, amely Budapesttől mintegy kilencven kilométerre délkeletre található.

Az új székhely „összgazdaságilag egyértelműen a legjobb perspektívákat kínálja” – magyarázta a választást Rainer Schmückle, a Mercedes termelési igazgatója. Kecskemét maga mögé tudta utasítani romániai és lengyelországi konkurenseit. A Mercedes az új gyárban az A- és B-osztály viszonylag kisebb modelljeit szeretné előállítani, amelyeket a kelet-európai vásárlók a lassan növekvő jólét közepette leginkább megengedhetnek maguknak. A Daimler nagyjából 800 millió eurót kíván az új üzembe fektetni, amely 2500 embernek jelent majd munkalehetőséget, és a tervek szerint 2012-ben kezdi meg a termelést.

A Daimler választása kezdetben meglepte a szakmát, hiszen hosszú időn keresztül tulajdonképpen Romániát tekintették befutónak. Egy munkaóra költségeinek ott európai mércével szinte nincs is konkurenciája, hiszen ez átszámítva mintegy négy euróba kerül. Magyarországon az összeg nagyjából a duplája,

míg Németországban a Daimler ennek ötszörösét kénytelen kifizetni. Valószínűleg a szubvenciók sem játszottak döntő szerepet a székhely kiválasztásakor. Mind Magyarországon, mind Romániában 80–100 millió euróval számolhat a Daimler; többet nem engedélyeznek az EU támogatási szabályai.

Amikor Schmückle a legjobb „összgazdasági perspektívákról” beszél, akkor Mercedes-vezetés mindenekelőtt a viszonylag jó magyarországi infrastruktúrára gondol. Az országban igazán jól épített autópálya-hálózat található, amely Romániában jelenleg még teljesen hiányzik. Ezenkívül Magyarországon az elmúlt években pozitív előrelépések történtek a szakképzés terén. A Daimler jól képzett munkatársakra támaszkodhat az új üzem létrehozásakor.

Magyarországon továbbá csak módjával növekednek a bérek, miközben Romániában drasztikus az emelkedés. A munkaerőhiány miatt a román szakszervezetek erős nyomást gyakorolhatnak. Így a Renault nyáron kissé engedett, és román leányvállalatánál, a Daciánál 25 százalékos béremelést engedélyezett.

A Daimler döntésének volt azonban egy másik fontos oka is. A stuttgartiak egy már kész fészekbe ülnek bele. A vasfüggöny megszűnése óta a balkáni ország (a szerző ez alatt Magyarországot érti – *a szerk.*) az utóbbi két évtizedben az autóipar fontos csomópontjává nőtte ki magát. Csak a beszállítók éves forgalma nagyjából kilencmilliárd euró. Magyarországon megközelítőleg 350 cég van jelen, köztük olyan nagy német beszállítók is, mint a Bosch és a ZF Friedrichshafen. Az üzletágban közel 90 ezren dolgoznak. Ezenfelül ide tartozik még három autógyártó, a General Motors, a Suzuki és az Audi, amelyek saját

üzemmel képviseltetik magukat Magyarországon.

A legnagyobb befektető a Volkswagen elsődleges leányvállalata, az Audi. Az ingolstadtiak a termelés 1994-es megkezdése óta több mint hárommilliárd eurót fektetett be Győrben, a nyugatmagyarországi egyetemi városban. Az ottani gyárban jelenleg nagyjából hatezren dolgoznak, az éves forgalom pedig majdnem hatmilliárd euró.

Győr az Audi legfontosabb motorgyárává nőtte ki magát. Ezenkívül itt kerül le a futószalagról a TT Sportcoupé. Az Audi rendkívül elégedett magyar gyárával, s ezt egészen biztosan szívesen hallja a Daimler-konzern is. „Nagyon jók ott a feltételek” – mondja a vállalat szóvivője, Joachim Cordshagen.

www.handelsblatt.com

MAGYAR SZÓ

Megérkezett a támogatás

A szerbiai magyarok napilapja beszámolt arról, hogy Szabadkán Gémesi Ferenc, a magyar Miniszterelnöki Hivatal államtitkára hat családnak átadta az idei oktatási-nevelési támogatást, hat nemzeti intézmény pedig állandó támogatást kap Budapestről.

Az idén csaknem 24 000 vajdasági magyar általános és középiskolás, valamint egyetemi hallgató igényelt a magyar államtól oktatási-nevelési támogatást. Gémesi Ferenc államtitkár a szabadkai Magyar Házban hat vajdasági családnak adta át az idei támogatásokat. S ez azt is jelenti, hogy a napokban megkezdődik az igénylők kiértékelése a támogatás megérkeztéről.

Dudás Károly, a CMH elnöke az alkalmi ünnepségen megismételte azt a délvidéki igényt, hogy a magyar állam terjessze ki az oktatási-nevelési támogatást az iskoláskor előtti intézményekbe járó magyar gyerekekre is, mert sok esetben attól függ, hogy magyar iskolába indulnak-e később a kicsik, hogy milyen óvodába jártak.

Gémesi Ferenc államtitkár alkalmi beszédében arra hívta fel a figyelmet, fontos, hogy minőséges intézmények álljanak a magyarul tudók rendelkezésére, és ne kelljen Magyarországra menniük iskolába. A szülőföldön maradáshoz ad támogatást az anyaország.

Mint kiemelte, a délvidéki magyar politikum jó döntése volt, hogy az intézményrendszerbe ruházott be, hiszen a jó felkészülés adhat csak versenyképes tudást. Az államtitkár bejelentette, azon kívül, hogy az anyaország támogatja a diákokat, a családokat, az idei évtől kezdve az iskolákat is felkarolja. Elsőként Vajdaságban indítanak be egy köz- és iskolai könyvtárt támogató programot. Az idén felsősöknek szánt könyveket vásárolnak. A könyvek kiválasztáskor figyelembe veszik a tananyagot is. Az államtitkár elmondta, hogy a projektum értéke 10 millió forint, a lebonyolításban pedig a Vajdasági Módszertani Központ fog segítséget nyújtani. Jövőre a projektumot szeretnék kiterjeszteni a középiskolásokra is.

Újságírói kérdésre válaszolva Gémesi Ferenc elmondta, a mindenkori magyar állam garantálja, hogy az oktatási-nevelési támogatás folyamatos lesz. Fel sem merült soha senkiben annak a kérdése, hogy ezt be kell szüntetni. A Délvidék ugyanis az a hely, ahol a támogatás pozitív hatása nyomon követhető.

Az oktatási támogatások átadása után Gémesi Ferenc réztáblákat adományoz

zott azoknak a vajdasági intézményeknek, amelyeket nemzeti jelentőségű intézménnyé nyilvánítottak, és a magyar állam állandó támogatásban részesíti ezeket. Mindkét magyarországi politikai oldal egyetértett abban, hogy a magyarság szempontjából fontos intézményeknek állandó és kiszámítható támogatást kell nyújtani, hogy ne kelljen lobbizniuk és kilincselniük különböző pályázatokon, mondta el az államtitkár, majd hozzáfűzte, hogy ez ügyben nem volt, és nem is lesz vita a magyarországi politikai életben.

Az efféle támogatásokat kizárólag szakmai szempontból ítélték oda olyan, komoly munkát végző intézményeknek, amelyek az oktatás, a közösségformálás és média terén értek el jelentős eredményeket. Nemzeti intézményeink a Bolyai Tehetséggondozó Gimnázium és Kollégium, a Kosztolányi Dezső Tehetséggondozó Gimnázium, a Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar, a Szekeres László Alapítvány, a Pannónia Alap és a Mozaik Alap.

Gémesi Ferenc szabadkai látogatásának első állomása az önkormányzat volt, ahol megbeszélést folytatott Szasa Vucsinnityel, Szabadka polgármesterével, valamint Maglai Jenővel, a városi képviselő-testület elnökével. A találkozóon részt vett Zilahi László, a Nemzetpolitikai Ügyek Főosztályának főigazgató-helyettese, Glatz Ferenc kabinetfőnök, dr. Nagy Zoltán az Országgyűlés szakmunkatársa és Nagy Ferenc, a Magyar Közértaság szabadkai főkonzulja is.

Gémesi Ferenc leszögezte, hogy Szabadka a jövőben is kulcsszerepet játszik a szerb–magyar viszonyokban, és minden szinten konkrét segítséget ígért. Véleménye szerint erősíteni kell a gazdasá-

gi kapcsolatokat, melyeket még nem aknáztunk ki teljesen, továbbá nagyobb mértékben kell élnünk az Európai Unió által nyújtott támogatások lehetőségével is. Gémesi biztosította a polgármestert arról, hogy támogatni fogja a regionális jelentőségű helyi projektek megvalósulását.

A két fél együttes értékelése szerint rendkívül jó lenne, ha Szabadka egyfajta kommunikációs központtá válna a szerb–magyar kapcsolatok viszonylatában.

Délután az államtitkár munkatársaival Újvidéken Egeresi Sándorral, a tartományi parlament elnökével találkozott. A megbeszélésről kiadott közlemény szerint a tartományi parlament elnöke beszámolt a tartományi statútum tervezetéről folytatott közvitáról. Ennek kapcsán elmondta: – Nagyon fontos, hogy Vajdaság Alapszabálya lehetővé teszi majd, hogy a tartomány vezetése nagyobb felelősséget vállaljon Vajdaság fejlődésének irányításában. Ez nem csak a tartomány, de Szerbia érdeke is.

A megbeszélés résztvevői egyetértettek a parlamentáris együttműködés fejlesztésének szükségességében, a felsőoktatási intézmények együttműködésének fejlesztésében, a Duna-menti országok program keretében történő, valamint a gazdaság és a kultúra terén történő együttműködés szükségességében. Az eddigi együttműködés szép példaként megemlézték Vajdaság augusztusi budapesti bemutatkozását, s javasolták, jövő év májusában ezt ismételjék meg azal, hogy Magyarország is mutakozzon be Vajdaságban és Szerbiában egyaránt.

CONTENTS

No safe harbour – interview with PÉTER BIHARI	3
ÁGNES HARGITA: What had been achieved and what is still to be done after near five years' membership. Short review on the topic for the sixth anniversary of the conclusion of the EU-Hungary accession negotiations Part II.	10
ANNAMÁRIA INZELT: The involvement of private actors in Hungarian science and innovation policy-making Part I.	28
PETRA LEA LÁNCOS: The European Union Agency for Fundamental Rights. The first year of an old/new organ of the EU	47
SÁNDOR MEISEL–ANNA WISNIEWSKI: Conditions and criteria of using structural funds' resources in selected cohesion countries of the European Union	61
ZOLTÁN POGÁTSA: The potential impact of a Turkish accession	80
Hungarian EU Presidency, 2011	
EDIT BUCSI SZABÓ: The Role of Bilateral Diplomatic Representations in the EU Presidency	87
European Security and Defence Policy	
JÓZSEF KIS-BENEDEK: First steps of Kosovo as a state in 2008.	95
Review	
ÁDÁM KÉGLER: Interest enforcing of the member states in the European Union. The Influence Index Model	104
Current affairs in the EU	
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ZOLTÁN KORMOS: The European Union and the international trade in food.	120
Conferences	
VAGYIM KEMÉNY: Mutual dependence	129
Book review	
Bernd Schünemann (ed.): Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege. A Programme for European Criminal Justice) (Andrea Jánosi)	132
Monitor	135
English summaries	148

SUMMARIES

NO SAFE HARBOUR INTERVIEW WITH PÉTER BIHARI

Not outside but inside factors resulted in the financial and economical crisis of nowadays. However, the shock can only be treated by means which are unfamiliar with the system. For example when the state intervenes with the banking operation. The need of this sort of intervention indicates that the market fails to regulate itself, or is not able to regulate itself in a way as the schoolbooks teach us. It's possible that the crisis will enforce a reassessment of the market's self regulation role.

ÁGNES HARGITA WHAT HAD BEEN ACHIEVED AND WHAT IS STILL TO BE DONE AFTER NEAR FIVE YEARS' MEMBERSHIP. SHORT REVIEW ON THE TOPIC FOR THE SIXTH ANNIVERSARY OF THE CONCLUSION OF THE EU-HUNGARY ACCESSION NEGOTIATIONS PART II.

We will have in the near future the sixth anniversary of the European Council of 12–13 December 2002, where the so-called „from Copenhagen to Copenhagen process” of the eastern enlargement of the European Union practically had come to its end. The accession negotiations with eight countries of Middle and Eastern Europe, among them with Hungary and Ciprus and Malta had been concluded. Romania and Bulgaria had got a timetable for finishing their process. It is high time to have an overlook: what has been achieved since our membership and what remains still to be done, besides the newly emerging challenges. The author of the article, which will be published in three parts in our journal between November 2008 and January 2009, had been intensively involved in the above process since 1989: in the preparatory phase of the talks and in the negotiating phase as well.

ANNAMÁRIA INZELT THE INVOLVEMENT OF PRIVATE ACTORS IN HUNGARIAN SCIENCE AND INNOVATION POLICY-MAKING PART I.

The overall idea of the article is that policy learning is enhanced by the participation of private business. It is assumed that business involvement in science, technology and innovation policy-making would suggest abundant opportunities for policy learning and transfer. The empirical part of this article investigates the private sector involvement in STI policy-making in a transition economy, namely, Hungary. Private sector involvement in Hungarian STI policy-making is investigated from two different aspects: (1) by stages of policy-making, and (2) by types of involvement. The involvement of private actors is a crucial element for learning policy-making and to achieving its adaptability, which in turn is crucial for the success of innovation policy altogether. This is particularly important for transition economies facing important reforms in a context of accelerated globalisation and international competition. First part of the article focuses on policy-making by stages and second part concentrates on policy-making by types of involvement.

PETRA LEA LÁNCOS
**THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS.
THE FIRST YEAR OF AN OLD/NEW ORGAN OF THE EU**

The European Union has long been dedicated to the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms within and beyond its borders. From judicial guarantees to the codification of the modern Charter of Fundamental Rights, various steps have been taken to ensure the prevalence of these rights. The establishment of the European Monitoring Centre for Racism and Xenophobia, and its subsequent transformation into the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) marks a new chapter in this process. Just over a year now, the FRA has taken up its mandate and produced its first Report. The present article attempts to shed light on the developments leading up to the establishment of the Agency and to summarize the aims, competences and tasks of the FRA, including the respective criticism expressed in the scholarly literature.

SÁNDOR MEISEL-ANNA WISNIEWSKI
**CONDITIONS AND CRITERIA OF USING STRUCTURAL FUNDS'
RESOURCES IN SELECTED COHESION COUNTRIES OF THE
EUROPEAN UNION**

The article gives a general overview of motivations and methods applied by the so-called original cohesion countries of the European Union and by four selected new member states in identifying criteria for selecting projects to be financed from the structural funds. It describes the evolution of the national support systems, explains the reasons behind the modifications in the selection, assessment and monitoring procedures aiming at increasing the efficiency of using the Community sources. The authors present an assessment of the member states' practices and refer to their positive and negative learning-by-doing experience in the process of allocating available development funds.

ZOLTÁN POGÁTSÁ
THE POTENTIAL IMPACT OF A TURKISH ACCESSION

The expected effects of a potential Turkish enlargement have been analysed mostly from a political perspective in recent years. This article aims to take a closer look at its possible economic impact, especially from the point of view of the new member states of the EU.

EDIT BUCSI SZABÓ
**THE ROLE OF BILATERAL DIPLOMATIC REPRESENTATIONS IN
THE EU PRESIDENCY**

Under the current institutional framework, the member state holding the rotating presidency of the Council has a prominent role in representing the EU in third countries and in international organizations. The article examines the tasks such responsibility will entail for Hungarian diplomatic missions in EU member states and in third countries (local presidencies). The purpose of the author is not only to point

out the benefits Hungary may have from performing the presidency but also to propose an inventory of the means previous presidencies employed to reach that end. She also hints at the possibilities of a closer than ever cooperation among the Spanish-Belgian-Hungarian presidency trio partners, given the complementarities in the geographic distribution of their respective diplomatic missions.

JÓZSEF KIS-BENEDEK

FIRST STEPS OF KOSOVO AS A STATE IN 2008

The most important event of this year on West-Balkan has definitely been the declaration of independence of Kosovo on February 17. Since the date pretty short time has passed historically, however, the period has been rich in actions. In his study the author sums up, even not in its interity, the processes and tendencies of 2008.

ÁDÁM KÉGLER

INTEREST ENFORCING OF THE MEMBER STATES IN THE EUROPEAN UNION. THE INFLUENCE INDEX MODEL

Is it possible to model the bargaining power of EU member states? What are the decisive factors to define these powers? The study examines these questions and presents the most important factors that describe a powerful member state by introducing a model of influence index.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

PÉTER BIHARI	economist, member of the Monetary Council of the Hungarian National Bank
ÁGNES HARGITA	since 1989 involved in EU matters. Director General in ministries responsible for Hungarian-EU relations. During the accession negotiations counsellor, head of section for Community policies at the Hungarian Mission to the EU in Brussels. Since 2007 retired
ANNAMÁRIA INZELT	director of IKU, Financial Research Ltd.
PETRA LEA LÁNCOS	visiting lecturer at the Faculty of Law and Political Sciences of Pázmány Péter Catholic University
SÁNDOR MEISEL	research fellow, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Science
ANNA WISNIEWSKI	research fellow, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Science
ZOLTÁN POGÁTSA	teaches at the Western Hungarian University, and is a researcher for the Hungarian Academy of Sciences
EDIT BUCSI SZABÓ	ambassador of Hungary in Spain; among her various previous responsibilities, she was, until September 2008, deputy head of department at the Ministry of Foreign Affairs, in charge of preparations for the Hungarian EU presidency in the first half of 2011
JÓZSEF KIS-BENEDEK	retired colonel
ÁDÁM KÉGLER	research fellow at the Institute of Political Sciences, of the Hungarian Academy of Sciences; fields of interest: interest enforcing of the member states in the EU and the rotating system of the EU presidencies; senior PhD student at the Corvinus University of Budapest, at the International Relations PhD Programme
ZOLTÁN KORMOS	counsellor, Hungarian Central Statistical Office
VAGYIM KEMÉNY	sociologist, author of the website oroszsorszag.blog.hu
ANDREA JÁNOSI	university assistant, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Criminal Procedure and Criminal Enforcement Law

E SZÁMUNK SZERZŐI

BIHARI PÉTER	közgazdász, a Monetáris Tanács tagja
HARGITA ÁRPÁDNÉ	1989 óta az EU–magyar kapcsolatok szakértője; főosztályvezető az EU-kapcsolatokért felelős minisztériumokban, majd a csatlakozási tárgyalások idején a brüsszeli Magyar EU-Misszió tanácsosa és a Közösségi politikák osztályának vezetője; 2007 óta nyugdíjas
INZELT ANNAMÁRIA	az MTA doktora (DSc), az IKU igazgatója, Pénzügykutató Zrt.
LÁNCOS PETRA LEA	a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának megbízott előadója
MEISEL SÁNDOR	tudományos kutató, MTA Világgazdasági Kutatóintézet
WISNIEWSKI ANNA	tudományos kutató, MTA Világgazdasági Kutatóintézet
POGÁTSA ZOLTÁN	a Nyugat-Magyarországi Egyetem tanára, a Magyar Tudományos Akadémia kutatója
BUCSI SZABÓ EDIT	a Magyar Köztársaság Spanyolországban akkreditált nagykövete, 2008 szeptemberéig a Külügyminisztérium főosztályvezető-helyetteseként a magyar EU-elnökség előkészületeiért volt felelős
KIS-BENEDEK JÓZSEF	nyugalmazott ezredes
KÉGLER ÁDÁM	az MTA Politikai Tudományok Intézetének tudományos munkatársa, szakterülete az érdekvényesítés, valamint a soros EU-elnökségek rendszere; jelenleg a doktori disszertációjának megvédésére készül a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájában
KORMOS ZOLTÁN	tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal
KEMÉNY VAGYIM	szociológus, az oroszorszag.blog.hu szerzője
JÁNOSI ANDREA	egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék