

# EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



**A TARTALOMBÓL** ■ Györkös Péter: Egy csöndes évforduló margójára. Tíz éve kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások ■ Gáspár Miklós: Az EU költségvetésének reformjára irányuló néhány javaslat és Magyarország hosszú távú érdekei ■ Hoványi Gábor: A tudás és a nemzetközi tudásháló szerepe egy régió iparának fejlődésében ■ Ódor Bálint–Szalóki Katalin: Az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportja ■ Deák Péter: Ki az utcára, uniformisban! Új erőszakterep kontinensünkön

XIII. ÉVFOLYAM 5. SZÁM | 2008. MÁJUS

# EURÓPAI TÜKÖR

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

**Felelős kiadó:** Korsós Tamás

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

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

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

**Terjesztés:** Horváthné Stramszky Márta, mstramszky@kum.hu

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Külügyminisztérium honlapján ([www.kulugyminiszterium.hu](http://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

2008/5.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

## Tartalom

GYÖRKÖS PÉTER: Egy csöndes évforduló margójára. Tíz éve kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások . . . . .	3
GÁSPÁR MIKLÓS: Az EU költségvetésének reformjára irányuló néhány javaslat és Magyarország hosszú távú érdekei . . . . .	15
TATTAY LEVENTE: A szerződési jog európai harmonizációja és Magyarország. . . . .	32
HOVÁNYI GÁBOR: A tudás és a nemzetközi tudásháló szerepe egy régió iparának fejlődésében . . . . .	47
SCHUCHTÁR ENDRE: Műszaki szabályozás az Európai Unióban: az áruk szabad mozgására vonatkozó új keretjogszabályok. . . . .	58
<b>Magyar EU-elnökség, 2011</b>	
ÓDOR BÁLINT–SZALÓKI KATALIN: Az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportja . . . . .	65
<b>Európai biztonság- és védelmi politika</b>	
DEÁK PÉTER: Ki az utcára, uniformisban! Új erőszakterep kontinensünkön. . .	72
<b>Szemle</b>	
DOMONKOS ENDRE: Spanyolország európai uniós tagságának tapasztalatai . . .	78
<b>Unió aktualitások</b>	
IZIKNÉ HEDRI GABRIELLA: A lisszaboni stratégia 2008–2010-es ciklusa egy konferencia tükrében. Növekedés, foglalkoztatás, energiaellátás. . . .	92
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
TÖRŐ CSABA: Az EU koszovói válságrendezési küldetésének jelentése és hatásai . . . . .	96
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
KÁTAINÉ MAROSI ANGÉLA: Személyesülések és halálos balesetek az Európai Unióban . . . . .	104
<b>Olvasólámpa</b>	
Iván Gábor: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe (Hovanyecz László) . . . . .	116
<b>Monitor</b> . . . . .	120
<b>English summaries</b> . . . . .	127

GYÖRKÖS PÉTER

## Egy csöndes évforduló margójára

### Tíz éve kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások

....kutya nehéz, felség, úgy hazudni,  
ha az ember nem ösmeri az igazságot..."

(Esterházy Péter: *Harmonia caelestis*)

Mi is történt 1998. március 31-én? Éppen tíz évvel ezelőtt egy szakaszhatárt lépett át a modernkori Magyarország (és Európa) legnagyobb történelmi vállalkozása. Hazánk öt másik ország társaságában megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat az Európai Unióval. Talán nem felesleges ebből az alkalomból kicsit visszatekinteni és a megélt történelem tapasztalatával elemezni azt a napot, azt a történelmi stációt. Természetesen ennek csak akkor van értelme, ha mindebből magunk, az egész Európai Unió, és a tagságra egyelőre még csak várakozók szempontjából releváns következtetéseket is le tudjuk vonni. Sokan és sokszor hangoztatták kétélyeiket. Az aggodalmak egy része jogos és hiteles, más részük inkább mesterséges volt. Az azonban tény, hogy sem a befogadó közeg (értsd: EU), sem az integrálódni akarók közössége (értsd: tagjelöltek) nem futtatott neki a vállalkozásnak kész recepttel és forgatókönyvvel. Egy közös azonban volt bennük: az elszántság. Annak részben ösztönös, részben tudatos megértése, hogy a második világháború utáni európai történelem legpozitívabb és legsikeresebb folyamata nem korlátozható az egykori vasfüggöny mögötti (előtti?) térségre. Ma már abban a szerencsés helyzetben vagyunk, hogy tények birtokában tekinthetünk vissza erre a kora tavaszi brüsszeli eseményre.

### Egy példa nélküli bővítés előtörténete

A szocialista világrend összeomlása, a berlini fal ledőlése és a német egyesítés egy rövid időre eufórikus hangulatot teremtett, és sokan hittek abban, hogy a német „tempótól” csak alig elmaradva megtörténik a rendszerváltó országok ütemes intézményes integrációja is. Volt olyan vezető nyugati politikus, aki 1991 májusában 1996–1997-re vizionálta hazánk EU-csatlakozását.

Ehhez képest egy szakaszolt, időkeretében lebegtetett és a politikai sorrendiséget illetően több fordulaton is áteső folyamat vette kezdetét.

Elsőként az aspiráns országoknak társulási kereteket ajánlottak föl. Ezek tárgyalási és megerősítési időigénye eleve „kitöltötte” a földindulásszerű rendszerváltás utáni első éveket. Egészen 1993 nyaráig, az ominózus koppenhágai csúcstalálkozóig az EU eleve lebegtette a tagsági perspektíva megadását. Miután időközben a majdani tagjelöltek kerek-perc elutasították az alternatív felvetéseket (Európai Gazdasági Térség; „everything but institutions”), a tagállamok felvállalták a tagsági opció meg-

adását, egyben megszabva a szigorú előfeltételeket – a koppenhágai kritériumrendszert.

Másrészt változott a politikai sorrendiség is. 1993–1994 folyamán teret nyert, majd elfogadottá vált az a politikai stratégiai, miszerint az euro-atlanti integráció első lépcsőfoka a NATO bővítése lesz. (Ez a stratégia azóta is működik, hiszen a két kis szigetországot leszámítva minden kelet-közép- és délkelet-európai ország előbb lett az Észak-atlanti Szövetség, majd azt követően az EU tagja. Ugyanez a politikai logika vezetett Horvátország és Albánia bukaresti meghívásához, és csupán Szerbia tekintetében fogalmazódnak meg egyelőre kérdőjelek a sorrendiséget illetően.)

Harmadrészt a régi tagállamok első lépésként magukat, az integráció elért szintjét kívánták megvédeni, illetve annak hosszú távú jövőjét bebiztosítani. Ezt szolgálta egyrészt a politikai és monetáris unió létrehozásának megkezdése (Maastricht), világos ütemezése, egy szinte permanens intézményi-szerződéses reformfolyamat elindítása, másik oldalról pedig az integráció gyors kiterjesztése a vasfüggöny egykori vonaláig, azaz az EFTA-országok csatlakozása (kivéve, saját akaratából, Norvégiát).

Miután a Maastrichti Szerződés hatályba lépett és kialakult az EFTA-bővítés menetrendje is, illetve a társulási megállapodások megerősítési eljárása is a vége felé közeledett, az EU nem halogathatta tovább a döntést, nem lebegtethette tovább a tagsági perspektíva megadását az erre aspiráló országoknak, amelyek egyre határozottabb politikai nyomást fejtettek ki. A koppenhágai döntést azonban még számos, szövegezésében kifinomult politikai döntés követte mindaddig, amíg eljuthatunk a csatlakozáshoz vezető út legfontosabb szakaszának kezdetéhez, a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez. Az unió is „kihasználta” a köztes időt, hiszen egyrészt előre próbálta vinni a szerződéses reformokat, másrészt fokozatosan előkészítette a közös politikák átfogó reformját. Mindkét síkon kihasználta a „keleti bővítés” keltette belső dilemmákat és aggályokat annak érdekében, hogy a tagállamok közti ellentéteken túlélve alkalmassá tegye önmagát a történelmi jelentőségű és kétségtelenül rendkívüli méretű bővülésre. Sokan ezt a belső felkészülést, az annak definíciójaként megjelenő „abszorpciós képességet”, vagy negyedik koppenhágai kritériumot tekintették és tekintik jelenleg is egyfajta addicionális akadálnak, miközben azzal tagadhatatlanul egyet lehet és kell érteni, hogy az összetalálkozás pillanatában mind a befogadó, mind a befogadandó félnek készen kell állni a „soft landing”-re, a nagyobb megrázkódtatásoktól mentes landolásra. Ennek pedig több előfeltétele volt mind a tagállamok részéről (intézményi és költségvetési keretek biztosítása), mind a tagjelöltek tekintetében (belső felkészülés, koppenhágai kritériumoknak való megfelelés), eszközül pedig fokozatosan kirajzolódtak az átmeneti mentességek, derogációk, „phasing in” megoldások.

Mielőtt rátérünk az 1998. március 31-i visszatekintésre és e nap elemzésére, legalább címszavakban fussunk végig az azt megelőző öt év történésein, amelyek – mint szinte minden fontos esemény az unió életében – az egyes Európai Tanács-ülések elnökségi következtetéseiben öltönek testet. Manapság (is) sokat hallani ugyanis arról, hogy bővítési fáradságtól szenved az unió, hogy lelassult a bővítés folyamata. A kérdésem ezzel kapcsolatban annyi csupán, hogy mihez képest? Kérdezzük meg a spanyolokat! Vagy netán pontosan idézzük föl a mi menetrendünket! A bővítést



politikai célként kitűzni helyes és nem túl összetett feladat. Megvalósítani azonban mindkét térfélen nehéz.

- *Koppenhága*: 1993 júniusában (közel négy évvel az NDK-s menekültek kienedése után!) döntenek el a tagállamok, hogy az arra törekvő társult országok tagok lehetnek, amikor és amennyiben képesek lesznek az ezzel járó kötelezettségek teljesítésére, és az EU is készen áll majd befogadásukra. (Ez az a pillanat, amittől kezdve a bővítési folyamat állandó napirendi ponttá válik a csúcstalálkozókon, állandó fejezetté az elnökségi következtetéseken.)
- *Korfu*: 1994 nyarán lezárulnak az EFTA-országokkal folytatott csatlakozási tárgyalások, és Málta, illetve Ciprus megkapja a tagjelölti státuszt. A közép- és kelet-európai országok számára egy felkészülési Fehér Könyvet helyeznek kilátásba, miközben az EU üdvözölte, hogy Magyarország, majd pár nappal később Lengyelország beadta a csatlakozási kérelmet.
- *Essen*: 1994 végén az EU bebiztosítja belső reformmenetrendjét, azaz azt, hogy a bővítés terén minőségi előrelépés majd az 1996-ban induló kormányközi konferencia (Intergovernmental Conference, a továbbiakban: IGC) befejeződése után történik. Egyúttal igyekeznek felzárkóztatni a balti országokat és Szlovéniát, valamint hivatalosan is „megrendelik” a Bizottságtól a Fehér Könyvet.
- *Cannes*: Miközben az EiT elfogadja a belső piaci integrációra felkészítő Fehér Könyvet, megjelenik az első menetrendvázlat, igaz, ekkor még csak Ciprusra és Máltára. Eszerint velük az IGC befejezése után hat hónappal megkezdik a csatlakozási tárgyalásokat.
- *Madrid*: az IGC-t követő döntésekhez az EiT felkéri a Bizottságot az „avis” elkészítésére.
- *Torino*: az IGC-t útnak indító csúcstalálkozó nyíltan kimondja: a bővítés történelmi misszió és nagy lehetőség, egyben azonban nagy kihívás az unió minden dimenziójában.
- *Firenze*: 1996 júniusában pontosításra kerül a politikai menetrend, annak kimondásával, hogy az IGC után hat hónappal esedékes ciprusi és máltai tárgyaláskezdéshez zárkózhassanak föl a közép-kelet-európai országok is, amennyiben ezt az 1997 közepére elkészülő országjelentések („avis”) megalapozzák.
- *Dublin*: 1996 végén, amikor még javában tart az IGC, az EiT azt is világossá teszi, hogy az intézményi reformok mellett a költségvetésben is „meg kell ágyazni” a bővítésnek, ezért üdvözli, hogy a Bizottság az „avis”-val párhuzamosan erre vonatkozó elképzeléseit is előterjeszti.
- *Amszterdam*: az IGC lezárása és az EMU harmadik szakaszába való átmenet biztosítása megteremtette a feltételeket a bővítési folyamat elindításához. A Bizottság ennek érdekében egy hónap múlva beterjeszti az országvéleményeket és ezekkel párhuzamosan a közös politikák és a közösségi költségvetés jövőjére vonatkozó javaslatait („Agenda 2000”).

A Bizottság ennek eleget is tett. Az 1997 júliusában közzétett dokumentumcsomag az intézményi kérdések kivételével szinte minden stratégiai kérdést felölelt: tagjelöltek értékelése és differenciálása, a közös politikák reformjának iránya, egyben a 2000–2006-ra vonatkozó költségvetés tervezete. Mint akkor és azóta is annyiszor,

a tagállamok és a tagjelöltek eltérő módon fogadták a testület javaslatait, hogy aztán a soros luxemburgi csúcsponton a Bizottság ajánlásait elfogadva hozzon politikai döntéseket.

1997. december 12–13-án született döntés az bővítési folyamat elindításáról. Ezt azért is érdemes talán leszögezni, mert időközben lezárult ugyan az „ötödik” vagy „keleti” bővítés, de maga a bővítési folyamat, és annak egyes résztvevői – 1997-ből elsősorban Törökország említendő – azóta is a luxemburgi keretekre építve formálják politikájukat. Ugyancsak Luxemburghoz kötődnek a máig hangoztatott alapelvek, úgymint: comprehensive, inclusive, ongoing, taking place in stages, proceeding at their own rate.

Luxemburgban háromszintű folyamatról döntöttek. A legnagyobb sugarú kört a bővítési folyamat képezte, amelynek részese minden tagállam és tagságra törekvő ország, s amelynek keretét az Európai Konferencia ad. (Mivel ez a szint elsősorban Törökország kezelése érdekében alakult ki, viszont az abban való részvételt Ankara elutasította, néhány nekifutás után ez a kezdeményezés elhalt.)

A következő kategóriát a csatlakozási folyamat jelentette, amelyben az a tizenegy ország kapott helyet, amelyek csatlakozási kérelméről a Bizottság véleményt mondott. (Azért tizenegy, mert Málta ekkor egy időre felfüggesztette csatlakozási kérelmét.) Mindannyian megkapták a tagjelölti státuszt, hiszen kiterjedt rájuk a Maastrichti Szerződés „O”-cikke, azaz a csatlakozási paragrafus. Egyúttal az EiT abban is jóváhagyta a Bizottság ajánlását, hogy a csatlakozási tárgyalások megnyitását csak hat tagjelölt, Magyarország, Ciprus, Lengyelország, Csehország, Szlovénia és Észtország esetében támogatta. Egyúttal a „luxemburgi hatokkal” való formális tárgyaláskezdés mellett már ekkor döntött az ún. „árnyék-screening” elindításáról a többi tagjelölttel, akik aztán „helsinki hatokként” 1999 decemberében egy tollvonással felzárkózási lehetőséget kaptak. A luxemburgi konklúziók még azt is leszögezték, hogy a mostani tárgyaláskezdés nem jelent együttes tárgyaláslezárást, hiszen érvényesülni fog a teljesítményelv. (Erről később esik még szó.) Egyúttal az is rögzítésre került, hogy az „Agenda 2000” bázisán megindul az a munka, amely még a bővítés megkezdését megelőzően a közösségi politikák és a költségvetés oldaláról biztosítja a szükséges feltételeket és kiigazításokat.

### **1998. március 31. helye és szerepe a bővítési folyamatban**

A luxemburgi döntések első eleme, az Európai Konferencia és a csatlakozás egyértelmű perspektíváját lebegtető bővítési folyamat útnak indítása 1998. március közepén, Londonban kudarcba fulladt. Ennek oka Törökország elégedetlensége volt. Ettől az időszaktól kezdve a „török dilemma” beitta magát a bővítési napirendbe, és az ezt követő bővítési csúcstalálkozókon konstans napirendi pontként lényegében mindig a legnagyobb fejtörést okozta. (És belátható: ennek ma sincs vége annak ellenére, hogy a csatlakozási tárgyalások 2005. október 3-án megkezdődtek.) 1998. március 30-án kezdetét vette a csatlakozási folyamat is, tizenegy országgal (amihez aztán később visszacsatlakozott Málta), és ez a kör adta az ötödik bővítés keretét.

Ekkor azonban még érvényesült egy kissé mesterséges, és azóta is vitatott értékű differenciálás, hiszen „csak” hat ország kapott meghívást a tárgyalások másnapi megkezdésére. Egyúttal az ekkor még kimaradókkal megkezdődő kvázi „screening” előrevetítette a majdani felzárkózás lehetőségét. 1998. március 31-én azonban a „kocka el lett vetve”. Kilenc évvel a politikai földrengés kezdete után, közel hét évvel az EK-Magyarország Társulási Megállapodás aláírása után, többéves halogatást, taktikázást és politikai-stratégiai tervezést követően megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások.

### *Mire készült az Európai Unió?*

Az Európai Unió megközelítését a kettősség jellemezte. Egyrészt tagadhatatlan, hogy a tagállamok tudatában voltak a „keleti” bővítés történelmi jelentőségének és az ebből adódó lehetőségeknek. Másrészt kételyek és dilemmák tömegét kellett semlegesíteni ahhoz, hogy az áttörésre sor kerülhessen, a kapu megnyíljon. Harmadrészt pedig világossá kellett tenni a tagjelöltek felé is: a közös házba (vagy nevezzük klubnak?) való bejutáshoz nem elég csupán kézbesíteni és átvenni a politikai meghívót. A házirend megértése és elfogadása, mi több, a szabályok hatékony alkalmazása igen jelentős harmonizációs és intézményfejlesztési erőfeszítéseket és a nemzeti prioritások és attitűdök számottevő megváltoztatását követeli meg.

Az EU a politikai menetrend fokozatos felvázolásával párhuzamosan próbálta biztosítani önmaga felkészülését a legnagyobb bővítésre. Intézményi oldalról ehhez látványlag az Amszterdami Szerződést tette előfeltétellé. Azonban már 1997 júniusában egyértelművé vált, hogy ez a reform csak a tárgyalások megkezdéséhez lesz elégséges, és magához a csatlakozáshoz további intézményi reformok kellene (lásd később a Nizzai Szerződést). Nyilván nem lehet véletlen, hogy az Amszterdami Szerződés szerint az akkori intézményrendszer húsz tagig lehet működőképes, majd egy hónappal később az Európai Bizottság hat tagjelölttel javasolta a tárgyalások megkezdését. Tizenöt meg hat – az több mint húsz.

Másrészt meg kellett „ágyazni” a bővítésnek költségvetési oldalról, és ennek eredjeként a közös politikák oldaláról. Az „avis”-val egy napon közzétett reformcsomag-javaslat (Agenda 2000) 1999 márciusában, Berlinben elfogadásra is került, biztosítva ezzel a bővítés pénzügyi feltételeit.

Mindezek az előkészületek, kiegészülve az EMU tényleges bevezetésével és a schengeni övezet kiterjesztésével alapvetően megnyugtatták az integráció jövőjéért aggódókat, kellő garanciát nyújtva arra, hogy a mélyítés nem válik a bővítés áldozatává.

Az EU nyitó nyilatkozata azt is részletesen bemutatta egyúttal, hogy mi a tagjelölt feladata. Leegyszerűsítve: képessé kell válni a közösségi joganyag, azaz az *acquis communautaire* teljes átvételére és hatékony alkalmazására. Mindez nem csupán az *acquis* éppen aktuális állapotára vonatkozó kötelezettségvállalást jelenti azonban, hanem azt is, hogy a leendő tagállamnak azonosulni kell az integrációs jövőképpel is. Az üzenet világos volt: a csatlakozással nem gyengülhet az EU fejlődés- és reformképessége.

Ehhez kapcsolódóan az unió nyitó nyilatkozata rögzítette a csatlakozási tárgyalások alapelveit, részletesen taglalta az *acquis* tartalmát. Leszögezte, hogy az *acquis* egé-

szét át kell venni – azaz a jövőre nézve kizárta a dán mintájú „opt out” lehetőségét. Egyúttal azt is világossá tette, hogy átmeneti rendelkezésekre, technikai adaptációkra szükség lesz, amiket a tárgyalások során kell tisztázni. Azt azonban előre megüzenve, hogy ezek az átmeneti periódusok időben és volumenükben korlátozottak lehetnek csupán, és eleve rögzíteni kell majd a teljes megfeleléshez vezető közttes lépéseket és menetrendet. A leendő átmeneti rezsimek nem veszélyeztethetik a belső piac működését, nem eredményezhetik a versenyfeltételek torzulását, és figyelemmel kell lenniük mindhárom fél (tagállamok, tárgyaló ország, többi tagjelölt) érdekeire.

És essék szó a legtöbbet vitatott elemről: az EU leszögezte azt is, hogy a tárgyalások azonos elvek mentén, de egyéni keretben és az egyéni teljesítmény által determinált tempóban haladnak majd előre, és sem az előrehaladás, sem a lezárás nem kell hogy párhuzamosan történjen a többi tagjelölttel.

### *És mire készült Magyarország?*

A fő cél, a történelmi célkitűzés a tagság, a teljes jogú tagság elérése volt az első lehetséges időpontban és az elérhető legkedvezőbb feltételek mellett. A magyar nép múltja, kultúrája és értékválasztása, évezredes európai kötődése, a kötődést átmenetileg bénító európai megosztottság felszámolása szolgáltatta az alapot ahhoz, hogy a kontinens legsikeresebb fejlődési irányzatát megtestesítő Európai Unióhoz csatlakozzunk.

A történelmi cél és igazságtétel mellett a másik fő motivációt a politikai erők konzenzusa és a közvélemény széles körű támogatása jelentette.

A csatlakozási kritériumok teljesítése érdekében már egy évtizede tudatos felkészülés zajlott. Kiépültek és stabilan működtek a demokrácia és jogállam intézményei, érvényesültek az emberi és kisebbségi jogok, és alapvetően rendeződtek szomszédjainkkal a politikai kapcsolatok (politikai kritérium). Létrejöttek és megszilárdultak a piacgazdaság jogi és intézményi keretei, és a gazdaság meghatározó része ekkor már jelentősen kötődött az európai és a világgazdasághoz, megteremtődtek a fenntartható gazdasági növekedés feltételei (gazdasági kritérium).

A tagállamok felé világos üzenetet fogalmaztunk meg: tudatában vagyunk annak, hogy csatlakozásunk egy, az egész kontinens szempontjából meghatározó jelentőségű szélesebb vállalkozás részét képezi, és ennek mindkét fő iránya – értsd: mélyítés és szélesítés – élvezi támogatásunkat.

A magyar nyitó nyilatkozat kitért a csatlakozás folyamatához kapcsolódó összes nagy dilemmára is. Lássuk ezeket részletesebben!

## **A nagy alapidilemmák: Mikor? Kivel? Milyen feltételek mellett?**

### *Mikor? – Az időpont bővületében*

1991-ben volt olyan nyugati vezető, aki még az évtized vége előtt lehetségesnek tartotta csatlakozásunkat. Néhányan még bizonyára emlékeznek egy másik nyugati vezető 1996-os beszédeire, amelyekben Varsóban és Budapesten is 2000-re prognosztizálta a belépést. Ehhez képest az először Ciprusra és Máltára alkalmazott formula, miszerint a csatlakozási tárgyalások hat hónappal az Amszterdami Szerződés

megszületése után kezdődnek, eleve 1998 tavaszára vetítette előre a hivatalos kezdést. (Csak tanulságként jegyzem meg: az EU, ha időkeretet ad, azt mindig respekálja, de kizárólag az utolsó pillanatban jut önmagával dűlőre. Az Amszterdami Szerződés megszületését az 1997. október 2-i aláírás fémjelezte. Ebből adódóan a hat hónap április 2-án járt volna le, a tárgyalások pedig március 31-én nyíltak meg.)

Az EU nyitó nyilatkozata nem foglalkozott az időponton. Egyszerűen azt szögezte le, hogy a tagállamok megfelelő időben („at the appropriate moment”) döntenek majd arról, hogy a tárgyalások lezárásának feltételei teljesültek-e.

Ezzel ellentétben a magyar nyitó nyilatkozat előkészítése során komoly belső (és külső) viták folytak arról, szerepeljen-e, és ha igen, milyen indikatív időpont a szövegben. A következő formula került be a külügyminiszter nyilatkozatába: „Magyarország mind a tárgyalások során, mind a belső felkészülés tekintetében abból indul ki, hogy tagsága 2002-re megvalósul.” A néhány hónappal később beadott első tárgyalási álláspontokban pedig 2002. január 1. szerepelt céldátumként.

Helyes volt ez? Egyrészt sokan már akkor tudták, hogy ez a dátum nem reális. Igen, de akkor mi az, ami reális lehetett volna? A másik öt tagjelölt 2003. január 1-jét jelölte meg. Lám, később nekik sem lett igazuk. Mi igazolja mégis a magyar megközelítést? Meggyőződésem szerint két tényező. Egyrészt az, hogy saját céldátum nélkül a) lehetetlen tárgyalási pozíciókat megfogalmazni, hiszen nem lenne mihez képest vállalni a teljesítést, vagy kérni derogációt; b) illetve céldátum, belső munkahipotézis nélkül lehetetlen programozni a jogharmonizációs terveket, vagy akár az intézményfejlesztési programokat és azok finanszírozását. A másik alapvető motiváció pedig az volt, hogy a tagjelölt Magyarország igenis törekedjen az első lehetséges céldátum megragadására. Márpedig az 1997 júliusában, az „avis” kíséretében közzétett „Agenda 2000” bizottsági csomagjavaslat és az annak eszenciáját jelentő 2000–2006-os költségvetési táblázat tartalmazott egy figyelemre méltó új elemet. Nevezetesen egy bővítési sort. És ez a sort 2002-vel indult. 1998 tavaszán nem tudtuk, lesz-e, és ha igen, hány országgal és milyen feltételekkel bővítés. (Az EU sem tudta.) De pénzügyi oldalról az elméleti kereteket 2002-től már meghatároztak. Ezt a sort pedig nem érte politikai kihívás, az bekerült az 1999. márciusi berlini politikai döntéscsomagba, sőt az ezt követően elfogadott Intézményközi Megállapodásba is. Nem kitaláció, nem illúziók vezérelte átgondolatlanság és felelőtlenség volt tehát a magyar céldátum. Akkor sem, ha később megtudtuk: a költségvetésben foglalt bővítési tétel mindaddig virtuális pénz, míg nem valósul meg ténylegesen a bővítés. És utólag is helyeselhető, mert ez az eszköz segítette a tervezést, a programozást, a politika és a közigazgatás mobilizálását.

Tudjuk, sok szkeptikus nézet is megfogalmazódott. Sokan, sokszor idézték a volt lengyel miniszterelnök mondását, miszerint „1990 óta folyamatosan öt évre vagyunk a belépéstől”. Az eredeti céldátumot kétszer (csak kétszer?) kellett módosítani. Először 2000 elején, miután az 1999. decemberi helsinki Európai Tanács meghatározta az intézményi menetrendet, 2002 végében jelölve meg az új (Nizzai) szerződés hatálybalépésének céldátumát. Másodsor pedig azt követően, hogy 2001. júniusban a göteborgi Európai Tanács elfogadta a politikai menetrendet, miszerint: az arra kész tagjelöltekkel 2002 végén az EU kész lezárni a tárgyalásokat, és így ezek már tagként vehetnek részt a 2004. júniusi EP-választásokon.

*Kivel? – Egy több szempontból kockázatos dilemma*

Az egyéni teljesítmény elve, a differenciálás mint varázsszó nem a tagjelöltek ötlete volt. Az EU következetesen képviselte és számos elnökségi következtetésben, tanácsi konklúzióban rögzítette, hogy a tagjelöltek saját teljesítményük függvényében haladnak majd előre. Sok formula keringett (regatta, konvoj stb.).

Az EU nyitó nyilatkozatára reagálva a március 31-i magyar nyilatkozat is leszögezte, hogy „hazánk elfogadja és üdvözli azt a megközelítést, miszerint a tárgyalásokat azonos alapelvek és kritériumok, egyúttal azonban szigorúan a jelöltek egyéni teljesítménye alapján kell lefolytatni”.

Hosszú éveken át, tucatnyi legfelső szintű politikai, és középszintű szakmai konzultáción erősítették meg tagállami partnereink, hogy ezek az elvek érvényesek. Hányszor hallottuk a „nagycsoportos” („big bang”) forgatókönyv vehemens elutasítását! Hányszor váltunk gyanússá a lengyel partnerek szemében! Hányszor törtétek találgatások arról, hogy végül is kik és hányan kapnak majd helyet az első körben! Aztán fél évvel a göteborgi menetrend megszületése után a laekeni Európai Tanács formalizálta a sejtethető megközelítést: tíz tagjelöltnek van esélye arra, hogy ezen menetrend alapján az EP-választások előtt az EU tagja legyen.

*Milyen feltételek mellett? – A valós kérdések*

Természetesen a politikai és a szélesebb közvéleményt folyamatosan foglalkoztatta a „kivel és mikor?” dilemmája. Tíz év után visszatekintve úgy gondolom, hogy az EU végül is alapvetően megfelelő stratégiát választott. Az időpont úgy alakult, formálódott ki, hogy sem az EU hitelessége nem kérdőjeleződött meg végérvényesen, sem a tagjelöltek politikai motiváltsága nem rendült meg visszafordíthatatlanul. A tíz ország dilemmája pedig – tudtuk és tudjuk – egy tagjelölttről szólt. Végül sikerült olyan megoldást kialakítani, amelybe ez a tagjelölt már „bele tudott férni” oly módon, hogy a többiek felkészültsége oldaláról még ne legyenek kikezdedhetők az EU bővítési politikájának alapelvei.

Az igazi kérdések tehát elsősorban a feltételrendszer tekintetében fogalmazódtak meg. Itt is megjelent a „big bang” fogalma, de ebben az esetben nem a nagy kört, hanem az *acquis* teljes és lényegében azonnali átvételét jelentette. A „nagy ugrással” szemben állt a hosszú átmenetek és lehetséges derogációk, opt-out-ok opciója. Végül ebben a tekintetben is egészséges egyensúly bontakozott ki.

Az EU belátta és elfogadta, hogy a tagjelöltek célja a teljes körű tagság. Ezért a tárgyalások alapja az *acquis communautaire* a maga teljességében. A széttöredezés elkerülése érdekében már maga az EU szögezte le alapelveként, hogy a jövőben, azaz 1998 tavaszától már nem lesz opt-out, nem lesznek állandó derogációk. Az időben és volumenében korlátozott átmeneti rezsimek és technikai adaptációk lehetőségét mindkét tárgyaló fél számára nyitva hagyta.

Magyar részről ezt a megközelítést elfogadtuk. Teljes jogú tagságra, a tagsággal járó jogok és kötelezettségek egészére és azok arányos egyensúlyára törekedtünk. Egyúttal éppen sajátos történelmi fejlődésünk és gazdasági helyzetünk okán már a nyitó nyilatkozatban rögzítettük azokat a területeket, amelyek felzárkózása a csatlakozási folyamattal párhuzamosan, sőt a csatlakozást követően is folytatódni fog:

az infrastruktúra fejlesztése; a területi és szociális aránytalanságok kiküszöbölése; egyes szektorokban a versenyképességi problémák kezelése.

Egyúttal a feltételek oldaláról már a nyitó nyilatkozatban előre jeleztük azokat a területeket, ahol az adaptáció időigénye minden bizonnyal túl fog nyúlni a csatlakozás tényleges időpontján: bizonyos harmadik országokkal folytatott kereskedelem; kölcsönösen előnyös agrár-csatlakozási modell; közlekedési szektor liberalizációja a versenyképesség és az infrastruktúra-fejlesztés tükrében; környezetvédelmi alkalmazkodás az ország teherbíró képességének függvényében; költségvetési kapcsolatok összeillesztése. Ugyancsak világossá tettük, időbeni eltérésre számítunk az EU-tagság, illetve a schengeni rendszerhez, valamint az euróövezethez való csatlakozás időpontja tekintetében.

A nyitó nyilatkozat elhangzását természetesen megelőzte egy részletes előterjesztés a kormánynak, amely a csatlakozási feltételrendszer egészét elemezte, beleértve az intézményi, a költségvetési és a szektorális igényeket, törekvéseket is. Az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság munkacsoportjainak beszámolóí alapján huszonnéhét területen, a vámpolitikától a monetáris politikáig kerültek áttekintésre és elemzésre a hazai adottságok, a felkészültség helyzete és a potenciális tárgyalási igények, problémák. Az átmeneti intézkedések (kivételek) és a technikai kiigazítások indikatív igénylistája 112 elemet tartalmazott. (Ezek érdemi részét a tárgyalások során sikerült is érvényesíteni, amit a Csatlakozási Okmány tartalmaz.) A kormányzati előkészületeket egészítették ki az Integrációs Stratégiai Munkacsoport ajánlásai.

Nyilván nem lehetséges ezekben a keretekben részletesen elemezni, mit látott előre helyesen, és esetleg hol tévedett a mindenkori kormányzat. Azt azonban négy évvel a csatlakozás után határozottan ki lehet jelteni, hogy a „puha landolás” feltételeit mindkét oldalon sikerült érvényesíteni. A csatlakozás sem nálunk, sem a régi tagállamokban nem okozott kezelhetetlen problémákat, nem vezetett egyes szektorok váratlan nehézségeihez, társadalmi csoportok élethelyzetének kimutatható megromlásához.

Voltak, vannak és lesznek, akik a csatlakozás veszteségeinek hiszik/nyilvánítják magukat. Nyilvánvalóan vannak csoportok, rétegek, akik a csatlakozás egyértelmű nyertesei. Közép- és hosszú távon azonban valahol és valamilyen formában, közvetve vagy közvetlenül mindenki nyertes. Hogy ezt ma sokan nem hiszik el? Hogy az aktuális kihívásokat sokan a bővítésre vezetik vissza? Ez tagadhatatlan, noha nem felel meg a valóságnak. 2008-ban Magyarország komoly gazdaság- és társadalompolitikai kihívásokkal néz szembe. Legalább a magunk számára szögezzük le: ezek olyan kérdéskörök (egészségügyi rendszer, szociális ellátórendszer, nyugdíjrendszer reformja), ahol nincs közösségi kompetencia, ahol tagállam és nem tagállam egyaránt kihívásokkal szembesül, és maximum a koordináció, illetve a legjobb gyakorlatok cseréje kérhető számon uniós összefüggésben.

## A tanulságok egy lehetséges olvasata

*Magyar szemszögből* nyilvánvalóan történelmi, politikai, általános gazdasági és társadalmi, egyben szakmai következtetések egyaránt levonhatók. Történelmi szempontból sikerült elérni azt a célt, hogy Magyarország egyenrangú tagállamként he-

lyet kapjon az euro-atlanti integráció minden szegmensében. Hogy a tizenöt év sok, vagy kevés? Ezt döntse el mindenki maga. Magyarország az első lehetséges időpontban csatlakozott. Ez az időpont nem egy fejből pattant ki hirtelen, nem pusztán egy politikai akarat formálta döntéssé, hanem egy igen bonyolult és sokszereplős, soktényezős folyamat keretein belül kristályosodott ki. Valamit megtanultunk: a politikai-stratégiai érdekekkel és érdekeltséggel szinte egyenértékű a minden területre lebontott precíz szakmai munka, a harmonizációs és intézményfejlesztési teljesítmény. Az EU összefüggésében önmagában nem értelmezhető a „politikai” és a „technikai” jelző. A kettő együtt, szoros szimbiózisban létezik.

Fontos tanulság, hogy Magyarország a jelek szerint alapvetően képes volt a tagság közvetlen előnyeit kihasználni, vagy legalább a negatív következményeket elkerülni: be tudott illeszkedni a belső piacba és a versenyfeltételek közé; minden jel szerint fel tudja használni a felzárkózást és a kohéziót szolgáló forrásokat; az intézményi-döntéshozatali rendszerben alapvetően hatékonyan eligazodik, bár nyilvánvalóan majd elnökként válhat teljessé intézményes integrációja. Az évtizedes strukturált és tudatos felkészülés, illetve az átmeneti mentességek elvileg 2015-ben kifutó rendszere lehetővé tették a sokk elkerülését. Ha összeadjuk mindezt, akkor tulajdonképpen huszonöt (!) éves alkalmazkodási folyamatról beszélhetünk. (Igaz, emiatt sokan arra panaszkodtak, hogy észrevehetetlen volt a taggá válás. Ez fontos megállapítás. Ez volt az egész gyakorlat egyik szakmai alapkövetelménye. Úgy kellett integrálódni egy ötven éve formálódó jog- és intézményi közösségbe, hogy az sem a befogadó, sem az oda megérkező közegben ne váltson ki kontrollálatlan helyzeteket és folyamatokat.)

Hogy ezt nem feltétlenül érzi így ma mindenki Magyarországon? Egységes, uniformizált válasz nem adható. Nyilvánvalóan minden kételynek és kérdésnek van legitimitása, és ezekre csupán konkrétan lenne lehetséges választ adni. Azt azonban célszerű ismételtelen leszögezni: az Európai Unió nem a megoldás. Az Európai Unió a keret és az eszköz, amely hozzásegíthet mindenkit a növekvő kihívásokkal való hatékony szembenézéshez. Az Európai Unió egy valós közösség. De a közösségen belül minden egyes tag saját szerepe és felelőssége, hogy megteremtse az egyéni és a közösségi siker feltételeit. Ez pedig adaptációt igényel. Folyamatos alkalmazkodást, megújulást. A felzárkózás nem ért véget 2004. május 1-jén. Azóta Magyarország Schengen-tag lett. Még előttünk áll az euróvezeti csatlakozás. Részünk van a globalizációra adandó európai válaszok kialakításában. És választ kell találnunk belső reformszükségleteinkre. Ez az Európai Unió nyújtotta kereteken belül, és lehetőségeinek felhasználásával sokkal könnyebb (vagy sokkal kevésbé nehéz), mint ezek nélkül. A tagság jó, előnyös és hasznos, de nem elégséges önmagában, és nem mindenható.

*Az Európai Unió jelene és jövője szempontjából* külön kell választani az emocionális és a racionális megközelítéseket. Higgadt elemzéssel, megítélésem szerint, egy következtetésre juthatunk: az Európai Unió fokozatosan felvállalta és megvalósította az egyetlen helyes stratégiát, az európai integráció kiterjesztését a rendszerváltó közép- és kelet-európai országokra. Az Európai Unió ma sokkal erősebb, mint tíz évvel ezelőtt volt.

Az Európai Unió azonban továbbra is út közben van. A bővítés sok belső változást, reformot katalizált. Még a belső vizionálást is felgyorsította, hiszen már javában folytak a csatlakozási tárgyalások, amikor a német külügyminiszter felvetette a „finalité” kérdését. Aztán eljött 2004. május 1. – és nem történt semmi különös. Az új tagok zökkenőmentesen beilleszkedtek. Az egységes belső piac működésében nem keletkezett kimutatható érdemi zavar. Az intézményrendszer változatlanul működött, annak zavarai és belső konfliktusai soha nem a „rég-új” törésvonal mentén bontakoztak ki. Az valósult meg, amit katalizátorhatásnak szoktunk nevezni. A bővítés önmagában nem okozott kezelhetetlen problémákat, annak előnyei messze meghaladták és meghaladják az esetleges költségeket és terheket. Viszont a bővítés kétségtelenül jobban kimutatta az EU belső problémáit, élesebben rávilágított a közös politikák belső feszültségeire, a költségvetés reformszükségleteire, az intézményi és döntéshozatali rendszer anomáliáira és gyengeségeire, nem utolsósorban pedig az európai integráció jelenéről és jövőjéről vallott, igencsak eltérő nézetek létezésére és konfliktusaira.

Tagadhatatlan, hogy adott pillanatban könnyű és olcsó eszközzé vált a bővítés akkor, amikor az egyes tagállamok, vagy akár az unió szintjén kellett szembesülni hibákkal, problémákkal. Ez leginkább az alkotmányszerződés francia és holland elutasítása során és annak következtében vált – remélhetően csak átmenetileg – domináns jelenséggé.

A *leendő tagok és tagjelöltek* számára is fontos tanulságok adódnak az ötödik bővítés folyamatából. Politikai spekulációk nélkül ebbe a kategóriába jelenleg csak a nyugat-balkáni országokat és Törökországot sorolhatjuk. Minden, ezen a körön túlmutató elképzelés, vízió egyelőre távol áll a politikai realitásoktól. Egyúttal a Nyugat-Balkán és Törökország között is kimutatható egyfajta differencia. A nyugat-balkáni országok fő jellemzője, hogy azokat minden oldalról tagállam veszi körül. A Nyugat-Balkán tekintetében egyszerűen nem jelentkezik a „Hol vannak Európa határai?” dilemma. Egyfajta „enklávé-bővítéssel” állunk szemben. Az is tény viszont, hogy e térség országainak fejlettsége jóval heterogénabb, mint a korábbi tízeké, vagy akár tizenketteké. Ezért nem irreális azzal számolni, hogy a Nyugat-Balkán csatlakozására elnyújtottan, több fordulóban (netán több csoportban) kerül majd sor, amiből jelenleg egyedül Horvátország perspektívája öltött viszonylag kiszámítható kereteket.

A legfontosabb talán a „step by step” megközelítés helyes értelmezése. Ennek lényege, hogy mindig szem előtt tartva a végső célkitűzést, azaz a csatlakozást, a politikai és szakmai erőforrásokat mindig a következő lépés megtételére kell koncentrálni. Nem lehet átugrani, vagy kikerülni az egyes stációkat. És minden lépcsőfok eléréséhez világos kritériumrendszer kapcsolódik, amely kritériumláncolat a végén egy nagy egészé áll majd össze.

A másik lényeges elem annak elfogadása, hogy a „nehézségi fok” nem szubjektív tényezők, hanem objektív okok miatt automatikusan növekszik. Egyrészt nő a tagállamok száma, azaz több a tárgyalópartner, több a megválaszolandó kérdés és több az érvényesítendő szempont. Másrészt bővül az *acquis*. Egy-egy újabb reform, egy-egy újabb jogszabály, netán egy újabb szerződés automatikusan, napról napra növeli az átveendő joganyag méretét és mélységét.

Az is objektív körülményként veendő figyelembe továbbá, és egyben eltérést mutató tényezőként az ötödik bővítéshez képest, hogy az aspiráns országok az utolsó európai háború sújtotta térségből indultak el az integráció útján, egy olyan térségből, amelyben párhuzamosan van jelen az integráció és a dezintegráció, s amelynek térképe – tartok tőle – még mindig nem végleges.

Törökország a maga nemében ugyancsak számos sajátosságot és dilemmát testesít meg. Ezeket évtizedek óta sem Törökország, sem az Európai Unió nem tudja feloldani, minden fél számára kielégítő módon megválaszolni. A víziók mellett tehát egy eszköz áll rendelkezésre: a kritériumok fokozatos teljesítése, az egyes fejezeteken belüli, lépésről lépésre történő előrehaladás. Ez jelenleg az egyetlen eszköz, amellyel egy ponton elérhető lehet, hogy a mennyiség után a minőség kerüljön napirendre. A bővítés/csatlakozás egy összeérési folyamat. Mindkét oldalon komoly előkészítést és rákészülést igényel. Eredményt és ítéletet – ahogy az ötödik bővítés esetében is – a történelem hirdet majd.

Nem beszélünk „hatodik” bővítésről. Az „ötödik” bővítés unikális és egyszeri volt. Mérete, időzítése, volumene és természete egyedülálló. Túlzás nélkül állítható, hogy ténylegesen megvalósult Európa újraegyesítése. A Nyugat-Balkán fokozatos integrációja már „csupán” az újraegyesítés kiteljesítése lesz. Törökország pedig minden szempontból sajátos és sajátos pályán közeledik majd az Európai Unióhoz. A további bővítés, bővítések szempontjából, elsősorban pedig talán saját közelmúltunk, jelenünk és közös jövőnk szempontjából nem haszontalan, ha egy pillanatra visszatekintünk arra, ami tíz éve, 1998. március 31-én történt.



## Az EU költségvetésének reformjára irányuló néhány javaslat és Magyarország hosszú távú érdekei

*Az Európai Unió költségvetésének alapos átalakítása előtt álló legnagyobb akadályt a nettó költségvetési szemlélet egyeduralma jelenti. Ez a szemlélet azonban a kormányok nemzeti érdeket követő magatartásán alapul, így adottságként kezelendő. A jelen cikkben ismertetett reformjavaslatok kiindulópontja, hogy a nettó költségvetési pozíció javítására törekvő stratégia politikai realitás, amit kiküszöbölni nem lehet, de amelynek káros hatásai tompíthatók. A több helyen is fölvetett általános korrekciós mechanizmus bevezetése megkönnyítheti a status quo fenntartását, ami összhangban áll a magyar érdekekkel. Magyarország ugyanis a következő 10–15 évben nem érdekelt a közös költségvetés radikális reformjában, hiszen annak jelenlegi kiadási szerkezete elősegíti az ország gazdasági felzárkózását Nyugat-Európához. Ugyanakkor Magyarország nem hagyhatja figyelmen kívül a közös költségvetés megújulása mellett szóló érveket, sem az erre irányuló politikai nyomást. Mivel a politikai realitások nem teszik lehetővé a kiadási főösszeg növelését, bármilyen reformnak szükségszerűen a prioritások átrendeződésével kell járnia. Magyar részről különösen azt érdemes végiggondolni, hogy hosszú távon valóban alapvető érdekünk-e a közösségi agrárszubszenciók fenntartása; és hogy ezek helyett milyen politikákra lehetne fordítani a közösségi forrásokat.*

### 1. Bevezetés

Egyre szélesebb körben válik elfogadottá az a nézet, hogy az Európai Unió (EU) költségvetése nem felel meg a XXI. század gazdasági és társadalmi kihívásainak (globalizáció, klímaváltozás, energiabiztonság, elöregedés stb.). Ez nem is meglepő, figyelembe véve, hogy a közös költségvetés az 1988-as átfogó reformja óta eltelte húsz évben minimális változásokon ment keresztül. A költségvetés kiadási oldalát továbbra is két politika, a közös agrárpolitika (KAP) és a kohéziós politika dominálja. Erre a két politikára fordítják a kiadások kb. 80 százalékát.<sup>1</sup> A kiadási oldallal szemben a bevételi oldalon egy fontos változás figyelhető meg: az 1988-ban eredetileg kiegészítő finanszírozási eszközként bevezetett GNP/GNI-forrás mára a közös költségvetés finanszírozásának legjelentősebb forrásává vált.<sup>2</sup> Ugyanakkor a közös költ-

1 Ez az arány 2013-ra csökkenni fog, főleg a közös agrárkiadások arányának mérsékelt csökkenése következtében. Megjegyzendő, hogy a mezőgazdasági kiadások aránya azért olyan magas az unió költségvetésében, mert az agrárpolitikát a tagállamok szinte kizárólag a közös költségvetésből finanszírozzák, nemzeti költségvetéseikből nagyon keveset költenek erre a célra. Ugyanakkor ez a tény önmagában nem indokolja az agrárágazat szubszencionálását.

2 2006-ban az EU bevételeinek 64,7 százaléka származott a GNI-forrásból, 15,9 százaléka az áfa-forrásból, 13,9 százaléka a hagyományos saját forrásokból, a fennmaradó 5,6 százalék pedig egyéb forrásokból [EB, 2007b].

ségvetés egyik legellentmondásosabb eleme, a brit visszatérítés alapvetően nem változott, sőt az elmúlt két évtizedben további egyedi szabályokat vezettek be a bevételi oldalon.

A 2007–2013-as időszakra szóló költségvetési keret tárgyalása közben, illetve azt megelőzően számos elemzés, jelentés és javaslat szorgalmazta a költségvetés radikális átalakítását. Ezek közül a Sapir-jelentést [Sapir és mások, 2003] idézik leg-sűrűbben, amely az EU költségvetését jelenlegi formájában történelmi relikviának nevezi. A Sapir-jelentés ugyan nem a közös költségvetésről szól elsősorban, hanem átfogó gazdasági reformprogramot vázol föl az európai gazdaság globalizációhoz való alkalmazkodásának elősegítése érdekében, de ennek keretében egyszersmind normatív javaslatot fogalmaz meg a közös költségvetés reformjára is. Ennek közép-pontjában a növekedést szolgáló politikák (K+F, transeurópai hálózatok, oktatás) forrásainak növelése áll az agrárkiadások terhére. A szerzők érveinek elméleti és empirikus megalapozottsága miatt a Sapir-jelentés reformjavaslatai a témában az-óta írt legtöbb tanulmány és elemzés számára kiindulóponttá váltak. Felismerhető hatást gyakoroltak az Európai Bizottság 2007–2013-as keretköltségvetésre vonatkozó javaslatára is,<sup>3</sup> amely több forrást juttatott volna a globalizációhoz való alkalmazkodást szolgáló, a versenyképességet javító politikáknak (pl. kutatás-fejlesztés, transeurópai hálózatok stb.), valamint az integráció jövője szempontjából fontos, gyorsan fejlődő új politikaterületeknek (külpolitika, bel- és igazságügyek). Ugyanakkor a Bizottság javaslata szerint a kohéziós politika és a közös agrárpolitika (KAP) sem veszített volna a jelentőségéből. Mindez azonban csak a kiadások megemelésével lett volna lehetséges. Csakhogy a közös költségvetés fő finanszírozói korán a többiek értésére adták, hogy nem hajlandók nagyobb terheket vállalni, a közös költségvetés mérete nem haladhatja meg a GNI 1 százalékát. Ebben fontos szerepet játszottak saját gazdasági gondjaik, a költségvetési egyensúly romlása, valamint a keleti bővítés költségeinek korlátozására való törekvés.

A 2007–2013-as keretköltségvetés végül minimális, reformnak nem nevezhető változtatásokat valósított meg.<sup>4</sup> Az alku egyetlen erénye, hogy megfelelő forrásokat bocsátott az EU rendelkezésére az új tagállamok felzárkóztatásához. A megállapodás részét képezte viszont egy felülvizsgálati klauzula, amely 2008–2009-re az EU költségvetésének átfogó, minden kérdésre – a közös agrárpolitikára és a brit visszatérítésre is – kiterjedő felülvizsgálatát irányozta elő. A felülvizsgálat elvileg a jelenlegi pénzügyi keret is módosíthatja, erre azonban nincs reális esély, így valójában a 2013 utáni hosszú távú költségvetés vitáját hozza előre. A viták fontos hozadéka lehet, hogy a tagállamoknak ezúttal elegendő idő áll majd rendelkezésére egy merészebb reform részleteinek kialakására.

A szakirodalomban gyakorlatilag egyöntetű a vélemény, hogy a közös költségvetés alapos átalakítása előtt tornyosuló legnagyobb akadály a nettó költségvetési szemlélet egyeduralma. A döntéshozatali folyamat főszereplője, a tagállamok központi tö-

3 Ami persze nem meglepő, hiszen a jelentést a Romano Prodi vezette Bizottság rendelte meg és finanszírozta.

4 A 2007–2013-as keretköltségvetésről szóló alkuról bővebben ld. Iván–Hetényi [2007].



rekvése a közös költségvetésből szerzett támogatásaik maximalizálása és/vagy az oda irányuló befizetések minimalizálása. Ebből következően a közös költségvetésből finanszírozott politikákat nem aszerint ítélik meg, hogy hatékonyan működnek-e, milyen európai közjavakat állítanak elő, európai szinten való végrehajtásuk mekkora hozzáadott értékkel bír a tagállami megvalósításhoz képest, vagy hogy a politikák által előmozdított célok valóban az EU előtt álló legfontosabb prioritások-e. A közös politikák tagállami megítélésének jóformán egyetlen szempontja, hogy mely országok a haszonélvezői. Minden kormány ragaszkodik a saját országának kedvező politikákhoz, illetve igyekszik úgy alakítani a források elosztásának szabályrendszerét, hogy az a saját országának a lehető legkedvezőbb legyen. Ha ezt nem sikerül elérnie, akkor más módon – pl. visszatérítések révén – próbálja javítani országa nettó költségvetési egyenlegét. Ezt diktálja ugyanis az önérdeke, hiszen az otthoni választóknak jól látható eredményekkel kell szolgálnia. A gondot egyrészt az jelenti, hogy az egyes tagállamok érdekei nem mindig esnek egybe az uniónak mint egésznek az érdekeivel, így az EU szemszögéből nézve szuboptimális döntések születnek. Másrészt a többéves pénzügyi keretről szóló döntéshez szükséges egyhangúság követelménye nagyon megnehezíti a megegyezést, ami elhúzódó tárgyalásokhoz és éles konfliktusokhoz vezet a tagállamok között, rendkívül megnehezítve a status quotóval való eltérést, és nem segítve az integráció folyamatát.

Az egyhangúság követelménye mellett az is probléma, hogy a döntéshozatali rendszerben a nemzeti érdekeiket követő kormányok befolyását nem ellensúlyozzák kellőképpen a közösségi intézmények. Az Európai Parlament (EP) és az Európai Bizottság, amelyek helyzetükből és szerepükből fakadóan az összeurópai érdekek megtestesítői, másodhegedűsök a többéves pénzügyi keret kialakításában. A Bizottság javaslattevő ugyan, de a tárgyalási szakaszban már csak igen korlátozott befolyással rendelkezik. A Parlament pedig – holott a Szerződés szerint az éves költségvetés kialakítása során a Tanácsal egyenrangú szereplő – jóformán semmilyen hatással sincs a többéves pénzügyi keretre.<sup>5</sup> Ezen az alaphelyzeten a Lisszaboni Szerződés sem változtat érdemben.<sup>6</sup>

A tagállamok tehát a nettó költségvetési szemlélet logikája szerint gondolkodnak, miközben sajnálatos módon háttérbe szorulnak a közös politikák hozzáadott értékének, eredményességének és hatékonyságának szempontjai. Azonban az, hogy a kormányok saját jól felfogott politikai érdekeiket állítják előtérbe, teljesen természetes, és nem fog megváltozni azért, mert néhány közgazdász és politikai elemző önzetlenebb vagy a nemzeti érdekeket tágabban értelmező szemléletre buzdít. A meg-

5 Az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén létrejött alku a Parlament csak annyit tudott módosítani, hogy a kötelezettségvállalások hét évre szóló teljes összegét 862 milliárd euróról 864 milliárdra növelte.

6 A Lisszaboni Szerződés a többéves pénzügyi keret fogalmának beemeléseivel a Szerződés szövegébe pusztán a jelenleg is követett gyakorlatnak teremt alapot az elsődleges jogban. A döntéshozatal (egyhangúság a Tanácsban, EP egyetértése) nem változik, bár a minősített szavazásra való áttérés lehetősége (az Európai Tanács egyhangú felhatalmazása alapján) a szöveg részét képezi. A legújabb szerződésmódosítás inkább az éves költségvetés szempontjából hoz majd komolyabb változást, elsősorban a kötelező és nem kötelező kiadások közti megkülönböztetés eltörlésével.

oldandó probléma tehát nem annyira a nettó költségvetési szemlélet meghaladásában, hanem sokkal inkább abban rejlik, hogy miként lehetne a költségvetési szabályrendszert úgy átalakítani, hogy az önző tagállami törekvések a jelenleginél kevésbé befolyásolják a közös költségvetés összetételét és az abból finanszírozott politikák működését. Ilyen szempontból a Sapir-jelentés megállapításai például kevés iránymutatással szolgálnak, hiszen annak szerzői nem a döntéshozatal szereplőinek motivációit és viselkedését középpontba állító, politikai gazdaságtani megközelítést alkalmaznak, hanem egy közgazdaságtani szempontból kívánatos költségvetési struktúrára tesznek javaslatot. Nem javaslataik tartalmával van gond (a helyzetelemzés és a reformjavaslatok lényegével gyakorlatilag mindenki egyetért), hanem politikai megvalósíthatóságukkal.

A következő pontban ismertetett négy reformjavaslat szerzői (explicit vagy implicit módon) abból indulnak ki, hogy a nettó költségvetési pozíció javítására törekvő stratégia politikai realitás, amit kiküszöbölni nem lehet, de amelynek káros hatásai tompíthatók. Bár más-más megoldásokat javasolnak ugyanarra a problémára, közös pontjuk, hogy nem (vagy nem csak) egy kívánatos kiadási szerkezetet vázolnak föl, hanem a költségvetési rendszer egyes elemeinek olyan megváltoztatását szorgalmazzák, aminek következtében a tagállamok (adottnak tekinthető) motivációi a jelenleginél kevésbé korlátoznák a közös politikák közti forrásátcsoportosítás lehetőségeit, valamint a közös kiadások eredményességének és hatékonyságának növelését. Több mint valószínű, hogy a négy írásban felvetetteken kívül is léteznek érdekes javaslatok, de az itt hivatkozott szerzők jó ötletekkel álltak elő, amelyek releváns problémák hosszú távú megoldására tesznek politikailag többé-kevésbé reális javaslatot. Érdemes hát ezeket megismerni, és a magyar érdekek szempontjából végiggondolni.

## 2. Reformjavaslatok

Az itt ismertetett reformjavaslatok közül időben az első az Európai Bizottság 2004-es javaslata a saját források reformjára [EB, 2004a]. A javasolt reform két részből áll: 1. a bevételi rendszer reformja egy új saját forrás létrehozásával; 2. általános korrekciós mechanizmus bevezetése. A Bizottság szerint ez lehetővé tenné a nettó költségvetési szemlélet meghaladását, és ennek következtében a kiadási oldal átfogó reformját.

Új saját forrás bevezetésével a Bizottság a jelenlegi helyzetet szeretné megváltoztatni, amelyben a közös költségvetést mintegy 90 százalékban közvetlen tagállami átutalásokból finanszírozzák.<sup>7</sup> Így ugyanis közvetlen kapocs keletkezik a tagállami kincstárak és az EU költségvetése között, ami a nettó költségvetési szemléletet erősíti, és rontja a költségvetési reform esélyeit. A Bizottság ezért új saját forrást vezetne be,<sup>8</sup>

7 A közvetlen tagállami transzferekbe a Bizottság a GNI-forrást és az áfa-forrást is beleszámítja.

8 A Bizottság az energiaadót, a közvetlenül az unió költségvetésébe fizetendő áfát, vagy az uniós vállalati nyereségadót tartaná a legmegfelelőbb új saját forrásnak. Ezek és a további lehetőségek részletes bemutatásához és értékeléséhez ld. Cattoir [2004].



amelynek terheit az adófizetők közvetlenül – és nem a nemzeti átutalásokon keresztül – viselnék. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a közösségi intézmények adószedési jogosítványokat is kapnának, nem jönne létre közösségi adóhatóság; az adók begyűjtése továbbra is a tagállamok feladata lenne (ahogy jelenleg a hagyományos saját források esetében is). Ez a közösségi adó a jelenlegi áfa-forrás helyére lépne, és kiváltaná a GNI-forrásból származó bevételek egy részét is. A megszüntetésre ítélt áfa-forrással szemben tehát a GNI-forrás megmaradna (mint ahogy a hagyományos saját források is), de jelentősége csökkenne, a bevezetésekor neki szánt szerepnek megfelelően csak kiegészítené az unió bevételeit a költségvetés kiegyensúlyozása érdekében. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az új saját forrás bevezetése semmiképp sem járna az adófizetőkre nehezedő összes adóteher növekedésével. A másik bizottsági javaslat egy általános korrekciós mechanizmus bevezetésére irányul, amely felváltaná a brit visszatérítést és a hozzá kapcsolódó egyedi szabályokat. A javasolt rendszerben *minden* olyan tagállam korrekcióban részesülne, amelynek nettó befizetési – a GNI százalékában kifejezve – meghaladnának egy előre meghatározott értéket.<sup>9</sup>

A bevételi oldal reformja következtében a Bizottság szerint nőne a közös költségvetés autonómiája, hiszen csökkenne az EU költségvetését a tagállami kincstárakkal összekötő közvetlen kapcsolat (a GNI-forrás) jelentősége. Így kisebb súllyal esnének latba a nettó költségvetési pozíció maximalizálására irányuló tagállami törekvések, és nagyobb tere nyílna az összeurópai érdekek érvényesítésének. A reform másik hatása az lenne, hogy az új saját forrás (egy közösségi adó) bevezetése növelné az uniós költségvetés láthatóságát és átláthatóságát az állampolgárok szemében, akik így ráadásul sokkal tisztább képet kapnának arról, hogy „mennyibe kerül” az EU. Az általános korrekciós mechanizmus pedig a jelenlegi szelektív mechanizmusnál átláthatóbb lenne, és igazságosabb tehermegosztáshoz vezetne a tagállamok között a túlzottnak ítélt negatív költségvetési egyenlegek korrigálásával. Így politikailag kezelhetővé szelídülnének a kiadási oldal igazolhatatlannak tekintett újraelosztási hatásaiból fakadó problémák.

A Bizottság érveit kemény kritikával illették a mannheimi Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) kutatói [Heinemann és mások, 2007]. Eszerint bármely új saját forrás bevezetése esetén ugyanolyan könnyedén kiszámíthatók lennének az egyes tagállamok nettó költségvetési pozíciói, mint jelenleg, hiszen az adót továbbra is a nemzeti hatóságok szednék be, és pontosan tudnák, hogy mennyi jövedelem folyt be belőlük. Az sem világos, hogy miért nőne a közös költségvetés autonómiája egy közösségi adó bevezetése esetén, a GNI-arányos átutalásokat ugyanis ma sem tarthatják vissza a tagállamok, azok időben való fizetése (nem teljesítés esetén szankcióval terhelt) közösségi jogi kötelezettség. Az említett tanulmány szerint ráadásul az unió pénzügyi autonómiájának növelése nem önmagában hasznos cél, mert a tagállamok államháztartásai és az EU költségvetése között jelenleg meglévő közvetlen kapcsolat a költségvetési fegyelem feletti őrkdésre és a közkiadá-

<sup>9</sup> A bizottsági javaslat szerint: amelyik tagállam nettó befizetési meghaladják GNI-jének 0,35 százalékát, annak a többi tagállam (a GNI arányában) visszatéríti a küszöb fölötti befizetéseinek 66 százalékát. A képlet elemei azonban természetesen változtathatók.

sok hatékonyságának növelésére ösztönzi a tagállamokat a Tanácsban, ezért hasznos. Problémákat vet fel a megfelelő adófajta kiválasztása is, mert csak kevésből származna elég bevétel.<sup>10</sup> Mindennek tetejében egy közösségi adó bevezetése következtében a GNI-forrásból finanszírozott rendszerhez képest csak igazságtalanabb lehet a tagállamok közti teherviselés, ami újabb korrekciós mechanizmusokat tenne szükségessé, így bonyolítaná a rendszert, ahelyett hogy egyszerűsítene azt. A legalapvetőbb ellenérv azonban az, hogy a tagállamok nettó költségvetési pozíciói közötti egyensúlytalanságok új saját forrás bevezetésével nem kezelhetők. Egy új saját forrás ugyanis semmilyen hatással nem lenne a kiadások tagállamok közötti elosztására, márpedig az egyes tagállamok által túlzottnak ítélt nettó befizetések okai legnagyobb részét nem a bevételi, hanem a kiadási oldal működésének sajátosságaiiban keresendők.

A ZEW kutatói, a német pénzügyminisztérium által finanszírozott tanulmányukban [Heinemann és mások, 2007] abból indulnak ki, hogy a költségvetési szabályrendszert úgy kell kialakítani, hogy a tagállamok (adottnak tekinthető) motivációi ne akadályozzák a kiadási oldal átalakítását. A javasolt reform eltörölné az áfa-forrást, helyette hosszú távon is a GNI-forrás válna a közös költségvetés finanszírozásának központi bevételi forrásává (a hagyományos saját források mellett). Egy két-pilléres bevételi rendszer a szerzők szerint a jelenleginél sokkal egyszerűbb, átláthatóbb lenne, egyszersmind az igazságos tehermegosztás kritériumának is megfelelné, hiszen a tagállamok befizetései szigorúan a relatív jólétükhöz igazodnának.

A ZEW tanulmánya általános, de korlátozott érvényű korrekciós mechanizmus bevezetését javasolja az elsősorban a közös költségvetés kiadási oldalának sajátosságaiból fakadó, több tagállam szemében elfogadhatatlan újraelosztási hatások kezelésére. A politikákat két kosárba osztanák: az első kosárba kerülnének azok a kiadások, amelyek vagy nem rendelkeznek hozzá egy tagállamhoz sem (pl. külpolitika, adminisztráció), vagy újraelosztási hatásai elfogadottak, mert az átlagnál szegényebb tagállamoknak kedveznek (kohéziós politika). A második kosárba kerülnének azok a politikák, amelyek újraelosztási hatásai nem elfogadottak (elsősorban a KAP). A javasolt mechanizmus a második kosárba tartozó politikák jövedelem-újraelosztó hatásait korrigálná csak.<sup>11</sup> A szerzők szerint a mechanizmus hatásaként a nettó költségvetési egyenlegek a tagállamok relatív jólétéhez igazodnának, és a rendszer a jelenlegi korrekciós mechanizmusnál átláthatóbb és igazságosabb lenne. Az Európai Bizottság által javasolt általános korrekciós mechanizmusnál pedig azért lenne igazságosabb, mert a ZEW által javasolt rendszer csak azokat a transzfereket korrigálná, amelyek újraelosztási hatásai nem elfogadottak. Így például a szegényebb tagállamoknak nem kellene hozzájárulniuk a korrekciók finanszírozásához azért, mert a kohéziós források kedvezményezettjei. Ami azonban ennél is fontosabb, a javasolt

10 Erről bővebben ld. Deloitte [2007], Cattoir [2004].

11 Az EU saját forrásainak rendszeréről szóló új határozat [2007/436/EK, Euratom] szerint a ZEW javaslatához hasonlóan működik majd a brit visszatérítés. A megállapodás szerint ennek számításakor nem veszik figyelembe az új tagállamokba áramló kohéziós forrásokat (2009-ben 20, 2010-ben 70, 2011-től pedig 100 százalékkukat). A ZEW kutatóinak ötlete a kiadások két kosárba osztására az általános korrekció összegének számításakor tehát nem földtől elrugaszkodott.



rendszer a szerzők szerint hosszabb távon a kiadási szerkezet átalakítására ösztönözne, ugyanis a csak egyes tagállamoknak kedvező kiadási tételek újraelosztási hatásainak korrekciója révén csökkentené a kedvezményezettek érdekeltségét az ilyen tételek hatékonysági szempontokat figyelmen kívül hagyó fenntartásában. Az agrártámogatások fő kedvezményezettjei például – a korrekciós transzfereken keresztül – nagyobb összeggel lennének kénytelenek hozzájárulni a KAP működtetéséhez, ami csökkentené érdekeltségüket annak fenntartásában.

A német kutatóintézetéhez nagyon hasonló javaslatot fogalmaz meg egy spanyol és szlovén kutatók által jegyzett tanulmány [de la Fuente és mások, 2008; vö. de la Fuente–Doménech, 2001]. Eszerint a nettó pozíciókat explicit módon a tagállamok relatív jólétéhez kell kötni. Első lépésben a tagállamok előre meghatároznák a redistribúció igazságosnak tekintett mértékét olyan módon, hogy minél szegényebb egy tagállam, annál jobb nettó pozíciója lenne. A politikákról a második lépésben döntenének. Ha a kiadások eredményeképpen a nettó pozíciók eltérnének a megelőzően megállapított, „igazságos” mértéktől, akkor azokat tagállamok közti transzferekkel korrigálnák utólag.

A szerzők szerint egy ilyen rendszer bevezetése egyrészt azzal járna, hogy minél szegényebb az átlaghoz képest egy tagállam, annál jobb lenne a nettó pozíciója, és fordítva (ez a feltétel nagyrészt ma is teljesül); másrészt a hasonló nemzeti összjövedelemmel rendelkező tagállamoknak hasonló nettó pozíciójuk lenne (ez a feltétel ma nem teljesül), ami növelné a költségvetés elfogadottságát. Ráadásul a mostani rendszerhez képest a tagállamok sokkal inkább ösztönözve lennének hatékony és európai hozzáadott értéket képviselő politikák kialakítására, hiszen nem kellene aggodniuk a nettó költségvetési pozícióik miatt (ha ugyanis a kiadások következtében az „igazságostól” eltérő nettó pozíciók alakulnának ki, azokat utólagos transzferekkel korrigálnák).

A ZEW és a spanyol-szlovén kutatócsoport azonos premisszákból indul ki: 1. a nettó költségvetési szemlélet adottságként kezelendő; 2. a túlzottnak ítélt negatív költségvetési egyenlegek a kiadási oldal sajátosságaiból erednek. Ezt az alapvető problémát hasonló módon oldanák meg. Mindkét reformjavaslat a tagállamközi redistribúció eszközévé alakítaná a közös költségvetést. A tárgyalások fő vezérlő-elvévé immár explicit módon is a nettó költségvetési szemlélet, a tagállami adok-kapok szűken értelmezett szempontjai válnának. A kohézió kívüli célok elérésére irányuló politikák közül hosszabb távon valószínűleg csak azok maradnának fenn, amelyek úgymond összeurópai érdekeket szolgálnak (mert az ilyen politikák újraelosztási hatásait egyik rendszer sem korrigálná). De hogy mely politikák felelnek meg ennek a feltételnek, az (ahogy azt a ZEW kutatói maguk is elismerik) nyilvánvalóan politikai döntés függvénye lenne, amihez objektív mércét nehéz lenne találni. Borítékolható például, hogy a KAP megítélése éles konfliktusokhoz vezetne a tagállamok között. Ha ugyanis a KAP pusztán a tagállamok közötti redistribúció eszközének tekinthető, akkor nehéz a fenntartása mellett érvelni, hiszen az agrártámogatások eloszlása nem igazodik a tagállamok relatív jólétéhez; más a helyzet, ha a KAP-ot olyan ágazati politikának tekintjük, amely európai szintű közjavak (pl. magas minőségű élelmiszerek, élelmiszer-ellátásbiztonság, környezetvédelem, vidéki tá-

jak fenntartása stb.) előállítását támogatja.<sup>12</sup> Így a javasolt új rendszerben is fennállna annak veszélye, hogy minden tagállam azért küzdene, hogy az őt kedvezően érintő politikákat ne vegyék figyelembe a korrekció kiszámításakor, és ugyanott lennének, ahol ma.

Emellett kérdések merülnek fel a két javaslat politikai életképességével kapcsolatban is. A status quoról való elmozdulás költségeit ugyanis mindkét tanulmány számításai szerint elsősorban az Egyesült Királyság, Hollandia és Svédország, tehát a közös költségvetés méretének csökkentéséért és saját nettó pozíciójuk javításáért legelszántabban küzdő tagállamok fedeznék. Ezeknek az országoknak romlana a nettó költségvetési pozíciója a jelenlegi helyzethez képest, miközben Németország, illetve a fennálló rendszerrel jól járó Franciaország és Olaszország a reform kedvezményezettjei lennének. A spanyol-szlovén tanulmány javaslata szerint ráadásul az új tagállamok egy részének, beleértve Magyarországot és Csehországot, mindenképpen relatíve többet kellene befizetniük (ellentétben egyes gazdag, régi tagállamokkal), ami megkérdőjelezi a rendszer igazságosságát. A ZEW kutatói ki is emelik, hogy az Egyesült Királyság – a jelenlegi visszatérítési mechanizmus fő kedvezményezettje – elkerülhetetlenül a status quoról való (bármiféle) elmozdulás vesztese lenne, de úgy vélik, hogy mivel az általuk javasolt korrekciós mechanizmus a kiadási oldal brit szempontból leginkább kifogásolt elemének, a közös agrárpolitikának a hatásait korrigálná, az új rendszer elfogadható lenne London számára. Ráadásul a korrekciós mechanizmus paraméterei olyan módon alakíthatók, hogy a tagállamok nettó pozíciói végeredményben közel álljanak a mostani helyzethez.

Bár számos ponton eltérnek egymástól, a két reformjavaslat következményei hasonlóak lennének. A ZEW javaslatának azonban előnye, hogy sokkal egyszerűbb és átláthatóbb. Ráadásul a német kutatók által propagált reform hatása az egyes tagállamok nettó költségvetési pozíciójára közelebb esne a status quohoz, így a javaslat politikailag életképebb.

Az eddig ismertetett három tanulmánnyal szemben Gros és Micossi [2005] javaslatának középpontjában a döntéshozatali rendszer reformja áll. A Centre for European Policy Studies (CEPS) kutatói egy, a Sapir-jelentésben fölvezetett hasonló kiadási szerkezetet tartanának ideálisnak (a KAP teljes felszámolásával), továbbá a Bizottság elképzeléseit elfogadva érvelnek egy új saját forrás bevezetése mellett. A bevételi és kiadási oldal reformjának előfeltételét viszont egy olyan döntéshozatali rendszerben látják, amelyben a hosszú távú költségvetési keretokről együtt döntené a Tanács és a Parlament, miközben a saját források maximális szintjét továbbra is a Tanács állapítaná meg egyhangúsággal (hiszen adókievetési joga az EU-nak nincs, csak a tagállamainak van). Ennek következtében a tagállamok befolyása csökkenne a döntéshozatal során, miközben az összeurópai érdekeket megjelenítő Európai Parlament súlya növekedne. Így több esély lenne egy olyan közös költségvetés kialakítására, amelynek kiadásai valóban az európai közjavak biztosí-

<sup>12</sup> Bár ebben az esetben fölmerül, hogy a kérdéses közjavak előállításának támogatásához a KAP jelenlegi eszközei-e a legmegfelelőbbek, valamint hogy ehhez szükség van-e a források mai szintjének fenntartására.



tását helyezik középpontba. Mivel a túlzottnak ítélt negatív nettó költségvetési egyenlegekért első helyen felelős agrártámogatásokat megszüntetnék, korrekciós mechanizmusra sem lenne szükség.

A CEPS javaslata ellen lehet felhozni, hogy politikai realitása csekély: nehezen képzelhető el, hogy a tagállamok lemondanak elsődleges döntéshozatali jogokról (bár egy ilyen döntéshozatali reform óriási terhet venne le a Tanácsról). Ennél azonban alapvetőbb kérdés, hogy vajon az EP nagyobb befolyása valóban garancia lenne-e arra, hogy a kiadásokat európai közjavak előállítására összpontosítják? Egyrészt ugyanis az EP esetében is érvényesülhetnek partikuláris érdekek, és egyes tagállamoknak, régióknak vagy választókerzeteknek aránytalanul kedvező kiadási döntések születhetnének [ld. Heinemann és mások, 2007, 39–40. o.]. Másrészt az uniós döntéshozatal során az EP alapvető célja saját befolyásának növelése a Tanáccsal szemben. Így fennáll annak a lehetősége, hogy nem a közös költségvetés hatékonyságának javítása vagy az európai közjavak előállítása állna az európai képviselők törekvéseinek homlokterében, hanem az uniós költségvetés méretének, és így saját befolyásuknak további növelése. Ezt a problémát a CEPS kutatói is felismerik, de úgy vélik, hogy ha a saját források rendszeréről és maximális mértékéről szóló döntést a tagállamok kezében hagyják, az korlátozná az EP mozgásterét.

### **3. A közös költségvetéssel kapcsolatos magyar érdekek és a vázolt javaslatok értékelése azok szempontjából**

Az EU költségvetésének jövőjével kapcsolatos magyar álláspont kialakítása során a döntéshozóknak mindenekelőtt azt kellene eldönteniük, hogy milyen kiadási szerkezet lenne ideális Magyarország számára, majd második lépésben elemezni, hogy milyen reformok tennék lehetővé annak elérését. Rövid és középtávon (a következő 10–15 évben) a legalapvetőbb magyar érdek az ország gazdasági felzárkózása Nyugat-Európához. Ehhez elsősorban a belső piac lehetőségeit kell jól kihasználni, ami hosszú távon a siker legalapvetőbb feltétele. De szükség van a felzárkóztatást elősegítő kohéziós forrásokra és a mezőgazdasági támogatásokra is. Mivel a közös költségvetésből jelenleg éppen ezekre a politikaterületekre fordítják a legtöbb forrást, Magyarország nem érdekelt annak radikális reformjában. Legalább a következő pénzügyi perspektíva végéig<sup>13</sup> a status quo fenntartása az alapvető magyar érdek költségvetési ügyekben.<sup>14</sup> Hosszabb távon, 2020 után, a helyzet változhat, hiszen fel-

13 A Bizottság 2004-es számításai szerint Magyarországon az egy főre jutó GDP 4 százalékos átlagos éves növekedési ütem mellett 2017-ben érné el az EU átlagának 75 százalékát, ha a régi tagállamok átlagos növekedési üteme 2,5 százalék lenne [EB, 2004b, 16. o.]. A jelenlegi alacsony magyar növekedési ütem mellett ez a dátum még tovább tolódhat.

14 Ez a legtöbb új tagállamra is áll, azonban nem mindre! Az egy főre jutó GDP tekintetében már csatlakozásuk pillanatában az EU átlagához közelebb álló és viszonylag jelentéktelen mezőgazdasággal rendelkező Csehország és Szlovénia, valamint a bámulatos ütemben növekvő Észtország közös költségvetéssel kapcsolatos álláspontja akár gyökeresen is módosulhat 2005-höz képest, ami érdekes és fontos változásokhoz vezethet a 2014–2020-as pénzügyi keret tárgyalásakor.

tételezhető, hogy a gazdasági fejlődés következtében hazánk is a jelenlegitől eltérő kiadási prioritásokban lesz érdekelt.

A költségvetés jövőjéről szóló viták általános kiindulópontja ugyanakkor, hogy az uniónak már most sokkal több forrást kellene biztosítania a XXI. század nagy kihívásainak (globalizáció, klímaváltozás, energiabiztonság, elöregedés stb.) megválaszolására. A status quo eszerint nem érdeke az EU egészének, és egyre erősebb az annak megváltoztatására irányuló nyomás. Ennélfogva a közös költségvetés ma még viszonylag csekély, de a jövőben jó eséllyel egyre növekvő jelentőségű kiadási tételei (K+F, bel- és igazságügyek, migráció, energia stb.) esetében meg kell határozni a magyar érdekeket. A helyzetet bonyolítja, és alapos mérlegelést tesz szükségessé, hogy a nagy nettó befizető tagállamok 2003–2005-ös tárgyalások során tanúsított magatartása arra enged következtetni, hogy új kiadási prioritások csak a jelenlegi két nagy költségvetésű politika (a kohéziós politika és a közös agrárpolitika) legalább egyikének háttérbe szorítása esetén képzelhetők el. Magyarország tehát akár olyan helyzetbe is kerülhet, hogy választania kell a kohéziós politika és a KAP között.

Az elég egyértelműnek tűnik, hogy a kohéziós politika forrásaira Magyarországnak 2013 után is szüksége lesz. Ráadásul az EU-ban konszenzus van akörül, hogy az átlagnál szegényebb tagállamok gazdasági felzárkóztatását a közös költségvetésen keresztül támogatni kell. Ezt még a nettó befizető tagállamok sem vonják kétségbe. Vita csak a támogatások felhasználásának hatékonyságáról folyik, valamint arról, hogy a gazdag tagállamok szegény régióinak fejlesztése tagállami vagy közösségi feladat-e. Magyar szempontból a költségvetési reform kulcskérdése sokkal inkább a közös agrárpolitika sorsa. Mivel a közös költségvetés méretének növelése nem reális opció (sőt, még a jelenlegi kiadási szint fenntartása is kérdéses), a kiadási prioritások esetleges módosulása mindenképpen a jelenlegi kiadási szerkezet megváltozásával járna. A jelenlegi költségvetés kiadási oldalának legtöbbet kritizált tétele pedig a Magyarország számára fontos KAP. Minél nagyobb engedményekre hajlandó ezen a téren a magyar politika a következő pénzügyi keretről folyó tárgyalások során, annál nagyobb lesz a mozgástere a költségvetés többi részét illetően, annál offenzívebb álláspontot alakíthat ki. Viszont ha a KAP minél teljesebb megőrzése lesz a központi cél, akkor defenzív, a status quo megtartására irányuló álláspont képzelhető csak el.

A KAP megítélésével kapcsolatban néhány ponton egyértelmű a magyar érdek. Egyrészt alapvető, hogy az agrártermékek közös piaca és az ehhez kapcsolódó közösségi piacsabályozás fennmaradjon. Másrészt az agrárpolitika finanszírozásának – több tagállam által elképzelhetőnek tartott – nemzeti hatáskörbe való visszautalása nem érdekünk. Bár Magyarországon és a többi új tagállamban a 2013-ig tartó átmeneti időszak alatt (a közvetlen termelői támogatások nemzeti kiegészítése révén) hasonló rendszer működik, ennek fenntartása – a magyar költségvetés lehetőségeit figyelembe véve – az átmeneti időszak lejártát követően nem érdekünk.<sup>15</sup> Har-

<sup>15</sup> Megjegyzendő, hogy az EU egészének sem érdeke, hogy az egységes agrártámogatási rendszert egy nemzeti szubvenciók versenyéhez vezető rendszer váltsa fel. Ez komoly visszalépés lenne az integráció folyamatában.



madrészt Magyarország érdekelt abban, hogy megfelelő források álljanak rendelkezésre a magyar mezőgazdaság modernizációjához, felzárkózásához, főleg annak tükrében, hogy a régi tagállamok termelői évtizedeken keresztül komoly szubvenciókban részesültek, aminek következtében tőkeerősebbek, versenyképesebbek az új tagállamok termelőinél. Azonban a magyar mezőgazdaság versenyképességi problémái más eszközökkel is kezelhetők, mint a jelenlegi KAP középpontjában álló közvetlen termelői támogatásokkal. A versenyképességet javító, az ágazati infrastruktúra kiépítését és az eszközpark modernizálását célzottan támogató, ideiglenes, *idővel kifutó intézkedések* talán még hasznosabbak is lennének.

Magyarország ugyanis *hosszú távon* nem feltétlenül érdekelt az agrárszektor közösségi szubvencionálásában. Első pillantásra persze egyértelműnek tűnik, hogy a mezőgazdasági támogatások fenntartása alapvető magyar érdek, hiszen Magyarország jelentős agrárszektorral rendelkezik, ráadásul a KAP nagymértékben javítja a magyar költségvetési egyenleget.<sup>16</sup> Ugyanakkor a magyar mezőgazdaság távlati fejlődése szempontjából sokkal alapvetőbb a hatalmas európai piachoz való akadálymentes hozzáférés, mint a magas agrárszubvenciók fenntartása. Ebből a szempontból agrárügyekben a magyar Európa-politika legfontosabb prioritása az egyenlő versenyfeltételek biztosítása, a régi és új tagállamok termelői között a támogatások nagysága tekintetében jelenleg létező megkülönböztetés megszüntetése. Egyenlő versenyfeltételek azonban nemcsak a támogatások azonos szintre hozásával, hanem a közvetlen kifizetések teljes leépítésével is létrejöhetnek. Ha a magyar mezőgazdaság versenyképes, akkor az agrártámogatásokra a magyar termelőknek – egyenlő versenyfeltételek biztosítása esetén – nincs szüksége.

A magyar mezőgazdaság versenyképességének alakulását jól mutatja az agrártermékek kereskedelmének alakulása. A KSH adatai szerint a magyar agrárkereskedelem mérlege pozitív, de a többlet az utóbbi években jelentősen csökkent.<sup>17</sup> Különösen az EU-tagállamokkal szembeni többlet apadt számottevően a csatlakozás után, bár a trend 2007-ben megfordulni látszott.<sup>18</sup> Ugyanezen időszak alatt a teljes magyar kereskedelem egyenlege viszont látványosan javult, elsősorban a többi tagállammal folytatott kereskedelmünk növekvő többlete következtében.<sup>19</sup> Ezek az adatok arra utalnak, hogy – ellentétben a magyar gazdaság egészével – a magyar mezőgazdasági termelők, a piacvédelem uniós csatlakozásunkat követő megszűnése mi-

16 2006-ban a KAP keretében érkezett Magyarországra az összes támogatás 46 százaléka, 841 millió euró [EB, 2007b], annak ellenére, hogy a közvetlen kifizetések régi tagállamokban folyósított szintjének csak 35 százalékát kapták a magyar termelők.

17 Agrárkereskedelmünk (élelmiszer, ital, dohány) többlete 2003-ban 1,2 milliárd euró volt, 2006-ban már csak 800 millió [KSH, 2007a].

18 Az EU 25-tel folytatott agrárkereskedelmünk 2003-ban még közel 600 millió eurós aktívumot mutatott, 2006-ban viszont már majdnem nullszaldós volt [KSH, 2007a], a legfrissebb adatok szerint azonban 2007-ben már ismét több mint 800 milliós többletet mutatott [KSH, 2007c].

19 A magyar külkereskedelmi hiány 2003 és 2006 között 4 milliárd euróról 2,5 milliárdra csökkent, 2007-ben pedig már csak 300 milliót tett ki. Ennek hátterében elsősorban az EU többi tagállamával bonyolított kereskedelmünk kedvező alakulása áll: a 15 régi tagállammal való kereskedelmünk többlete 2007-ben már 2 milliárd euró fölé emelkedett, a 12 új tagországgal folytatott kereskedelmünk többlete pedig megközelítette a 4 milliárd eurót [KSH, 2007b].

att élesebbé vált versenyben a korábbinál kevésbé állják meg a helyüket a belső piacon. Mindebben valószínűleg szerepet játszik a régi tagállamok termelőinek jelenlegi magasabb támogatottsági szintje, és az, hogy a KAP fennállásának hosszú évtizedei alatt a magas szubvencióknak köszönhetően modernizálódott, versenyképesé vált a régi tagállamok mezőgazdasága. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a magyar agrárkereskedelem mérlege a leglátványosabban a többi új tagállammal szemben romlott,<sup>20</sup> holott ebben a viszonylatban a szubvenciók szintje nem különbözik. Az adatok alapján némileg vegyes kép rajzolódik ki (főleg a romló kereskedelmi egyenleg trendjének ellentmondó, pozitív 2007-es fejlemények tükrében), de összességében arra lehet következtetni, hogy ha vannak is problémák a magyar mezőgazdaság versenyképességével, azok nem feltétlenül az agrártámogatásokkal és azok relatív szintjével állnak összefüggésben.

Ennek a problémának az alapos körülménye túlmutat ennek a cikknek a keretein. Itt csak arra utalnék, hogy érdemes végiggondolni: rövid távon milyen típusú támogatások alkalmasak a leginkább a magyar agrárszektor modernizációjára és versenyképességi gondjainak kezelésére (a mainál célzottabb, a termelékenység javulására, az infrastruktúra-fejlesztésre, az eszközpark modernizációjára fókuszáló támogatási szerkezet, vagy a jelenlegi, könnyen és gyorsan felhasználható, ezért a pozitív nettó egyenleget növelő, de a termelékenységet nem feltétlenül javító közvetlen kifizetések). Mint ahogy azon is érdemes elgondolkodni, hogy a magyar mezőgazdaságnak hosszabb távon valóban létfontosságú érdeke-e a KAP szubvencióinak fenntartása. Versenyképes magyar termelők és termékek ugyanis támogatások nélkül is helyt tudnak állni a belső piacon, feltéve, hogy a többi tagállam termelői sem kapnak támogatást.

Ami pedig egy radikális KAP-reform magyar nettó pozícióra gyakorolt hatásait illeti, azok nem kizárólag negatívak lennének. A közösségi agrártámogatások jelentős csökkenése ugyanis minden bizonnyal nem önmagában álló változás lenne, hanem egyszersmind megváltoznának a közös költségvetés más elemei is, pl. megszűnne a brit visszatérítés, nőnének a más politikák finanszírozására fordított források, és valószínűleg kisebbé válna a költségvetés mérete is. Így Magyarország egyrészt kevesebb agrártámogatáshoz jutna, másrészt viszont megtakarításokat érne el a brit visszatérítés megszűnése vagy összegének csökkenése következtében. Az agrárkiadások leépítéséből megtakarított pénz egy részét valószínűleg új politikákra fordítanák a tagállamok, más részét pedig kivonnák a közös költségvetésből, csökkentve annak főösszegét. Magyarország így egyrészt részesedne az új politikák támogatásaiból,<sup>21</sup> másrészt a költségvetés méretének zsugorodásával arányosan apadná-

20 A tíz új tagállammal való agrárkereskedelmünk mérlege 2003 és 2006 között aktívból passzívba váltott [KSH, 2007a], bár 2007-ben (immár 12 új tagállam viszonylatában) ismét aktívumot mutatott [KSH, 2007c].

21 A magyar támogatások összege persze a kérdéses szakpolitikától függ. A kiválóság alapján kiosztott K+F támogatások elnyerésére pl. sokkal több esélyük van a fejlettebb gazdasággal rendelkező tagállamoknak, mint Magyarországnak (legalábbis rövid távon). Ezzel szemben feltételezhető, hogy a migrációs politikára vagy a transeurópai hálózatokra fordított többletforrásokból Magyarország nagy összegekkel részesedne.



nak a befizetései. A reform konkrét elemeitől függ, hogy az agrártámogatások csökkentésének magyar nettó pozícióra gyakorolt hatását a többi tényező mennyiben ellensúlyozná. Az összesített hatás maga után vonhatna a mainál valamivel rosszabb nettó pozíciót is, azonban az esetleges változások következményeinek elemzésekor a statikus megközelítés helyett helyesebb egy dinamikus, a közvetett hatásokat is figyelembe vevő megközelítésből kiindulnunk.

Rátérve a korábban ismertetett reformelképzelések magyar szempontból való értékelésére, ezek közül az általános korrekciós mechanizmus bevezetésére irányuló javaslatokat annak függvényében lehet megítélni, hogy Magyarország milyen stratégiai célokat tűz maga elé. Ha Magyarország hosszú távon is a kohéziós politika és a KAP egyidejű fenntartására törekszik, akkor magyar szempontból előnyös lehet egy általános korrekciós mechanizmus bevezetése a ZEW vagy a Bizottság elképzelései szerint. Egy általános korrekciós mechanizmus ugyanis politikailag megkönnyítene az agrártámogatások fenntartását, mivel a közös agrárpolitikában nem érdekelt tagállamokat kompenzálná a számukra hátrányos újraelosztási hatások egy részéért. Bár a korrekció következtében Magyarországnak a jelenleginél több pénzzel kellene hozzájárulnia a saját termelőinek támogatásához, ugyanakkor a brit visszatérítés megszűnése – a konkrét paramétereiktől függően – ellensúlyozná azt. A ZEW számításai szerint pl. a legtöbb elképzelhető forgatókönyv esetén a brit visszatérítés megszűnéséből származó megtakarítás ellensúlyozná az általános korrekciós mechanizmus bevezetéséből adódó magyar többletbefizetéseket, így összességében javulna a nettó egyenlegünk. Ennek oka valószínűleg az, hogy mivel a ZEW által javasolt mechanizmus csak az agrárkiadásokból származó hatásokat korrigálná, annak összköltsége a jelenlegi rendszer költségénél kisebb lenne. A korrekciós mechanizmus összköltségét saját javaslatában a Bizottság is korlátozta (7,5 milliárd euróban). Így Magyarország nettó költségvetési egyenlege a Bizottság számításai szerint is javulna. A spanyol-szlovén kutatócsoport által javasolt korrekciós módszer fő hátránya Magyarországot illetően – a bonyolultságn túlmenően – éppen az lenne, hogy a kiegyenlítő transzferek teljes összege meghaladná az évi 15 milliárd eurót (összehasonlításképpen: a brit visszatérítés összköltsége az utóbbi néhány évben 5,2 milliárd euró körül mozgott). Így Magyarország nettó egyenlege – az agrártámogatásokból profitáló tagállamként – minden, a szerzők által vizsgált esetben jelentősen romlana.

Más következtetés adódik abban a kevésbé reális esetben, ha Magyarország hajlandó komoly engedményeket tenni a KAP terén. Az agrártámogatások radikális csökkentése esetén nagyrészt megszűnnének a kiadási oldal azon sajátosságai, amelyek jelenleg túlzottnak ítélt negatív költségvetési egyenlegekhez vezetnek egyes tagállamokban. Ebben az esetben pedig nem lenne sem szükséges, sem igazolható a régi korrekciós mechanizmusokat fenntartani, illetve újakat bevezetni.

Az általános korrekciós mechanizmusokkal ellentétben egy új saját forrás bevezetésének megítélése független attól, hogy Magyarország hogyan viszonyul a KAPHoz. Egy közösségi adó ugyanis a közös költségvetés kiadási oldalát egyáltalán nem befolyásolná, csak annak finanszírozását alakítaná át. Az új saját forrás bevezetésére irányuló reformjavaslatok megítélésének egyik szempontja azok magyar nettó po-

zícióna gyakorolt hatása, ami a javasolt adófajtától függően változik. Például az állampolgárok által közvetlenül fizetett áfa vagy szja esetén a magyar nettó egyenlegre gyakorolt hatás semleges, illetve enyhén pozitív lenne, a dohány- és alkoholos termékekre kivetett jövedéki adó vagy a széndioxid-kibocsátásra kivetett adó esetén nagyon, a vállalati jövedelemadó esetén mérsékelten negatív [Heinemann és mások, 2007]. Persze érvelhetünk úgy, hogy egy közösségi adó bevezetése esetén már nem a tagállamok, hanem közvetlenül az adófizetők (állampolgárok vagy vállalatok) lennének az adóalanyok, így nem lenne értelme nettó pozíciót számolni. Ez ellen lehet azonban vetni, hogy a tagállamok ebben az esetben is biztosan tovább számolnák a nemzeti egyenlegeket, hiszen az érdekeik (befizetésekhez képest minél több támogatást biztosítani saját országuknak) nem változnának. A pontos számításokhoz minden eszközük meg is lenne, hiszen a közösségi adót a nemzeti adóhatóságok szednék be. Ráadásul – amint azt a ZEW kutatói hangsúlyozzák – egy uniós adó bevezetése önmagában nem módosítaná a politikák működéséből fakadó újraelosztási hatásokat, így nem orvosolná a közös költségvetés legproblematikusabb jellemzőit.

Mindezekről eltekintve azonban egy új saját forrás bevezetésének – megint csak a kiválasztott adófajta jellemzőitől függően – más következményei is lehetnek. Például megszűnne az a helyzet, hogy a közös költségvetést a nemzetközi intézményekhez hasonlóan alapvetően a tagországok hozzájárulásaiból finanszírozzák, miközben az EU jellemzői (hatásköre, jelentősége, ideológiája, működésének módja) túlmutatnak egy hagyományos nemzetközi szervezet jellemzőin. Ezenkívül láthatóbbá és átláthatóbbá válhatna az EU finanszírozása, növelve az állampolgárok uniós ügyekben való tudatosságát és tájékozottságát, elosztatva az EU költségeivel kapcsolatos tévképzeteket, és végső soron demokratikusabbá téve az uniós működését is. Az viszont már eléggé kérdéses, hogy ettől népszerűbbé válna-e az EU. Új adófajta bevezetésével mindenesetre nehéz lesz európai polgárokat faragni az európaiakból. Ez csak egyik eleme lehetne egy föderális Európai Unió kialakulásának, de a kérdés tágabb összefüggéseinek vizsgálata ismét túlmutat ennek a cikknek a keretein.

Távlatilag és összeurópai szempontból véleményem szerint az Európai Parlament szerepének növelése lenne a legjobb módszer a közös költségvetés működéséből fakadó problémák megoldására, ahogy azt a CEPS kutatói is javasolják. Annak, hogy a pénzügyi keretről való döntések meghozatalánál a nettó költségvetési szemlélet érvényesül a legfontosabb szempontként, a legalapvetőbb oka a tagállamok szinte kizárólagos szerepe a döntéshozatalban. Ezért a probléma csak úgy rendezhető, ha az összeurópai szempontokat képviselő EP nagyobb beleszólást kap a hosszú távú költségvetési döntések meghozatalába. Ezt úgy lenne a legcélszerűbb elérni, hogy a többéves pénzügyi keretről is – az éves költségvetési eljáráshoz hasonlóan – együtt döntene a Parlament és a Tanács, és ez utóbbiban ráadásul áttérnének a hatékonyabb minősített többségi döntéshozatalra. Ez a forgatókönyv első ránézésre egyértelműen ellentétesnek tűnik a tagállamok érdekeivel. Bár az EP súlyának növelésével a költségvetési döntéshozatali folyamatban értelemszerűen csökkenne a tagállamok befolyása, egy ilyen reform jelentősen tehermentesítené a Tanácsot. Ez pedig nem elhanyagolható szempont az egyre több tagállamot tömörítő és egyre több



kérdéssel foglalkozó EU-ban, ahol a kissé merev, konszenzusra törekvő Tanáccsal szemben a konfliktusok megoldásának természetesebb és hatékonyabb (mert rugalmasabb) fóruma lehet a Parlament. Arról nem is beszélve, hogy az EP demokratikusabban, átláthatóbban működik a Tanácsnál. A tagállamok számára elfogadhatóbbá tenne egy ilyen megoldást, hogy – pénzügyi szuverenitásukkal összhangban – a végső korlát, a költségvetés méretéről való döntés a belátható jövőben a kezükben maradna. Az EP szerepe csak a közös költségvetés forrásainak elköltésében nőne meg, befolyásának határt szabna, hogy a források mennyiségéről továbbra is a tagállamok döntenének egyhangúsággal.

#### 4. Zárszó

Alapvető kérdés, hogy az új század legfontosabb kihívásaira adandó válasz költségvetési feladat-e, vagy sem. Úgy vélem, hogy elsősorban nem. Például kutatás-fejlesztésre Európában elsősorban a vállalati szférának kell többet fordítania, nem a közszférának. A K+F-re fordított közkiadások esetében inkább annak van értelme, hogy az erőfeszítések jobb összehangolása és a méretgazdaságossági hatások eredményesebb kihasználása érdekében a tagállamok a jelenleginél többet költsenek erre a területre a közösségi kasszából, és kevesebbet a nemzeti költségvetésekből. Arról nem is beszélve, hogy a magasabb kiadások önmagukban nem hoznak eredményt. Európában sokszor inkább a kutatási eredmények gyakorlati alkalmazásával van a gond, aminek megoldása viszont alapvetően piacsabályozási feladat.<sup>22</sup> Az EU a klímaváltozásra is elsősorban a közösségi piacsabályozással, a kibocsátás-kereskedelmi rendszer felállításával próbál válaszolni. A költségeket a vállalatok és a fogyasztók viselik. De példaként felhozható a foglalkoztatás növelése is. Itt ugyan már nagyobb szerepe van a közkiadásoknak (pl. az oktatás és képzésen, valamint az aktív munkaerő-piaci politikákon keresztül), ezek a területek viszont tagállami hatáskörbe tartoznak.

Az EU a közös költségvetésnél összehasonlíthatatlanul fontosabb hatást gyakorol tagállamainak gazdaságára az egységes piac működésén és annak közösségi szabályozásán keresztül. Ez mindaddig nem is lehet másképp, amíg az EU költségvetése jelentősen meg nem haladja az uniós GDP 1 százalékát. Ugyanakkor ez korántsem jelenti, hogy mindegy lenne, mire fordítjuk a közösségi forrásokat. Kétségtelen, hogy az EU költségvetése is hozzájárulhat a globalizációból, klímaváltozásból, elöregedésből stb. származó legégetőbb problémák kezeléséhez (a Sapir-jelentés pl. ennek mi-kéntjére tesz javaslatot), de tudatában kell lenni annak, hogy ez a hozzájárulás csak korlátozott, a közösségi kiadások szerepe inkább csak kiegészítő lehet.

Amint arra a bevezetésben már utaltam: a közös költségvetés méretének csökkentésére való törekvés előtérbe kerülése többek között a bővítés következménye. A nagy nettó befizető tagállamok olcsón meg akarják úszni az átlagnál szegényebb új tagállamok felvételét. A reformretorika mögött tehát sokszor egyszerű megtakarítási szándék áll. Némileg kérdéses ugyanis, hogy – az egyes tagállamok által szor-

<sup>22</sup> Ehhez ld. Eurostat [2006] és EB [2007a].

galmazott reformjavaslatokból kiindulva – a KAP első pillérének megszüntetése és a kohéziós források megfelelése révén megspórolható évi 60–70 milliárd euró értelmében el lehetne-e költeni európai szinten; és még bizonytalanabb, hogy ilyen hatalmas költségvonzatú új politikák bevezetéséhez meglenne-e a szükséges támogatás a tagállamok részéről, főleg a jelenlegi, status quo felé hajló döntéshozatali rendszer mellett.

Azonban a nettó befizető tagállamok indítékaitól függetlenül, a XXI. század nagy kihívásai, a globalizáció, a klímaváltozás stb. Magyarországot éppúgy érintik, mint az EU többi tagállamát. Ezeknek a problémáknak a megoldásához az EU költségvetésének is hozzá kell járulnia, így Magyarország sem hagyhatja figyelmen kívül a közös költségvetés megújulása mellett szóló érveket, sem az erre irányuló politikai nyomást. Mivel a politikai realitások nem teszik lehetővé a kiadási főösszeg növelését, bármilyen reformnak szükségszerűen a prioritások átrendeződésével kell járnia. Magyar részről különösen azt érdemes végiggondolni, hogy hosszú távon valóban alapvető érdekünk-e a közösségi agrárszubszenciák fenntartása; és hogy ezek helyett milyen politikákra lehetne fordítani a közösségi forrásokat. Elvégre a közös költségvetés most zajló felülvizsgálata éppen a hosszú távú reform lehetséges irányának és elemeinek, valamint gyakorlati megvalósításának alapos végiggondolását hivatott lehetővé tenni.

### Irodalom

- Cattoir, Philippe (2004): Tax-based EU own resources: An assessment, European Commission Taxation Papers, Working Paper no. 1/2004, hozzáférhető: [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/resources/documents/tax\\_assessment.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/tax_assessment.pdf) (2008. április 1.)
- Deloitte (2007): Future Own Resources, External Study on the Composition of Future Own Resources for the European Parliament, final report, hozzáférhető: [http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/events/20070628\\_natparl/20070628\\_future\\_own\\_resources.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/events/20070628_natparl/20070628_future_own_resources.pdf)
- Európai Bizottság (2004a): Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system, Technical annex, COM(2004) 505 final, Brüsszel, 2004. július 14., hozzáférhető: [http://ec.europa.eu/budget/documents/agenda\\_2000\\_reports\\_financing\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/documents/agenda_2000_reports_financing_en.htm) (2008. április 1.)
- EB (2004b): A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion, Luxemburg, 2004, hozzáférhető: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm) (2008. április 1.)
- EB (2007a): Commission staff working document accompanying the Green Paper 'The European Research Area: New Perspectives', SEC(2007) 412/2, Brüsszel, 2007. április 4., hozzáférhető: [http://ec.europa.eu/research/era/consultation-era\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/era/consultation-era_en.html) (2008. április 1.)



- EB (2007b): EU budget 2006 – Financial Report, Luxemburg, 2007, hozzáférhető: [http://ec.europa.eu/budget/publications/fin\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/publications/fin_reports_en.htm) (2008. április 1.)
- Eurostat (2006): R&D expenditure in Europe, Statistics in focus, 6/2006, hozzáférhető: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NS-06-006/EN/KS-NS-06-006-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NS-06-006/EN/KS-NS-06-006-EN.PDF) (2008. április 1.)
- de la Fuente, Angel–Rafael Doménech (2001): The redistributive effects of the EU budget: an analysis and a proposal for reform, in: Journal of Common Market Studies, 2002, vol. 39, no. 2
- de la Fuente, Angel–Rafael Doménech–Vasja Rant (2008): Addressing the net balances problem as a prerequisite for EU budget reform: A proposal, 2008. február, hozzáférhető: [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/discussions\\_papers\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/discussions_papers_en.htm) (2008. április 1.)
- Gros, Daniel–Stefano Micossi (2005): A Better Budget for the European Union, More Value for Money, More Money for Value, CEPS Policy Brief No. 66, 2005. február, hozzáférhető: <http://www.ceps.be> (2008. április 1.)
- Heinemann, Friedrich–Philipp Mohl–Steffen Osterloh (2007): Reform Options for the EU Own Resources System, Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2007. december 4., még kiadatlan, de az elemzés német nyelvű összefoglalója hozzáférhető: [ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW\\_Eigenmittel\\_Studie\\_Kurzfassung.pdf](ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_Eigenmittel_Studie_Kurzfassung.pdf) (2008. április 1.)
- Iván Gábor–Hetényi Géza (2007): Az EU költségvetési prioritásainak változása a 2007–2013-as pénzügyi keretekről létrejött megállapodás tükrében, in: Balázs Péter–Szemplér Tamás (szerk.): EU-költségvetés: kihívások és reformtervek, Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet – Közép-európai Egyetem EU Bővítési Központja, 2007, 49–105. o.
- KSH (2007a): Statisztikai tükör I. évf. 13. szám (Az agrárjellegű termékek külkereskedelmi forgalma), 2007. április 27., hozzáférhető: [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu) (2008. április 1.)
- KSH (2007b): Statisztikai tükör II. évf. 37. szám (Külkereskedelmi termékforgalom, 2007), 2008. március 26., hozzáférhető: [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu) (2008. április 1.)
- KSH (2007c): A kereskedelmi termékforgalom változása az EU országokkal 2007. I–XII. hónapokban árufőcsoportonként, hozzáférhető: [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu) (2008. április 1.)
- Sapir, André–Philippe Aghion–Giuseppe Bertola–Martin Hellwig–Jean Pisani-Ferry–Dariusz Rosati–José Viñals–Hellen Wallace (2003): An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Romano Prodi, 2003. július, hozzáférhető: <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf> (2008. április 1.)

TATTAY LEVENTE

## A szerződési jog európai harmonizációja és Magyarország

*A belső piac kitéljesítéséhez nélkülözhetetlen az Európai Unió tagállamai magánjogi szabályainak egymáshoz közelítése – vélik szinte egyhangúan az európai vállalkozások és a jogtudomány szakértői. Ennek ellenére ebben a folyamatban csak viszonylag későn, a kilencvenes években történt előrelépés Európában, amikor is többek között a Lando-bizottság és a páviai csoport megkezdte tevékenységét; uniós szinten pedig még később történt áttörés: mindössze tíz éve foglalkoznak az unió intézményeiben, különösen a Parlamentben és a Bizottságban belül ezzel a kérdéssel.*

### 1. A magánjog és szerződési jog harmonizációja az Európai Unióban

Az Európai Gazdasági Közösségek keretében a hatvanas és a hetvenes években eredetileg a magánjogot nem kívánták szabályozni. Az európai integráció kezdetben és hagyományosan inkább a közjoggal kapcsolódott össze. Az EK-Szerződés<sup>1</sup> éppen csak érintett magánjogi kérdéseket, így a belső piaccal kapcsolatos jogharmonizációt előíró szakaszban<sup>2</sup>, vagy a kereskedelmi társaságok egyik tagállamból a másikba történő áttelepülése tekintetében.<sup>3</sup> Előre lehetett azonban látni, hogy az Európai Uniónak szüksége van magánjogra a belső piacon a négy szabadság érvényesülése, vagyis az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad áramlása szempontjából, az igazi áttörés azonban csak a kilencvenes években következett be.

A jogegységesítés elsősorban a magánjog speciális területeit érintette, így a társasági jogot, a kereskedelmi képviselési szerződéseket és a szellemi alkotások jogát.<sup>4</sup> Mindezekben a területeken számtalan rendeletet hoztak és számos irányelv alkalmazására került sor.

A jogegységesítés hulláma a múlt század nyolcvanas éveinek közepétől kezdődően fokozatosan, *az 1990-es évtizedben érte el a magánjog klasszikus központját<sup>5</sup>, a kötelmi jogot*, ideértve a szerződési jogot. Ez azonban az Európai Közösségben nem eredményezi a kötelmi jog újraszabályozását. Ennek ismeretében felmerül az a kérdés, *hogy milyen mértékben szükséges egységesíteni a kötelmi jogot az Európai Unióban.*

1 EK-Szerződés: Az Európai Gazdasági Közösséget alapító, 1957-ben kötött és többször módosított (Egységes Európai Okmány 1987; Maastrichti Szerződés 1993; Amszterdami Szerződés 1999; Nizzai Szerződés 2002) szerződése vagy Római Szerződés.

2 Az EK-Szerződésnek a Nizzai Szerződés hatálybalépése előtti hivatalos szövegének 100. cikke.

3 Az EK-Szerződésnek a Nizzai Szerződés hatálybalépése előtti kiadásának 39. cikke.

4 Vékás Lajos: Polgári jogunk európai jogi háttéréről. Európai Jog 2003/6.

5 Ugyanott.

6 Az EK-Szerződés 3. cikk (1) bek. h) pontja értelmében a Közösség tevékenysége magában foglalja a tagállamok jogszabályainak közelítését a közös piac működéséhez szükséges mértékben.

Az EK-Szerződés 3. cikk (1) bek. h) pontja,<sup>6</sup> 7. cikk (2) bekezdése, 94. cikke,<sup>7</sup> 95. cikk (1) bek.,<sup>8</sup> valamint 153. cikk (1) bek. – ahogy az közismert – csupán *lehetőséget biztosítanak a jogharmonizációra rendeletek és irányelvek alkalmazásával.*<sup>9</sup>

Jelentős erőfeszítéseket tettek az európai magánjog, ezen belül az európai szerződési jog létrehozására, sőt egy európai polgári törvénykönyv<sup>10</sup> kidolgozására.

## 2. Kodifikációs törekvések az európai magánjog terén

*A jogtudomány képviselőinek és az EK szerveinek a polgári jog területén bekövetkezett fejlődéséhez nagymértékben hozzájárul a jogtudomány. A kilencvenes évek elejétől fokozatosan felélenkült az európai szerződési joggal foglalkozó európai magánjogi műhelyek tevékenysége, így a Lando-bizottság<sup>11</sup>, az európai polgári törvénykönyv kidolgozásán fáradozó bizottság,<sup>12</sup> az Európai Magánjogtudósok Akadémiája: a páviai csoport.<sup>13</sup> További jelentős munkát végzett a kártérítési munkacsoport is.<sup>14</sup>*

Mind a négy munkacsoport az európai magánjog fejlődését nagyban elősegítő dokumentumokat dolgozott ki és tett közzé a közelmúltban.<sup>15</sup>

7 Az EK-Szerződés 94. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„A Tanács – a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való konzultáció után – egyhangúsággal irányelveket bocsát ki a tagállamok azon törvényeinek, rendeleteinek és közigazgatási előírásainak közelítésére, amelyek közvetlen hatással vannak a közös piac létrehozására vagy működésére.”

8 Az EK-Szerződés 95. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„A 94. cikktől eltérően, és ha jelen Szerződés másként nem rendelkezik, a 14. cikkben foglalt célok megvalósítására a következő rendelkezések alkalmazandók. A Tanács – a 251. cikkben előírt eljárásnak megfelelően és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való konzultáció után – meghozza a tagállamok törvényeinek, rendeleteinek és közigazgatási előírásainak közelítésére vonatkozó azon intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac létrehozása és működése.”

9 Az EK-Szerződés 47. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az EU Tanácsa a vállalkozói tevékenység megkezdését és gyakorlását irányelvekkel szabályozza.

10 Az Európai Polgári Törvénykönyvről szóló jelentős monográfia (Dieter Martiny-Norman Witzleb: *Auf dem Weg zu einem Europäischen Zivilgesetzbuch*, Springer, Heidelberg, 1998) már 1998-ban megjelent.

11 A Commission on European Contract Law 1980-ban kezdte meg a tevékenységet Firenzében, Lando dán professzor vezetésével. Célkitűzése az alapvető európai szerződési jog kidolgozása.

12 Study Group on European Civil Code. Alapvető törekvése a magánjog teljes vagyoni jogi részének az egységesítése és az európai polgári törvénykönyv kidolgozására irányul. A csoport 1998-ban kezdte el munkáját, vezetője Christian Bar professzor, aki több európai kutatóhelyen működő csoportot fog össze.

13 Az Európai Magánjogtudósok Akadémiája, más néven a páviai csoport 1992-ben jött létre. Vezetője Giuseppe Gandolfi professzor. A csoport a páviai egyetemi központtal működik. Konceptiója az európai magánjog teljes körű szabályozása. Lásd bővebben: Kecskés László–Nemessányi Zoltán: A magánjog egységesítésének folyamata. In: Nemessányi Zoltán (szerk.): *Tanulmányok az európai magánjog köréből*. Krónika. Pécs, 2004., 11–53. old.

14 Study Group on European Tort Law. 1993-ban kezdte el működését Tilburgban (Hollandia), Jaap Spier professzor vezetésével.

15 Principles of European Civil Law (1997); az Európai Polgári Törvénykönyv (European Civil Code) tervezete (2001); Gandolfi Giuseppe: *Die Vorentwurf eines Europäischen Vertragsgesetzbuches*. In: *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*. 2002. 1. sz. 2. old.; Principles of European Tort Law (2004).

A legjelentősebbnek az európai szerződési jog alapelveit kidolgozó (Study Group on European Civil Law) *Lando-bizottság tűnik*, amely által kidolgozott értékes tervezetet az Európai Bizottság 2001-ben elküldte az EU-tagállamok illetékes szervezeteinek.<sup>16, 17</sup>

Az európai szerződési jog alapelvei magyar fordításban is megjelentek.<sup>18</sup>

### 3. Szükséges-e az európai szerződési jog harmonizációja? Az Európai Parlament és az Európai Bizottság véleménye

Anélkül, hogy bármely szervezet vagy a jogtudomány képviselői kimondták volna az egységes európai szerződési jog kidolgozásának szükségességét, a *fogyasztóvédelmi irányelvek átültetése a nemzeti jogokba már a nyolcvanas évek közepétől bizonyos szerződési jogi kérdések harmonizációját követelte meg*.<sup>19</sup>

Az Egységes Európai Okmány, amely a 100. cikkben elrendelte<sup>20</sup>, hogy öt éven belül egységesíteni kell azokat a jogszabályokat, melyek a *belső piac működését befolyásolják, szintén jelentősen érintette a szerződési jogi kérdéseket*.<sup>21</sup> A Maastrichti Szerződés elrendelte az Európai Unió közös igazságügyi és belpolitikai együttműködését. Az Amszterdami Szerződés<sup>22</sup> pedig előírta az igazságügyi együttműködést polgári ügyekben.

Mind az Egységes Európai Okmány, mind a Maastrichti Szerződés vitathatatlanul és aktuálissá tette a szerződési jog egyes területeinek jogharmonizációját. *Az Európai Tanács tamperei csúcstalálkozóját<sup>23</sup> kell elsőként említeni, amelynek fő témája a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés volt*. Az Európai Tanács ennek érdekében átfogó tanulmány készítését írta elő, amely feltárja, hogy szükséges-e a tagállamok magánjogának harmonizációja. Az Európai Parlament szintén 2000-ben kérte fel a Bizottságot tanulmány készítésére ugyanerről a témáról.

Az Európai Bizottság 2001. július 11-én bocsátotta ki az európai szerződési jogról szóló közleményét<sup>24</sup>, majd a 2003-ban kiadott közleményében akciótervet tett

16 Az Európai Bizottság 2001. július 11-én kibocsátott egy közleményt az európai magánjog fontos részét képező európai szerződési jogról „Európai szerződési jog” címmel; Communication from the Commission to the Council on the European Contract Law. Brussels 11.07. 2001. 298 final.

17 Kovács Bálint–Nemessányi Zoltán: Az Európai Bizottság célkitűzése: koherensebb európai szerződési jog. In: Nemessányi Zoltán (szerk.): Tanulmányok az európai magánjog köréből. Pécs, 2004., 39–42 o.

18 Verebics János: Az európai magánjog fejlődésének fő irányai. MEH Budapest, 2004., 95–126. old.

19 A termékefelelősségről szóló 85/374/EGK irányelvet és a hálaló kereskedelemről szóló 85/77. sz. EGK irányelvet már az Egységes Oltalmi Okmány hatálybalépése (1987. január 1.) előtt átültették.

20 Az EK-Szerződés korábbi 100a. cikkének számozása 95. cikkre változott.

21 A Maastrichti Szerződést, amely módosította az EK alapszerződését, 1992. február 7-én írták alá, és 1993 novemberében lépett hatályba.

22 Az Amszterdami Szerződés módosította az EK-alapszerződést. 1997. október 2-án írták alá, 1999. május 1-jével lépett hatályba.

23 Az Európai Közösség állam- és kormányfőinek tamperei csúcsertekezletét 1999. október 16–17-én tartották.

24 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European Contract Law. Brussels 11.07. 2001. COM (2001) 398 final.

közzé, amely az európai szerződési jog harmonizálásának a formáját és ütemezését is előírta.<sup>25</sup>

Az Európai Parlament 2006. március 23-án döntést hozott a *szerződési jog egységesítéséről* és az e téren már kidolgozott jogszabályállomány átdolgozásáról, valamint a továbbiakban követendő eljárásról.<sup>26</sup>

#### 4. A szakemberek véleménye

A magyar magánjogtudósok egyöntetű véleménye az, hogy az európai szerződési jogra igenis szükség van. Egységesítésének legfontosabb indoka az, hogy javítaná a jogbiztonságot és *számos problémától megszabadítaná a kereskedelmet*<sup>27</sup> Európában – melynek határok nélküli volta a közös piac alapja. Az egységes európai piac funkcionálásából fejlődött ki a polgárok és a vállalatok azon szükséglete, hogy a magánjogot és szerződési jogot is egységesen kell szabályozni.<sup>28</sup>

Az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad áramlása, azaz a négy szabadság megvalósítása szerződések alapján történik, *azaz minden lényeges gazdasági folyamat, minden kereskedelmi ügylet szerződésekre épül.*<sup>29</sup>

Az európai szerződési jog bevezetése mellett számos gyakorlati érv szól. Így az európai szerződési jog területén folyó kutatómunkák a belső piac azon akadályainak az elhárítására irányulnak, amelyek a tagállamok szerződési jogi rendszerének különbözőségeiből erednek.<sup>30</sup> Nem vitatható a szakemberek egyöntetű véleménye, valamint az Európai Bizottság és az Európai Parlament azon álláspontja, miszerint az egységes belső piac a polgári jog harmonizációja nélkül nem teljesen működőképes.<sup>31</sup>

#### 5. Az érdekelt vállalkozások véleménye

A határon túli ügyletekben érdekelt vállalkozások *83 százaléka az egységes európai szerződési jog kidolgozása mellett áll.*<sup>32</sup> A szerződési jog harmonizációja mindenképp

25 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A more coherent European contract law. An action plan. Brussels 12.2.2003 COM (2003) 68 final.

26 Entscheidung des Europäischen Parlaments von 23. 2. 1006. Zum Europäischen Vertrags recht und zur Überarbeitung des gemeinschaftliches Besitzstrands: weiteres Vorgehen (2005/2002 (INI)

27 Hugh Beale: Az európai szerződések jogának fejlődése, úton egy európai Ptk. felé. In: A magyar magánjog a jogfejlődés áramában. Novotni Kiadó, Miskolc 2002. 48. old.

28 D. Grossfeld–K. Bilde: Europäische Rechtsvergleichung. Zeitschrift für Rechtsvergleichung 6/1992.

29 Nagy Éva: Az európai szerződési jog egységesítésének problémái. In: Nemessányi Zoltán: Tanulmányok az európai magánjog köréből. Krónika Kiadó, Pécs 2004. 79. old.

30 Hugh Beale: Az európai szerződések jogának fejlődési irányai, úton egy európai Ptk. felé. In: A magyar magánjog az európai jogfejlődés áramában. Novotni Kadó, Miskolc 2002. 24–25. old.

31 K. H. Lehne: Auf dem Weg zu einem Europäischen Vertragsrecht; Zeitschrift für Europäisches Privatrecht. 2007/1.

32 Stephan Weatherill: Brauchen wir ein europäisches Vertragsrecht?, Bécsben, a IV. európai jogásznapon elhangzott előadás.

csökkentené a határon átnyúló ügyletek költségeit.<sup>33</sup> Főként a nemzeti jog imperatív szabályai képezik a határon átnyúló ügyletek kötésének gátját, ezért e szabályokat feltétlenül egységesíteni kellene.

Az országok jogi szabályozásában<sup>34</sup> jelentkező lényeges eltérések – önmagukban az ügyvédi és más költségek növekedésére tekintettel – a vállalkozások idegenkedését váltják ki abban az esetben, ha számukra ismeretlen jogról van szó.

## 6. Az európai szerződési jog egységesítésére irányuló uniós törekvések

A legfontosabb dokumentumok az európai szerződési jog létrehozása irányában a következők:

- 2001. július: közlemény az európai szerződés jogról<sup>35</sup>
- 2003: egy koherens európai szerződési jog akcióterve<sup>36</sup>
- 2004. október: az európai szerződési jog és a közösségi joganyag újrafeldolgozása<sup>37</sup>
- 2005: első jelentés az európai szerződési jog megteremtésére irányuló előrelépésről és a közösségi joganyag felülvizsgálatáról<sup>38</sup>
- 2007. február: zöld könyv a közösségi fogyasztóvédelmi jog átvizsgálásához<sup>39</sup>
- 2004 végéig adatbázist kellett létrehozni a nemzeti szerződési jogi jogszabályokról és a hozzá kapcsolódó joggyakorlatról.

A középtávú terv lényege, hogy 2005-től a jog-összehasonlítás, a jogalkutatók eredményeit nyilvánosságra kell hozni, a résztvevők közös koncepciókat, megoldásokat fogalmaznak meg a közös jogalkotás számára.<sup>40</sup>

A hosszú távú terv szerint 2006-tól a közös jogi elvek és terminológia fokozatosan a szerződési jog, azaz a meglévő szektorális irányelvek részévé válnak. 2008-tól kezdődik a jogi szabályozás rendszeres felülvizsgálata, ami annak az ellenőrzésére irányul, hogy a kérdéses elvek és terminológiák milyen hatással vannak a joggyakorlatra.<sup>41</sup>

33 Hugh Beale: i.m., 31. old.

34 Hugh Beale: i.m. 23. old.

35 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European Contract Law; Brussels 11.07. 2001. COM (2001) 398 final.

36 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A more coherent European Contract Law. An action plan – Brussels 12.2. 2003. COM (2003) 68 final.

37 Mitteilung der Kommission an das europäische Vertragsrecht und Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstands – Weiteres Vorgehen. Kom. 2004. endgültig

38 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. 3. 2006 zum Europäischen Vertragsrecht und zur Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstands: Weiteres vorgehen (2005/2022 INI).

39 Februar 2007: Grünbuch zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in Verbraucherschutz. KOM (2006) 744.

40 Verebics János: i.m. 71. old.

41 Kovács Bálint–Nemessányi Zoltán: Az Európai Bizottság 2003-as célkitűzése: koherensebb európai szerződési jog. In: Nemessányi Zoltán (szerk.) Tanulmányok az európai magánjog köréből; Krónika, Pécs 2005. 105. old.



Mindezek alapján a szerződési jog átfogó szabályozása 2010 és 2012 között valósulna meg, a közös elvi keretrendszer formájában.

Az Európai Bizottság 2003-as közleménye szerint mindaddig, amíg egységes szerződési jog nem jön létre, *párhuzamosan kell fejleszteni a hivatalos jogalkotás termékeként létrejövő szerződési joganyagot és a „soft law”-t, azaz a nem kötelező jellegű előírásokat.*

A Bizottság 2003 februárjában közzétett akcióprogramja *„Egy koherensebb európai szerződési jog”* címmel fenntartja a folyamat konzultatív jellegét, és továbbra is a szektorspecifikus megközelítés mellett foglal állást.

A program hármas célkitűzést hirdet a szerződési joganyag – *acquis* – koherensebbé tételére: az unió-szerte alkalmazható általános szerződési feltételek kidolgozását célozza meg, valamint annak vizsgálatát szorgalmazza, hogy az európai szerződési jog területén szükség van-e nem szektorspecifikus megközelítésre.<sup>42</sup> A legfontosabb célkitűzés a *közös elvi keretrendszer kidolgozása*, amely az európai szerződési jogra vonatkozó szabályokat, terminológiát, valamint jogi fogalmak magyarázatát tartalmazza.<sup>43</sup>

Az Európai Bizottság a 6. keretprogramban<sup>44</sup> jóváhagyta az egységes európai magánjog létrehozására irányuló *Egységes hálózat az európai magánjogról*<sup>45</sup> elnevezésű kezdeményezést, továbbá 2004-ben létrehozta az *Érintett Felek Jogalkalmazási Szakértőinek Hálózatát*<sup>46</sup>, amely tömöríti az ügyvédeket, a közjegyzőket, a bírákat, továbbá a fogyasztói érdekképviseleti szervek képviselőit, valamint a politikai koordináció keretében ugyanezen év decemberében létrehozta a *Tagállamok Szakértőinek Hálózatát*.<sup>47</sup>

A folyamat politikai koordinációját a Bizottság az Európai Parlament, a Tanács és a tagállamok rendszeres tájékoztatásával, közös munkaértekezletek szervezésével biztosítja.<sup>48</sup> Létrejött továbbá az *Európai Jogi Vitaforum*<sup>49</sup>, amely összefogja mind a kutatók, mind a gyakorlat képviselői, mind pedig a tagállamok képviselőinek tevékenységét.

A közös elvi keretrendszer *a jogegységesítés eszköztáraként szolgál, amelyet a Bizottság alkalmazni kíván:*

42 Kapcsolódó fejlemények: A hágai programnak megfelelően. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The Hague Programme. Ten priorities for the next five years – The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice (Com. 2005) 184 final (2005. 05. 10.) Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom and justice in the European Union – Council Doc. 9778/2/05. REV (2) 2005. 06. 12.

43 Szilágyi Ferenc: Egységesebb magánjog Európában: Egy koherensebb európai (EK) szerződési jog útján. Magyar Jog, 2005/10.

44 Az Európai Unió 6. kutatási-fejlesztési és demonstrációs keretprogramja 2002–2006.

45 Joint Network on European Private Law.

46 Stakeholder Experts Network – CFR-net.

47 Network of Member States Experts on the CFR.

48 Szilágyi Ferenc: i.m.

49 European Law Discussion Forum

- a szerződési jog területén a jövőben alkotandó *acquis* kidolgozásánál,
  - a meglevő *acquis* – annak felülvizsgálatát követő – esetleges átdolgozásánál.
- A munkálatok tengelyében a fogyasztóvédelem szabályozása áll.

A Bizottság álláspontja szerint a közös elvi keretrendszert a tagállamok is alkalmaznák a *közösségi irányelveknek a nemzeti jogba való átültetésénél*.

## 7. A közös elvi keretrendszer struktúrája

Az *első rész*, „Elvek” cím alatt, az európai szerződési jog egyes közös alapelveit tartalmazza, ideértve a kivételeket. A *második rész*, „Fogalmak” cím alatt, az európai szerződési jog egyes fogalmait definiálja, különös tekintettel az *acquis* szempontjából releváns jogi fogalmakra. A *harmadik rész*, „Mintaszabályok” cím alatt, lényegében az általános szerződési jogot, valamint az adásvétel és a biztosítási szerződések speciális szabályait fogja magában foglalni.<sup>50</sup>

A magánjogtudósok véleménye szerint az európai identitástudat kialakulóban van. Hosszú távon számolni kell az *európai magánjogi identitással* anélkül, hogy ez a nemzeti magánjogi tudatot érintené.

A referenciakeret vonatkozásában meg kell jegyezni, hogy kidolgozása 2012-ig tart, és *nem lesz kötelező jellegű. Törekednek a szektorális, szektorspecifikus jelleg elkerülésére*, továbbá a közös referenciakeretet nemzetközi döntőbizottsági eljárásokban is kívánják alkalmazni.

## 8. Az Európai Polgári Törvénykönyv (EPTK) előkészítése

Az *Európai Parlament 1989-ben és 1994-ben egyhangúan szavazott arról, hogy meg kell kezdeni az Európai Magánjogi Törvénykönyv kidolgozásának előmunkálatait*. További lépéseket azonban nem tett. A Parlament 1994. május 6-án elfogadott egy határozatot, mely szerint „minthogy a Közösség a magánjog számos területét már harmonizálta, abból a megfontolásból, hogy a magánjog bizonyos területeinek harmonizálása a belső piac létrehozása szempontjából elengedhetetlen”, az *Európai Parlament*<sup>51</sup> a *Bizottsághoz fordul, hogy az egységes Európai Törvénykönyv megalkotásával kapcsolatos munkálatokat kezdje meg és tegyen meg minden további intézkedést az európai magánjog egységesítése céljából*.<sup>52</sup>

1998-ban létrejött a *Study Group on a European Civil Code* elnevezésű kutatócsoport. Megalakulását azon felismerés motiválta, hogy *a kitűzött egységesítés körét ki kell terjeszteni a magánjog teljes vagyoni jogi részére*. Fontosnak tartották egyrészt azt a körülményt, hogy az egységes európai kodifikáció kidolgozásának szük-

50 Szilágyi Ferenc: i.m.

51 Az Európai Parlament döntése a tagállamok magánjogának bizonyos kérdéseiről (AB-0329/94)Abl. 1994. C. 205. 518.

52 Verebics János: i.m., 48. old.

ségszerűen az egyetemekről kell kiindulnia, másrészt a javaslatot nem Brüsszelnek kell kibocsátania, vagyis ne felülről irányuló javaslat megvalósításáról legyen szó.

A kutatócsoport célja az volt, hogy kidolgozza az európai magánjog szabályait. *A csoport tevékenysége a szerződési és a kártérítési jog területére, illetve a dologi jog bizonyos részeire terjedt ki.* A csoport nem foglalkozott családi joggal, öröklési joggal és ingatlanjoggal, és az alábbi szakterületek munkáját fogta össze<sup>53</sup> szakértői csoportok működése útján:

- vételi és szolgáltatási szerződések munkacsoportja;
- tartós szerződések munkacsoportja;
- személyes és dologi biztosítékok munkacsoportja;
- pénzügyi szolgáltatások, különösen a biztosítási szerződések munkacsoportja;
- ingó dolgokon való tulajdonszerzés munkacsoportja.

Az Európai Polgári Törvénykönyv tervezetének 16 fejezete már 2000-re elkészült.<sup>54</sup>

A munkacsoport az Európai Polgári Törvénykönyvet – *hosszú távon – kötelező jellegű jogforrásként kívánta felhasználni.* Az elképzelésük az volt, hogy elfogadása nem máról holnapra, hanem fokozatosan történne. A kutatócsoport azzal számolt, hogy egyes államok majd önkéntesen csatlakoznak az EPTK-hoz, és úgy vélték, hogy egyes országok korábban, mások később fogadják majd el azt. Az Európai Polgári Törvénykönyv a fentről lefelé történő megközelítés helyett a lentől felfelé való megközelítést alkalmazta.<sup>55 56</sup>

A Study Group a kidolgozott munkaanyagot 2001-ben átadta az Európai Parlamentnek. A fejlődés azonban – mint ahogy az ismert – *nem a kutatócsoport elképzelései szerint valósult meg, hanem az Európai Bizottság 2003. évi közleményének*<sup>57</sup> *megfelelően egészen más irányt vett.* A tervezet a szakemberekből különböző reakciókat váltott ki. Az Európai Polgári Törvénykönyv a szakemberek között komoly vitákat gerjesztett, a kodifikáció, annak kidolgozása, kiadása, kötelező támogatása – legalábbis részben – támogatást nyert, majd Brüsszelben akadt el.

53 Wurmnest Wolfgang: Common Core, Grundregeln, Kodifikationsentwürfe, Acquis-Grundsätze-Ansätze Internationaler Wissenschaftler gruppen zur Privatrechtsvereinheitlichung in Europa. In: Zeitschrift für Europäisches Privatrecht 2003/4.

54 – Első fejezet: általános rendelkezések és fogalommeghatározások;

– Második-harmadik fejezet: kötelmek, kötelmi jogi szerződések;

– Negyedik-tizedik fejezet: kötelmi jog különös része, adásvételi és szolgáltatási szerződések és személyes biztosítékok;

– Tizenegyedik fejezet: szerződésen kívüli károkozás;

– Tizenkettedik fejezet: jogalap nélküli gazdagodás;

– Tizennegyedik-tizenötödik fejezet: ingó dolgokon való tulajdonszerzés és a szerződések dologi biztosítékai;

– Tizenhatodik fejezet: a trösztök joga.

55 Top down approach helyett lentől felfelé, bottom up approach.

56 Thomas Kadner Graziano: Die Zukunft der Zivilrechtskodifikation in Europa.

Dirk Studenmayer: Europäisches Vertragsrecht – Die Kommissionmitteilung und ihre Folgen: In: Europäisches Vertragsrecht in Gemeinschaftsrechts. Trier Bundesanzeiger. 281. old.

57 Az Európai Bizottság egészen 2012-ig a jogközelítés más útját, az elvi keretrendszer kidolgozását szorgalmazza.

## 9. A magánjogi jogközelítés és az egységes európai szerződési jog létrehozásának aktualizálása Magyarországon

Ami a magyar jogtudományt illeti, jelentős időbeli hátránya<sup>58</sup> volt az EU korábban csatlakozott tizenöt államához viszonyítva. Magyarország – mint ahogy az közismert – 1991-ben kötött társulási szerződést az Európai Közösséggel (a továbbiakban: Európai Megállapodás), amely 2004. február 1-jén lépett hatályba.<sup>59</sup> Az *Európai Megállapodás*, majd az Európai Unióhoz történő 2004. május 1-jei csatlakozásunk (melyet a 2004. évi XXX. tv. hirdetett ki) jelentősen megváltoztatta a magyar jogtudomány hozzáállását az európai magánjoghoz és annak tételes szabályozásához.

Kardinális jelentősége volt annak, hogy az Európai Megállapodás 67. cikke előírta: Magyarország Közösségbe történő integrációjának *egyik alapvető feltétele a jogközelítés* megvalósítása, vagyis az egyoldalú kötelezettség, hogy Magyarország közelítse jogi előírásait az EU joganyagához.<sup>60</sup>

A kormány már 1993-ban elrendelte<sup>61</sup> a magyar jogállománynak az európai jog szemszögéből történő felülvizsgálatát, és erőteljes jogharmonizációs programot<sup>62</sup> dolgoztak ki, amelynek a végrehajtásáról éves lebontásban gondoskodtak.

Az Európai Megállapodás 68. cikke számos területet kijelölt<sup>63</sup>, amelyek a jogközelítés legfontosabb szegmenseit képezték. Ezek közül a magánjog területére esnek:

- a társági jog;
- a bankjog;
- a szellemi alkotások joga;
- fogyasztói jogvédelem;
- a termékfelelősség, valamint
- a fuvarozás.

Az Európai Megállapodás hatálybalépésétől kezdve tehát a magánjogi jogközelítés az *állami politika szerves részévé vált*.

Az európai magánjog fejlődésének nagy lendületet adott a jogharmonizáció megvalósításához szükséges minisztériumi szervezeti struktúra kialakítása és az „Euró-

58 Az időbeli hátrányt az okozta, hogy az alapító országok – Németország, Franciaország, Olaszország és a Benelux államok – már 1958-tól, az 1973-ban csatlakozó Nagy-Britannia 1974-től, az 1981-ben csatlakozó Spanyolország, Portugália és Görögország 1982-től, az 1995-ben csatlakozó Svédország, Finnország és Ausztria már 1996-tól hozzáláthatott magánjogi szabályozása európaizálásához.

59 A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt megállapodás, melyet a 2004. évi I. tv. 2004. február 1-jétől léptetett hatályba.

60 Az Európai Megállapodás 67. cikke megfogalmazza: „A szerződő felek elismerik, hogy Magyarországnak a Közösségbe történő gazdasági integrációja egyik alapvető alapfeltétele, hogy az ország jelenlegi és jövőbeli jogszabályait közelítse a Közösség jogszabályaihoz”.

61 A kormány 3433/1993. sz. határozata.

62 2174/1993 (VI.31.) korm. határozat az Európai Unióhoz való jogközelítés öt éves programjáról.

63 Az Európai Megállapodás 68. cikke szerint a jogszabályok közelítése különösen a következő területeken terjed ki: vámjog, társasági jog, bankjog, vállalati, számviteli és adózási jog, szellemi tulajdonjog, a dolgozóknak a munkahelyen történő védelme, pénzügyi szolgáltatások, versenyszabályok, emberek, állatok és növények életének és egészségének védelme, élelmiszer-szabályok, a fogyasztói érdekvédelem, ideértve a termékfelelősséget, közvetett adózás, műszaki szabályok és szabványok, fuvarozás és környezetvédelem.

pa-jog” mint kötelező tantárgy bevezetése az egyetemek jogi karán. A jogharmonizáció az 1994 és 2007 közti időszakban valamennyi érintett területen jelentős eredményekhez<sup>64</sup> vezetett. Az Európai Közösség Magyarországra vonatkozó dokumentumai továbbra is különös figyelmet fordítottak az Európai Megállapodásban a magánjogi jogközelítésre. Így a csatlakozást előkészítő fehér könyv, továbbá Magyarország az EU-hoz való csatlakozását előkészítő dokumentumok külön tárgyalják a polgári jog fontos kérdéseinek jogharmonizációját.<sup>65, 66</sup>

A magyar jogtudomány képviselői, az egyetemi tankönyvek kiadatásán túlmenően, fontos magánjogi szakkönyveket is megalkottak. Mádl Ferenc már 1974-ben megjelentette „Az Európai Gazdasági Közösség joga” című monográfiát az Akadémiai Kiadónál. További három úttörő jellegű alkotásra célszerű figyelmet fordítani. Így az első jelentős európai jogi szakkönyv „Európai jog és jogharmonizáció” címmel 1995-ben jelent meg.<sup>67</sup> A magyar magánjogtudomány jogharmonizációs vívmányainak ismertetésére német nyelven 2004-ben került sor.<sup>68</sup> Harmadsorban a magánjogi jogharmonizáció ténylegesen elérte a fogyasztóvédelmi irányelvek átültetése kapcsán a kötelmi jog szerződésekre vonatkozó rendelkezéseit. Elég a fogyasztói szerződésekből eredő igények és a szavatossági jogok meghatározására<sup>69</sup>, továbbá a tisztességtelen szerződéses feltételekre vonatkozó polgári törvénykönyvi rendelkezésekre gondolni.<sup>70</sup>

## 10. Az egységes szerződési jog kialakítását nehezítő tényezők Magyarországon

Az egységes szerződési jog kialakítása – önmagában – kevésnek tűnik, a magyar magánjogtudósok szerint *a belső piacon a négy szabadság érvényesüléséhez további lépések szükségesek, nevezetesen a kártérítési jog, a jogalap nélküli gazdagodás*<sup>71</sup> vonatkozó előírások, a polgári *eljárési jog*<sup>72</sup>, továbbá – meglepő módon – a *dologi jog* harmonizációja<sup>73</sup>.

64 Pl. a szellemi alkotások területén az elmúlt 14 évben átfogó szabályozásra került sor. Új szabadalmi törvényt (1995. évi XXXIII. tv.), új védjegy törvényt (1997. évi XI. tv.), új szerzői jogi törvényt (1999. évi LXXVI. tv.) és új formatervezési törvényt (2001. évi XLVIII. tv.) alkottak.

65 Fehér könyv: Közép- és Kelet-Európa társult országainak felkészülése az Európai Unió belső piacába való integrációra. Kiadta az Európai Közösségek Bizottsága. Brüsszel, 1995. december.

66 Questionnaire on Hungary: Information requested for the preparation of the opinion on the application for membership of the European Union.

67 Kecskés László: Európai jog és jogharmonizáció. KJK, Budapest, 1995.

68 Lajos Vékás–Marian Peschka (Itg.): Europäisches Recht in Ungarischen Privat- und Wirtschaftrecht. LIT Verlag Münster 2004.

69 A hibás teljesítés európaizált szabályainak döntő részét a Ptk. 277. cikke iktatta be jogunkba.

70 A Ptk. 209. cikkébe iktatták be a tisztességtelen kikötések meghatározását.

71 Az Európai Polgári Törvénykönyv előzetes tervezetének 12. fejezete a jogalap nélküli gazdagodás.

72 Harsági Viktória: A polgári eljárési jog harmonizációja, különös tekintettel a Storme-jelentésre. Magyar Jog 2001/7.

73 A dologi jog harmonizációjára azért van szükség, hogy ne kelljen a dolog helye szerinti jogot alkalmazni.

A magánjog harmonizációjára, az európai szerződési jog befogadására Magyarországon – figyelemmel hazánk 1994-ben bekövetkezett társulására és 2004-es csatlakozására – *erőltetett ütemben* és a korábban csatlakozott tizenöt európai állammal összevetve *jelentős késedelemmel*<sup>74</sup> került sor. Ez azt eredményezte, hogy évente 100–200 törvény<sup>75</sup> és 200–300 kormányrendelet<sup>76</sup> meghozatalára került sor.

Az EK-irányelvek átültetésének késedelmét és problematikuságát jelzi, hogy az óriási mennyiségű jogi norma tömegében a jogalkalmazónak hihetetlenül nehéz megtalálni akár az *európai magánjog*, akár az *európai szerződési jog* vonatkozásában a konkrét ügyre vonatkozó előírásokat. Erre számos hivatkozás is történik a szakemberek körében. Magyarországon, az Európai Unióhoz való csatlakozás után közel négy évvel az egyik legnagyobb nehézséget a gyakorló jogászok számára még mindig a közösségi joganyag tengerében való tájékozódás, az adott tényállásra alkalmazandó jogszabályra való rátalálás jelenti.<sup>77</sup>

Ugyancsak komoly gond, hogy *Magyarországon a harminc évesnél idősebb jogászok döntő hányada nem tanult Európa-jogot* és nem rendelkezik a megfelelő közösségi jogi ismeretekkel, a közösségi jogi háttér ugyanis különös követelményeket támaszt. Ezek közül itt csak a legfontosabbakra: az *egységes európai értelmezés követelményére*, az *előzetes döntéshozatali eljárás lehetőségére*, és mindezekkel kapcsolatban az Európai Közösség Bíróságának szerepére kell gondolni.<sup>78</sup>

A jogalkalmazás további súlyos problémája, hogy azért nehéz fellelni az európai magánjog, a fogyasztóvédelmi magánjog szabályait, mert azok különböző szintű jogforrásokban találhatók. *Egyes előírások a Ptk.-ban*<sup>79</sup>, mások *törvényekben* szabályozottak, megint mások pedig „csak” *kormányrendeletekbe*<sup>80</sup> kerültek bele.<sup>81</sup>

Hazánk 2004-es EU-csatlakozásából származó további nehézség, hogy mindazokban a jogvitákban, ahol a tényállás 2004. május 1-je előtt keletkezett, nem lehet

74 Jó példa erre, hogy a Tanács 1985. december 20-i 85/577/EGK irányelvét az üzemhelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről elsőként a hálaló kereskedelemről szóló 44/1999. (III.1.) kormányrendelet formájában vett át a magyar jogszabályalkotás. Később pedig hatályon kívül helyezte a 370/2004. (XII. 26.) sz. kormányrendeletet az üzleten kívüli fogyasztóval kötött szerződésekről és az üzleten kívüli kereskedés folytatásának egyes feltételeiről.

75 Magyarországon 1997-ben 159, 1998-ban 92, 1999-ben 125 törvényt adtak ki.

76 Magyarországon pl. 1997-ben 288, 1998-ban 221, 1998-ban 245 kormányrendeletet hoztak.

77 Osztovits András: Európai fogyasztóvédelmi magánjog. HVG. ORAC, Budapest 2006. 13. old.

78 Vékás Lajos: Előszó Osztovits András: Európai fogyasztóvédelmi magánjog. HVG-ORAC, Budapest, 2006. 11. old.

79 A Ptk.-ban így szerepel többek között a fogyasztó- és fogyasztói szerződés értelmezése a 685. §. d) és e) pontban.

80 Törvény ültette át a magyar jogba – többek között – az Európai Parlament és a Tanács 2002. szeptember 23-i 2002/65/EK irányelvét a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról, a távértékesítés keretében kötött pénzügyi ágazati szerződésekről szóló 2005. évi XXV. törvény meghozatalával.

81 Az ingatlanok időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződésekről szóló 20/1999. (II. 25.) kormányrendelettel ültették át az Európai Parlament és a Tanács 1994. október 26-i 94/47/EK irányelvét az ingatlanok időben megosztott használati jogának a megszerzésére irányuló szerződések egyes szempontjai vonatkozásában a fogyasztók védelméről.

vizsgálni azt, hogy az alkalmazandó magyar jogszabály megfelel-e a vonatkozó közösségi irányelvnek.<sup>82</sup>

Az európai szerződési jogot az jellemzi továbbá, hogy *a jogi előírások nem alkotnak logikus, zárt rendszert*, és a szabályozás szinte kizárólag a speciális jogviszonyokra vonatkozik. Példaként meg lehet említeni azt, hogy a Ptk. rendszerében az adásvétel köréhez tartozó házaló kereskedelem előírásait<sup>83</sup>, továbbá *a szintén e körbe tartozó, távollévők között létrejött szerződések szabályait*<sup>84</sup> mind közösségi, mind nemzeti szinten úgy fogalmazták meg, hogy magát az adásvétel polgári törvénykönyvi előírásait nem európaizálták.

Sokan vetik fel továbbá problémaként, hogy a jelenlegi szabályozás, *amely a Ptk.-ba bekerült, szektorspecifikus*, amelyet úgy célszerű értelmezni, hogy az esetek többségében nem általános, elvi szinten minden termékre és minden szolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket fogalmaznak meg, hanem *külön rendelkezéseket alkalmaznak a fogyasztói szerződésekre és a nem fogyasztói szerződésekre*. Így míg a fogyasztói szerződéseknél az általános elévülési idő két év<sup>85</sup>, a jogvesztő határidő minimálisan három év<sup>86</sup>, addig – a Ptk. 308. szakasz (1) bekezdése és 308/A szakasz (1) bekezdése értelmében – a nem fogyasztói szerződések esetén e határidők lényegesen rövidebbek: hathónapos (elévülési határidő), illetve egyéves (jogvesztő határidő). *A szektorspecifikus szabályozás hátrányaként említendő*, hogy különböző törvények a Ptk.-ban megjelölt fogalmaktól eltérő fogalmakat használnak. Így például a fogyasztó fogalmát másképpen határozza meg a Ptk.<sup>87</sup>, a fogyasztóvédelmi törvény<sup>88</sup>, a versenytörvény<sup>89</sup> és a gazdasági reklámtevékenységről szóló

82 Lásd az EK Bíróság C-302/04. és C-302. sz., Ynos-ügyben 2006. január 10-én hozott ítéletét (EBHT 2006., I-371. o.). A luxemburgi testület azzal érvelt, hogy az alapeljárás tényállása Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása előtt keletkezett, ezért az irányelv értelmezésére nem terjedt ki a hatásköre.

83 Vö. az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló, 1985. december 20-i 85/57/EGK tanácsi irányelvet az üzleten kívül fogyasztóval kötött szerződésekről és az üzleten kívüli, a kereskedés folytatásának egyes feltételeiről szóló 370/2004. (XII. 26.) korm. rendelettel.

84 Vö. a távollévők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló 1997. május 20-i 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet a távollévők között kötött szerződésekről szóló 17/1999. korm. rendelettel.

85 A Ptk. 308. § (4) bekezdése első fordulata szó szerint így fogalmaz: fogyasztói szerződés esetében a fogyasztó – az (1)-(2) bekezdéstől eltérően – a teljesítés időpontjától számított kétéves elévülési idő alatt érvényesítheti szavatossági igényeit (elévülési határidő).

86 A Ptk. 308/A.§ (2) bekezdése a következőképpen fogalmaz: a fogyasztói szerződésekben az (1) bekezdésben megállapított hároméves határidőnél rövidebb határidő kikötése semmis (jogvesztő határidő).

87 A Ptk. 685. § d) pontja értelmében fogyasztó a gazdasági vagy szakmai tevékenység körén kívül eső célből szerződést kötő személy.

88 A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 2. § e) pont alkalmazásában fogyasztó az a személy, aki – gazdasági vagy szakmai tevékenységi körén kívül – árut vesz, rendel, kap, használ, illetve akinek a részére a szolgáltatást végzik, továbbá aki az áruval vagy szolgáltatással kapcsolatos tájékoztatás vagy ajánlat címzettje.

89 A versenytörvény, vagyis a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozások tilalmáról szóló 1996. évi LVII. tv. 8. § (1) bekezdése értelmében fogyasztó a megrendelő, a vevő és a felhasználó is.

törvény<sup>90</sup>, mégpedig úgy, hogy a kérdéses megközelítések között érdemi eltérés van.

A jogalkalmazási problémát az okozza, hogy a négy törvényen kívül más jogszabályok, pl. a védjegy-törvény is tartalmaz fogyasztóvédelmi előírásokat.

## 11. A magyar jogtudomány képviselői az Európai Polgári Törvénykönyvről és az európai szerződési jogról

Az Európai Polgári Törvénykönyv a múlt század kilencvenes éveiben *sokkal inkább realizálható valóságnak tűnt*, mint manapság. Éppen a kilencvenes évek második felében készítették elő az Európai Polgári Törvénykönyv tervezetét, amelynek a kidolgozásával *több tanulmány és értekezés foglalkozott*.<sup>91</sup>

Többen úgy vélték: annak érdekében, hogy egy valóban közös európai jog kialakuljon, a kódex *mindenképpen szükségszerű*, mások meg úgy tartották, hogy a nemzeti jogrendszerek közötti eltérések *továbbra is túl nagyok*, emellett azt hangoztatták, hogy a magánjog közelítését nem törvénykönyv útján, hanem ettől eltérő módon kell megvalósítani.<sup>92</sup>

Olyan szerző is akadt Antohony Chamberdon személyében, aki az EPTK létrehozását egyenesen *utópiának* tartotta, mivel úgy vélte, hogy az EU tagállamai sosem tudnak majd megegyezni a jogharmonizáció koncepcionális kérdéseiben.<sup>93</sup>

Érdekes azokkal az érvekkel foglalkozni, amelyek az egységes Európai Polgári Törvénykönyv mellett és ellen szólnak. Itt lényegében a fogyasztóvédelmi irányelvek fogyatékoságai indokolnák az egységes szabályozást.

- *Az Európai Polgári Törvénykönyv mellett szóló érvek:*

Elsőként kell megemlíteni, hogy az irányelvek féloldalasak, mivel a fogyasztóvédelem területén minimális védelmet valósítanak meg, amelyekről csak fölfelé lehet eltérni, azaz magasabb követelmény támasztását megengedik. Ennek megfelelően egységesítés nem valósult meg.

Másodsorban a fogyasztóvédelmi szabályozás mögött *nem áll egységes koncepció*, összefüggő rendszer és egységesen alkalmazható fogalomkör.

Harmadrészt – éppen a kardinalis különbségek miatt – nehézségekkel jár az irányelvek átültetése *a nagyon eltérő jogrendszerű országok* magánjogába.

Az irányelvek megengedik az eltérést.

90 A gazdasági reklámtevékenységről szóló módosított 1997. évi LVIII. tv. 2. § f) pont alkalmazásában a fogyasztó minden olyan természetes és jogi személy, valamint jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, aki felé a reklám irányul.

91 Lásd többek között Dieter Martiny–Normen Witzleb: *Auf dem Wege zu einem Europäischen Zivilgesetzbuch*: Springer. 1998 Berlin.

92 Mauro Bussani jogászprofesszor véleménye: In: Verebics, i.m., 46. old.

93 Anthony Chamberdon: *The Debate on a European Civil Code: For an „Open Texture”*, in: Mark Van Hoecke–François Ost: *The Harmonisation of European Private Law*. Hart Publishing, Oxford/Portland, 2000, 63–99. old.

Az irányelvekkel történő egységesítés fragmentális, azaz csak egyes részterületekre terjed ki, és az érintett területeken sem minden kérdést szabályoztak. A jogegységesítés irányelvekkel való megvalósítása töredékes, hézagos, a magyar jogrendszerbe foglалását a fogalmi bizonytalanság, a rendszerképzés hiánya és a költségesség jellemzi.

Az elvárásokkal szemben az Európai Közösségben és a tagállamokban a jogharmonizáció hatására a jog nem egyszerűsödött, hanem éppen bonyolultabbá vált a jogalkotás.<sup>94</sup>

- Az EPTK kidolgozása elleni érvek a következők:

Az egyik leghatékonyabb ellenérv, hogy az adott államokban nincs meg a készség, hogy *belátható időn belül lemondjanak polgári törvénykönyvükről és átadják a helyet egy európai szabályozásnak.*<sup>95</sup>

Emellett hatékony az az ellenérv is, hogy az EK-Szerződés nem biztosít felhatalmazást az EPTK megalkotására.<sup>96</sup>

Harmadrészt az egységes kötelező érvényű Ptk. léte ellentmondana a *szubszidiaritás*<sup>97</sup> és az *arányosság* elvének.

Végül az egységes európai polgári törvénykönyv az államok *kulturális identitását* és a *szakszerűség igényét* is jelentősen sértené.<sup>98</sup>

A magyar jogtudomány legrangosabb képviselői a következőképpen vélekednek az Európai Polgári Törvénykönyvről.<sup>99</sup> A magánjog átfogó kodifikációja ma is csak *nemzeti keretek között* valósítható meg.<sup>100</sup> Ez a megállapítás azonban természetesen nem zárja ki, hogy hosszú távon egységes európai magánjog jöjjön létre és Európai Polgári Törvénykönyvet alkossanak.

A magyar magánjogtudósok döntő része csak távlati elképzelésként tudja megfogalmazni a magánjog teljes egységesítését. Egyes szakértők 20–30 évet jósoltak az EPTK kidolgozásának.<sup>101</sup> Maguk az Európai Polgári Törvénykönyvön dolgozó szakértők úgy vélték, hogy a kodifikáció csak *hosszú távon* jöhet létre.

Petrik Ferenc szerint az európai irányelvek tömeges átültetése azonban feltehetőleg nem változtat azon, hogy a magánjogi törvényhozás megőrzi hagyományos kereteit, és *az Európai Unió közös joga ma még nem veszélyezteti a nemzeti magánjogi kódexek létét.*<sup>102</sup> Nyilvánvalóan a magyar jogalkotónak nem kell számolnia az-

94 Kecskés László: Európai jog és jogharmonizáció. KJK. Budapest, 1977., 275. old.

95 Oliver Remien: Chancen der differenzierten Integration und mitgliedstaatliche Spielräume für Gemeinschaftsprivatrecht. In: Peter Jung-Christian Baldus: Differenzierte integration in Gemeinschaftsprivatrecht. European Law Publisher 130. Frankfurt 2005.

96 Lurger Brigitte: Grundfragen der Vereinheitlichung des Vertragsrechts in der Europäischen Union. Wien-New York 2003., 32. old.

97 Gebauer Wiedman: Zivilrecht unter europäischen Einfluss; Richard Boorberg Verlag. Stuttgart, 2005., 8. old.

98 Nagy Éva: Az európai szerződési jog egységesítésének problémái. In: Nemessányi Zoltán: Tanulmányok az európai magánjog köréből. Krónika, Pécs 2004., 88. old.

99 Verebics János: i.m., 92. old.

100 Vékás Lajos: Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései. HVG-ORAC. Budapest, 2001., 37. old.

101 Ulrich Drobnig: Europäisches Zivilgesetzbuch – Gründe und Grundgedanken. Lásd 104. lábjegyzet

102 Harmathy Attila: Jogrendszerünk átalakítása és az Európai Unió joga. In: Ius privatum – Ius Commune Europea. Mádl Emlékkönyv, ELTE ÁJK. Nemzetközi Magánjogi Tanszék. Budapest., 2001., 126. o.

zal, hogy néhány éven belül elfogadjanak egy egységes európai polgári törvénykönyvet<sup>103</sup>.

Petrik Ferenc szerint a magánjog az a jogterület, amely várhatóan a leghosszabb ideig ellenáll az európai egységesítési törekvéseknek, az egységes európai magánjog a távoli jövő terve<sup>104</sup>. Egyelőre még szó sincs arról, hogy bármely európai állam saját törvénykönyvének a magánjog európai integrációja érdekében történő feladásáról gondolkodna<sup>105</sup>.

Legrangosabb jogtudósaink azonban nagy elismeréssel beszélnek az EU jogegységesítési törekvéseiről. Az európai egységes magánjog ideája ma még nagyon utópisztikus ugyan, de nemes és helyes irányba mutató eszmei törekvés, amelyet támogatni kell, és amelynek a megvalósítási folyamatában részt kell venni.<sup>106</sup> A polgári jogi kodifikáció során mind a közösségi jogtudósok által kidolgozott anyagok, mind pedig a közösségi jogszabályok tanulmányozása, értékelése, értelmezése, megoldásainak racionális átültetése úgy a jelenben, mint a jövőben a jogtudomány aktuális feladatát képezi. Ez annál is fontosabb, mert a magánjog teljes körű európaizálása még a távlati jövőben is csak a nemzeti jogokból kiindulva, azok felhasználásával, a rendelkezések koordinálásával és egységesítésével képzelhető el.

---

103 Petrik Ferenc: Az új polgári törvénykönyvről. Magyar Jog 2000/3.

104 Petrik Ferenc: i.m.

105 Vékás Lajos: Az új polgári törvénykönyv elméleti előkérdései, 35. old.

106 Ibid, 37. old.

HOVÁNYI GÁBOR

## A tudás és a nemzetközi tudásháló szerepe egy régió iparának fejlődésében<sup>1</sup>

*A magyar gazdaság három súlyos problémája: egyes régióinak fejlettsége jelentősen elmaradt a gazdaság általános fejlettségétől; az országba betelepült multinacionális korporációk (MNK-k) közül több könnyen továbbvándorolhat egy kedvezőbb feltételeket kínáló országba; s végül a magyar kutatás-fejlesztő tevékenység visszaesése annak következtében, hogy a betelepült MNK-k – többnyire vállalatközpontjuk országában – végeztetik K+F tevékenységüket. A tanulmány erre a három problémára ajánl közös megoldást: újfajta együttműködést egy külföldi MNK és egy olyan magyar kutatóintézet vagy egyetem, illetve iparvállalat között, amelyek összehangolják a tervezést, a kutatást és a gyártást – s amelyben ennek a hálózatnak a magyar tagjai a tevékenységüket kiegészítő „részhálókat” is irányítanak. A tanulmány sorra veszi azokat a feladatokat is, amelyek egy ilyen nemzetközi háló létrehozásában a kormányzatra és a regionális irányításra várnak.*

### A kétféle kutatás-fejlesztés

Napjainkban egyre jobban szétválik a kétféle kutatás-fejlesztés: a főként régmúlt időkre jellemző „*heuréka*” feltalálásra, amelyik egy-egy tehetséges innovátor ötleten alapult – és a „*trial and error*” kutatás-fejlesztésre<sup>2</sup>, melynek során akár több száz szakember hosszas kísérletezéseinek eredményeként jön létre az újdonság. A *heuréka* feltalálásra példa Edison vagy Bell, a *trial and error* innovációkra pedig egy mai gyógyszeripari vállalat tevékenysége: ennek laboratóriumában számosan és évekig kísérleteznek egy-egy új gyógyszer formulájának kialakításán. Korunk iparára pedig az jellemző, hogy termékei között egyre nagyobb a mind bonyolultabb („*sophisticated*”) gyártmányok aránya. S ennek az a következménye, hogy az *ipar fejlődését* világméretben mind nagyobb mértékben határozzák meg a *trial and error* típusú kutatás-fejlesztések.

A *trial and error* típusú kutatás-fejlesztés azonban jóval *tőkeigényesebb*, mint a „*heuréka*” típusú felfedezés. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy napjaink egyre élesebb versenyében – amelyben mind nagyobb a kutatás-fejlesztés, az ennek eredményeként létrejövő innováció versenyelőnyének a jelentősége – a vállalatok számára alapvető követelmény a kutatás-fejlesztés egyre nagyobb forrásigénye fedezetének előteremtése. Ez is oka a korunkban végbemenő és egyre nagyobb mértékű *tőkekon-*

1 A gondolatmenet rövidített változata előadásként hangzott el a Magyar Regionális Tudományi Társaság V. Vándorgyűlésén (Miskolc, 2007. október 25–26.).

2 Ezeknél – mint angol elnevezésükből is kitudnik – számos, tévedéssel teljes próbálkozásra van szükség ahhoz, hogy végül létrejöjjön a tervezett vagy az azt legalább megközelítő újdonság.

*centrációnak*, amire akár az autóipari vállalatok sorozatos felvásárlásai, akár a gyógyszeriparban létrejött újabb és újabb vállalati egyesülések lehetnek a példák.

A kutatás-fejlesztési források bővítésének azonban több más módja is van. Vállalatok létrehozhatnak közös kutatás-fejlesztésekre *stratégiai szövetségeket*, amelyek keretében megosztják a feladatokat, hogy ezzel 1. növeljék – a fejlesztés finansiális forrásai mellett – technikai és humán erőforrásaik bázisát; 2. lerövidítsék a kutatás és fejlesztés időszükségletét; 3. kölcsönösen kizárják egymást mint konkurenst a piaci versenyből, csökkentve ezzel mind fejlesztési, mind piaci kockázatukat. A forrásbővítés újabb módja a *tevékenység-kiszervezés*, az „outsourcing”. Ennek eredményeként (mint ismeretes) egy iparvállalat korábbi, széles tevékenységének csekély hányadára összpontosítja erőfeszítéseit, s a gyártáshoz szükséges többi terméket – az alkatrészeket, részegységeket stb. – beszállítóktól szerzi be. A kiszervezés akkor igazán hatékony, ha a beszállító sora és a tevékenységüket integráló vállalat jól szervezett és pontosan irányított *hálózatot* alkot; sőt, mind fontosabb szempont az is (és nem utolsósorban témánk szempontjából), hogy a beszállító cégek olyan partnerekké váljanak, amelyek nem csupán az integráló vállalat gyártását segítik zökkenőmentesen, hanem annak *kutatás-fejlesztő tevékenységével* is lépést tartanak. A forrásbővítés negyedik, áttételes megoldása a *tevékenység-kitelepítés*, az „off-shoring”. Ennek keretében főként a fejlett ipari országok nagyvállalatai – amelyek odahaza magas bérköltségekkel szembesülnek – olyan országokba telepítik ki egyes gyártó, szolgáltató, sőt újabbban kutató-fejlesztő és irányító tevékenységüket is, amelyekben jóval alacsonyabbak a munkabérek. (Az egyik legjobb példa erre az indiai „szilícium-völgy”, Banghalore környéke.) És végül, de nem utolsósorban, a kutatás-fejlesztési források bővítésének módja egy *tudásháló kiépítése*. Ennek lényege, hogy pontosan összehangolt tevékenység jöjjön létre – méghozzá mind céljaiban, mind működésében és irányításában – olyan szervezetek között, amelyek nem csupán integrált termelési folyamatokban vesznek részt, hanem a trial and error típusú innovációk létrehozásában is. Egy ilyen együttműködés szereplői pedig már nem csupán vállalatok vagy vállalkozások, hanem intézetek és intézmények is: egyetemek tanszékei és kutatóintézetek – sőt, újabbban már az államigazgatás egyes intézményei is.

### **Klasszikus példa egy tudáshálóra**

Klasszikus tudásháló épült ki a múlt század utolsó évtizedeiben az amerikai *Észak-Karolinában*. Ennek története a következő. Az állam kormányzata kijelölt egy olyan erdős „területháromszöget” a tudásháló létrehozására, amelynek három csúcspontjában három egyetem működött: a *University of North Carolina*, a *State University of North Carolina*, valamint az igen neves *Duke University*. Ezután a kormányzat kiépítette a háromszögben a legkorszerűbb infrastruktúrát, majd kedvezmények (például adókedvezmények) meghirdetésével ösztönözte a tudomány és az „ipari tudás” élvonalát alkotó nagy amerikai cégeket, hogy telepítsenek be kutató-fejlesztő részlegeket a „*kutatási háromszögbe*”, a „Research Triangle”-be. Több vállalat – például az *IBM*, a *Glaxo-SmithKlein*, a *Cisco Systems, Inc.* – vezetése meg is tette ezt,



még hozzá azért, mert a kormányzat által meghirdetett kedvezményeken túl még két jelentős előnnyel számolt: 1. Így lehetősége nyílt arra, hogy szoros kapcsolatot építsen ki olyan egyetemi tanszékekkel, amelyek bekapcsolódhattak a vállalati kutatásokba – ezzel tehát a cég bővíthette saját kutató-fejlesztő kapacitását. (Az ilyen kapcsolatok keretében a vállalatok természetesen bőkezűen „szponzorálták” az egyetemen folyó kutatást.) 2. A cég vezetése a közös kutatás során megismerhetett számos, abban részt vevő egyetemi hallgatót, érzékelhette ezek tehetségét és elkötelezettségét, ami lehetővé tette a menedzsment számára, hogy – miután a hallgatók megkapták diplomájukat – a legalkalmasabb erővel egészítse ki vállalatának kutatói állományát.

A cégek betelepülésével jól járt a kutatási háromszög három *egyeteme* is: nem csupán a „szponzorálások” erősítették pénzügyi helyzetüket, hanem a közös kutatások eredményeként be tudták illeszteni oktatásukba a legújabb műszaki-gazdasági problémák megoldását is – ami növelte jó hírüket, s ezzel versenyképességüket Amerika-szerte. „Good-willjük” növekedése, és mind stabilabb pénzügyi helyzetük lehetővé tette azt is, hogy egyre nevesebb professzorokat szerződtessenek, ami újabb hallgatókat vonzott, s ez tovább növelte tandíjbevételüket. Az egyetemek egyre nagyobb hírneve pedig részben újabb vállalatokat sarkallt arra, hogy betelepüljenek a kutatási háromszögbe és szerződjenek az egyetemekkel újabb kutatások végzésére, részben számos „külső” kutatási megbízást is hozott számukra más államokból. Vagyis a Research Triangle sikere *öngerjesztő folyamattá* vált a három egyetem szempontjából.

Hasznot hozott a kutatási háromszög az egyetemek *hallgatóinak* is. A kutatáshoz való hozzájárulásuk arányában ők is kaptak a vállalati-egyetemi szerződések bevételeiből. S ami még ennél is fontosabb volt, tanulmányaik befejezése után biztos álláslehetőségek nyíltak meg számukra a tudásháló vállalatainál, vagy az egyre nagyobb hírnevű egyetemek diplomáival könnyebben és jobb feltételekkel tudtak elhelyezkedni Amerika-szerte.

És néhány év után az ekkor már jól működő Research Triangle környezetre gyakorolt hatása is érzékelhetővé vált: megpezsdítette az életet a régió egészében. Az egyre újabb betelepülő cégek ugyanis tovább növelték az adóbevételeket, melyekből az állam *kormányzata* újabb és újabb beruházásokat tudott megvalósítani. A fejlődő infrastruktúra, a megépített új létesítmények növelték a turisták számát, ami fellendítette a szolgáltatásokat is. Ezek emelkedő színvonala ismét egyre több látogatót vonzott, ami tovább növelte az adóbevételeket. És nem volt elhanyagolható a mind rangosabb egyetemek konferenciaturizmusának hatása sem. Összefoglalva tehát, a kutatási háromszög sikere *multiplikátorként* hatott a régió egészének fejlődésére, amit nemcsak a kormányzat, hanem már a régió *egész lakossága* is jól érzékelt.

### **Intermezzo: A tudás mint versenyelőny**

A tudásháló jelentőségének jobb érzékelésére érdemes röviden áttekinteni, mi a *tudás* jelentősége napjaink *versenyképességében*. Ehhez célszerű három tudástípus

megkülönböztetése: az élvonalbeli, az ezt szorosan, valamint az ezt távolról követő tudás típusát.

A *mikrogazdaság* szférájában az *élvonalbeli tudás* hozadéka (optimális esetben) az újdonsággal – globális innovációval – elérhető „extraprofit” egy biztos, versenyre nem kényszerítő piacon. Az ilyen tudás hátrányos sajátossága viszont nem csupán a már említett nagy és egyre nagyobb kutatás-fejlesztési forrásigény, hanem annak a tévedésnek a lehetősége is, hogy a vállalat vezetése rosszul prognosztizálja a fejlődés trendjét. Ezeknek a sajátosságoknak az a következménye, hogy a tudás élvonalába tartozó vállalat menedzsmentjének figyelme főként a fejlődés trendjére és a fejlesztési beruházások megtérülésére összpontosul.

Az élvonalat *szorosan követő tudás* esetében a menedzsmentnek nem kell számolnia ezzel a két hátrányos sajátossággal: az „átvett” tudás forrásigénye jóval kisebb, s az élvonalbeli tudást megvalósító vállalat már kijelölte a tudás fejlődésének irányát. Ezzel szemben alapvető a szorosan követő vállalat számára, hogy menedzsmentje megfelelő versenyelőnyrel kompenzálja a „tudástávolság”, a „knowledge gap” hátrányát – például költségelőnyön alapuló árelőnyvel, hajszálpontos igazodással a különböző piaci rétegek sajátos igényéhez stb. Ebből következik, hogy egy szorosan követő vállalat vezetésének elsősorban a piaci igényekre, a kiválasztott piaci szegmens vevőit meghódító versenyelőnyre és (legalább) a kialakult „tudástávolság” megtartására kell ráirányítania a figyelmét.

Végül a *távolról követő* tudás kényszerhelyzetében gyakorlatilag már csak egyetlen fő veszélyre koncentrálni a vállalat menedzsmentje: arra, hogy végképp le ne szakadjon a fejlődés élvonalától, hogy a „knowledge gap” ne érjen el egy kritikus alsó határértéket – hiszen ez a felgyorsult és mind tökeigényesebb fejlesztés feltételei között előbb vagy utóbb a cég felszámolásához vezetne.

Ez a három tudástípus azonban nem csupán a mikro-, hanem a *makrogazdaság* versenyképességét is befolyásolja. S ezzel kapcsolatban érdemes ráirányítani a figyelmet: nyilvánvaló, hogy korunkban csupán a legnagyobb és leggazdagabb nemzetgazdaságok képesek arra, hogy országukban a *tudás teljes spektrumában* jöjjön létre élvonalbeli tudás. Kisebb nemzetgazdaságokban csak *egyes kiemelt célok* szolgáltatásban hozható létre saját erőből innovációkban<sup>3</sup> testet öltő élvonalbeli tudás – feltéve persze, hogy műszaki és gazdasági fejlettségükkel meg tudják teremteni ennek forrásait. Az ilyen szelektív élvonalba tartozásnak azonban roppant nagy *veszélye* maga a *szelekció*: a fejlesztési cél rossz kiválasztása ugyanis olyan hatalmas humán-, technikai és pénzügyi erőforrás-pazarlással járhat, hogy ez a nemzetgazdaság egészének a fejlődését is visszavetheti. (Jó példa erre a tervgazdaság utolsó szakaszában Magyarországon beindított több „központi fejlesztési program” máig érezhető hatása.) Ebből következik, hogy kisebb országokban a helyes gazdaság- és tudománypolitikai cél kettős: részben a kiválasztás kockázatát minimalizáló szelektív élvonalbeli tudás, részben a piaci igényekre irányuló és versenyelőnyre épülő szorosan követő tudás létrehozása. (A kiválasztás kockázatának minimalizálásáról a következőkben lesz szó.)

A tudás mint versenyelőny azonban más szempontból, nevezetesen a *menedzsment szempontjából* is vizsgálható. Napjainkban kevés az olyan ipar- és gyártási ág,



amelyben a szakértelem nem követeli meg az egyre gyorsabban változó és egyre gyarapodó tudást, vagyis a tudás folyamatos fejlesztését. Így válik egyre inkább minden iparvállalat vezetése számára a versenyképesség alapkövetelményévé a munkatársak *élethosszig tartó tanulásának*, a 3L-nek („Life Long Learningnek”) a megszervezése. Ettől különbözik azonban a tudás szerepe azoknál a vállalatoknál, amelyek élvonalbeli tudást értékesítenek termékeikben és/vagy szolgáltatásaikban. Ezek menedzsereinek már nem csak a 3L-et kell megszervezniük, hanem *három új kihívásnak* is eleget kell tenniük: 1. Fel kell ismerniük a tudás fejlődésének trendjét. 2. Ki kell választaniuk és motiválniuk kell azokat a munkatársaikat, akik létrehozzák vagy elsajátítják a fejlődés új eredményeit, s akik egyúttal képesek az elsajátított új tudás átadására is a vállalatnál. 3. Meg kell szervezniük cégen belül a széles körű tudástranzfert. S mindezekon túl még egy újabb és sajátos feladattal szembesül annak a vállalatnak a vezetése, amelyik – a versenyképesség új és nagy előnyének kiaknázására – termelési-szolgáltatási hálózatot hoz létre olyan vállalatokból, amelyek megtartják jogi önállóságukat. Egy ilyen hálózat mind fontosabb követelménye ugyanis nem csupán a hajszálpontosan összehangolt működés, hanem a tudás fejlődésével lépést tartó (vagy az élvonal esetében a műszaki-gazdasági fejlődést képviselő) egységes kutatás-fejlesztés is. S mindez együttesen főként az integrátor vállalat menedzsmentje számára jelent új kihívást: egy *kompatibilis irányítás* kialakítását a hálózat – s különösen egy tudásháló – egészében. Márpedig ez nem kis feladat egy többnyire igen nagy integrátor vállalat és a számos, jóval kisebb méretű beszállító cég esetében.

## Tudásháló egy magyar régióban

Foglaljuk össze gondolatmenetünk néhány eddigi megállapítását: 1. A tudás a jövő egyik meghatározó versenyelőnye lesz mind a vállalatok, mind a nemzetgazdaságok számára, és a versenyben különösen nagy az élvonalbeli tudást generáló és azt innovációkban megvalósító tudásháló szerepe. 2. Élvonalbeli tudás a kisebb országokban csak szelektíven – néhány témára, tudományterületre összpontosítva – jöhet létre. 3. Az élvonalbeli tudás, s ezzel a kutatás-fejlesztés témáinak, tudományterületeinek kiválasztása igen kockázatos feladat, különösen a viszonylag kevés erőforrással rendelkező országokban. 4. A regionális fejlődésben (példánkban ekként idéztük az észak-karolinai kutatási háromszöget) igen nagy hajtóerő egy élvonalbeli tudásháló megvalósulása. 5. Minden sikeres tudásháló létrehozása és működtetése sajátos feladatot ró a benne részt vevő szervezetek menedzsmentjére.

E megállapítások számbavétele után pedig magától adódik a kérdés: *miként hozható létre* a tudás, méghozzá az élvonalbeli tudás és tudásháló Magyarországon, tehát egy kis és a fejlett gazdaságokhoz még csak felzárkózó országban – pontosab-

3 Alois Schumpeter örökérvényű meghatározása: „Az ötlet még nem innováció – csak akkor válik azzá, ha realizálását méltányolja a piac.”

ban annak egyik régiójában?<sup>4</sup> Vagyis miként érhető el, hogy a tudás és a tudásháló erőteljesen járuljon hozzá egy ilyen régió fejlődéséhez? A kérdést megválaszoló gondolatmenetünk kiindulópontja a következő:

- A tudásháló előnyeinek hazai érvényesítéséhez a kutatási háromszög bemutatott tudáshálósémáját *meg kell nyitni nemzetközi értelemben*: ez segítheti mind a forráshiány problémájának megoldását, mind az élvonalbeli tudás irányának meghatározásában rejlő kockázat csökkentését.
- A magyar tudáshálóban törekedni kell a *kutatás-fejlesztésnek és az elért kutatási eredmények ipari realizálásának integrálására*, mert ez segíti a K+F fejlesztéssel együtt a technológiai fejlesztést és a munkahelyteremtést is.
- Az így kiépített tudásháló hatása, hogy számottevően csökkentheti a Magyarországra települt multinacionális korporációk *továbbvándorlásának veszélyét*, hiszen a más országokban elérhető költségelőnyt jócskán ellentételeznék a korporációk veszteségei.

Gondolatmenetünk kiindulópontjai alapján egy ilyen, nemzetközileg nyitott és feladataiban integrált tudáshálóknak *hét szereplője és három jellegzetes hálórésze* van. A *realizálás hálórésze*nek négy szereplője egy multinacionális korporáció, egy a régióban működő magyar egyetem vagy kutatóintézet (amelyik maga is más, akár régióon kívüli egyetemeknek vagy kutatóhelyeknek a kutatáshoz kapcsolódó tevékenységét koordinálhatja), egy a régióban letelepült integrátor iparvállalat (amelyik a régió más, többnyire KKV-kból álló hálózatának tevékenységét irányítja), valamint a régió, sőt az országon kívül elhelyezkedő vállalatok (ezek hálózatának az irányítása szintén az integrátor vállalat feladata). Az *előkészítés hálórésze*nek két kulcsszereplője a kormányzat és a regionális központ. A *feltételteremtés hálórésze*nek szereplője – a már említett kormányzat és a regionális központon kívül – a törvényhozás.

A hét szereplő fő feladatai a tudásháló létrehozásában, feltételeinek megteremtésében és működtetésében a következők:

- A modell tudáshálójában az új és élvonalbeli tudás létrehozásának feladatát a *multinacionális korporáció* határozza meg. Ez a biztosító, hogy a realizált új tudás innovációként meg is jelenjen majd a (világ)piacon, s ezzel számottevően csökkenjen – mint említettük – mind a kutatás-fejlesztési téma kiválasztásának, mind

4 A régió szerepét témánk összefüggésében azért érdemes hangsúlyozni, mert előnyei a jóval nagyobb országos és a jóval kisebb megyei területtel szemben főként a következők: 1. A régió irányítása közelebb van az információforrásokhoz számos, az országos érdeket nem veszélyeztető döntési feladat esetében, mint az országos irányítás; ezért a regionális döntés hatékonyabb és az irányítás rugalmasabb. 2. Az ilyen döntési feladatokban – szintén az országos irányítással összevetve – könnyebb az érdekeltek vagy képviselők bevonása a döntésbe, az irányításban pedig jobban érvényesíthető a „span of control”, az irányítási-ellenőrzési kör optimális méretének a követelménye. 3. A területileg kisebb megyével szemben a jól körülhatárolt (!) régió nagyobb területen teremt azonos feltételeket, s ezért piacának kínálatában több szereplő vesz részt – ami részben növeli a versenyt és ennek előnyös hatását, részben tágítja az együttműködés lehetőségét, amivel fokozza a gazdálkodás hatékonyságát. 4. Egy régióban – a megyerendszerrel összevetve – szélesebb körben alakul ki a kereslet jellegzetes szerkezete, amelyet ezért hatékonyabban elégíthet ki a kínálat nagyságrendi megtakarításaival. 5. A régiók összességében nemcsak kisebb az irányító apparátus, mint a megyék összességében, hanem a kisebb apparátus hatékonyabban is gazdálkodhat, hiszen minden egyes irányító szervénél megnő a konvertálható erőforrások volumene.



magának a kutatás-fejlesztésnek mint befektetésnek a kockázata. A modell szerint a korporációnak, ha menedzsmenete sikeresnek ítéli a javasolt tudásháló-konstrukciót, szerződnie kell az új tudás létrehozására egy magyar egyetemmel vagy kutatóintézettel mint a realizálás egyik „pólusával”. A szerződésben a korporáció vállal kutatási költségeket, esetleg átad korábbi kutatási eredményeket, a kutatást szakértői közreműködéssel is segíti stb. És a korporációnak ugyanezért szerződnie kell a tudásháló másik „pólusával”, az új tudást gyártmányként előállító iparvállalattal is, hogy ennek alapján részt vegyen majd az új tudás ipari realizálásában (beruházással, know-how vagy technológia átadásával stb.). Természetesen az is megtörténhet, hogy ezt a második pólust a multinacionális korporáció hozza létre egy magyar iparvállalat felvásárlásával vagy egy zöldmezős beruházással. (Meggjegyezzük: az ilyen kutatás-fejlesztésre és elért eredményeinek ipari megvalósítására már több példa is van Magyarországon: a General Electric vagy több gyógyszeripari multinacionális korporáció gyakorlata.)

Mindezzel kapcsolatban számolni kell azzal, hogy a multinacionális korporáció vezetése döntése előtt az alapos műszaki és gazdasági elemzéseken kívül igen részletes *cultural feasibility studyt* (kulturális megvalósíthatósági tanulmányt) is fog végezni, amelyik olyan tényezőket tár fel, mint a lehetséges partnerek értékrendje, szakmai kultúrája, munka- és minőségi fegyelme – s nem utolsósorban a közvetlen kommunikációs lehetősége a partnerek vezetőivel és vezető munkatársaival.

- A tudásháló következő szereplője az *egyetem* (esetleg egy *kutatóintézet*). Ennek mint a nemzetközi tudásháló első „pólusának” a program indításakor két fő feladata van: ki (vagy tovább) kell fejlesztenie azt a kutatókapacitását, amellyel megvalósíthatja a multinacionális korporációval kötött szerződésben foglaltakat, és (ha szükséges) olyan kutatói hálózatot kell kiépítenie, amely segíti azzal, hogy egyes részfeladatokat elvégez számára. Nyilvánvaló, hogy a kapacitásbővítés forrásigényes: ebben kap szerepet a későbbiek szerint a tudásháló másik szereplője, a kormányzat. A kutatási hálózat kiépítésében pedig az irányadó, hogy a korszerű régió nyitott: így földrajzi határa nem szabhat gátat kutatói együttműködéseknek. Egy másik követelmény: a multinacionális korporációval szerződő egyetemnek (vagy kutatóintézetnek) már a program megkezdésekor, majd egész időtartama alatt a legszorosabban együtt kell működnie a kutatás eredményét később termékként realizáló iparvállalattal.

Az egyetemnek vagy kutatóintézetnek tehát *kétirányú „real time” információs rendszert* kell kiépítenie mind a kutatási hálórészbe beépülőkkel, mind az eredményeket megvalósító iparvállalattal.

Az egyetemnek esetében – számításba véve több hazai tapasztalatot is – sokszor az is feltétele lehet a nemzetközi tudáshálóban végzett sikeres kutatásnak, hogy gyökeresen *átértelmezzék* tevékenységükben a *kutatás jelentőségét és kapcsolatát az oktatással*.

- A tudásháló harmadik szereplője a kutatás eredményét gyártmányokban valóra váltó *iparvállalat*, egyben a háló második pólusa. Az innovatív gyártmányok előállításához azonban többnyire új technológiára is szükség van. Ezek költségeinek egy részét – ha az előállítást nem a multinacionális korporáció tulajdonában lévő vállalat végzi – kedvező esetben a szerződő korporáció fedezheti (akár technológiaátadás keretében), másik részét azonban a magyar vállalatnak saját forrásaiból vagy hitelből kell előteremtenie. S a hitel kondícióit nyilván kedvezően befolyásolhatja, ha a tudásháló egyik szereplője egy ismert és elismert multinacionális korporáció. Az iparvállalat integrátor szerepet tölt be a realizálás programjában: feladata olyan bolygó- és beszállító vállalatok<sup>5</sup> hálórészének kialakítása és működéskének irányítása, amely segítheti a gazdaságosságot. (Megjegyezzük: ennek a hálórésznek a kiépülésében is nyitott a régió, de a kutatással összevetve itt már sokkal fontosabb, hogy elsősorban a régió cégei, kis- és középvállalatai kapjanak szerepet beszállítóként.)

Az iparvállalat akkor töltheti be integrátori feladatát, ha létrehozza a három irányban – az egyetem (vagy kutatóintézet), saját regionális hálórészeinek vállalatai, valamint a régió kívüli, esetleg az országhatáron átnyúló kapcsolatban álló vállalatok felé – nyitott *kompatibilis irányítási rendszert*. Ez nem könnyű feladat, hiszen a rendszernek gyökeresen más jellegű (egyetemi) és más nagyságrendű (KKV) partnerekkel kell összehangoltan működnie.

- A tudásháló negyedik szereplője azoknak a *külföldi beszállító vállalatoknak* a köre, amelyek bekapcsolódnak a második pólus, az integrátor iparvállalat termelési feladatainak teljesítésébe. Ez a nemzetközi nyitottság jelentősen járulhat hozzá ahhoz, hogy az új tudás gazdaságosan öltönn testet termékként – de ezek a kapcsolatok új kockázatokkal is járnak. Ezért ilyen partnerek kiválasztásakor mindig mérlegelni kell, hogy valóban kedvező-e a hatékonyság fokozásával együtt járó kockázatnövekedés.

A hatékonyságnöveléssel együtt járó kockázatnövekedést csökkentheti viszont az a széles körben ismert menedzsmenttechnika, amelyik – lépést tartva a globalizáció kiteljesedésével – a *feltétel-kiegyenlítés* módszerét alkalmazza: a vállalati erőforrások, szervezetek, működési folyamatok és irányítási rendszerek átalakításával csökkenti a feltételek eltéréseiből származó veszteségeket és kockázatokat.

- A nemzetközi tudásháló következő szereplője a *kormányzat*. Első szerepköre valószínűleg a tudásháló kiépítésének elindítása: ehhez tájékozódnia kell a hazai lehetőségekről mint kínálatról (amihez a régióközpont vezetőinek állásfoglalását is is-

5 Egy bolygóvállalat csak az integrátornak szállít; egy beszállító vállalat több vevővállalattal is kapcsolatban van.



mernie kell), majd új típusú gazdaságdiplomáciájával tárhatja fel azokat a multinacionális korporációkat, amelyek – a kormány tudomány- és gazdaságpolitikai céljait is figyelembe véve – számításba jöhetnek egy tudásháló kiépítéséhez. Ezt követően tájékoztathatja az érdeklődő korporációk vezetőit a magyarországi feltételekről és arról, hogy a kormányzat milyen eszközökkel (kutatási támogatással, adókedvezménnyel, támogatott szakmai képzésekkel, részleges hitelgaranciákkal stb.) segítené a tudásháló kialakítását és működését. Ha a korporáció vezetését továbbra is érdekli a felvetés, a kormányzat szervezi meg a tervezett tudáshálók egyetemi vagy kutatóintézeti és integrátor-vállalati vezetőinek találkozását a korporáció vezetőivel – természetesen a magyar tárgyalópartnerek előzetes tájékoztatása után. S egy ilyen nemzetközi tudásháló létrejötte után a kormányzatnak gyorsan és folyamatosan meg kell adnia mindazokat a támogatásokat mind a szerződött korporációnak, mind a két pólusként működő magyar partnernek, amelyekre kötelezettséget vállalt. A támogatások késésének vagy elmulasztásának híre ugyanis futótűzként terjedne el a jövőbeli, tehát potenciális MNK-partnerek körében...

A kormányzat sikeres partnerfeltáró és kapcsolatszervező tevékenységének – és ezzel a nemzetközi tudáshálók létrejöttének – alapvető kritériuma tehát a kormányzat *új típusú gazdaságdiplomácia-koncepciója* és annak *valóra váltása* a mindennapokban: az, hogy megfelelően képzett és ambiciózus szakemberek – a regionális és kormányzati lehetőségek és szándékok ismeretében – sorra építsenek ki kapcsolatokat számításba jövő multinacionális korporációk vezetőivel.

Az is nyilvánvaló, hogy a kormányzat a vállalati szerződések aláírásakor saját kötelezettségeinek a teljesítését az elérendő vállalati eredményektől is függővé teszi. Ezért a kormányzatnak a tudásháló kiépülésével párhuzamosan olyan különleges *kontrolling-rendszert* is ki kell építenie, amelyik alkalmas a vállalatok eredményeinek ellenőrzésére.

- A hatodik szereplő a *regionális központ*. Vezetésének első és alapvető feladata egy tudásháló létrehozásakor a régió egyetemein (kutatóintézeteiben) és vállalataiban, valamint materiális, szellemi, szervezeti és kulturális „infrastruktúrájában” rejlő lehetőségek feltárása. Ezután egyeztetethet a kormányzattal arról, hogy milyen kutatási-termelési célok kitűzését javasolja a nemzetközi tudásháló létrehozásához. A háló kialakításához pedig szervező tevékenységével járulhat hozzá: elsősorban az integrátor iparvállalat vezetését támogathatja az optimális hazai beszállítók megtalálásában. S végül folyamatosan segítheti a tudásháló működését is – akár pénzügyi kedvezményekkel (helyi adók kedvezményeivel, földterületek ingyenes átadásával, jól felszerelt ipari parkok megnyitásával, tanácsadás megszervezésével<sup>6</sup> stb.), akár az említett infrastruktúra fejlesztésével.

<sup>6</sup> A regionális vezetés több nyugati országban segíti ilyen szervezési, informatikai, menedzsment- stb. tanácsadással a vállalati hálózatok, és elsősorban az ezekhez csatlakozó kis- és középvállalatok tevékenységét.

Érdemes ezzel kapcsolatban felhívni a figyelmet arra, hogy egy sikeres tudásháló vállalati és intézményi résztvevőinek körében egyre fontosabb követelmény – a szakmai tudás és tudásfejlesztés, a 3L mellett – a szakmai, sőt az általános kulturáltság magas szintje. Ezért a regionális központ *gazdaságfejlesztő tevékenységének* egy lépésben kell haladnia a régió *kulturális színvonalának a növelésével*.

- Végül a tudásháló hetedik, sorban utolsó szereplője a *törvényhozás*. Feladata a tudáshálók létrehozásában viszonylag egyszerű: olyan törvényi feltételeket kell teremtenie, amelyek szilárd, előnyös és az Európai Unió jogszabályaiba illeszkedő keretet adnak a tudáshálók kialakításához.

### Néhány következtetés

A bemutatott hétszereplős modellhez igazodó nemzetközi tudásháló – az észak-karolinai kutatási háromszög tapasztalatai szerint – új perspektívákat nyithat meg egy régió fejlesztése előtt, különösen egy kis, szerényebb erőforrásokkal rendelkező országban. Befejezésül rá kell azonban mutatni, hogy ennek két döntő feltétele van, és két igencsak előnyös következménye lehet:

- *Az első feltétel*, hogy a tudásháló régiója legyen *nyitott* mind nemzetközileg, mind országosan: globalizálódó világunkban az *autark régió* koncepciója már igencsak idejétmúlt elképzelés.
- *A második feltétel*: egy sikeres nemzetközi tudásháló létrehozásához valamennyi szereplő részéről új *látásmódra*, a jelenleginél magasabb szintű *szervezési készségre és képességre*, valamint az együttműködést segítő korszerű – és másutt már bevált – *irányítási és menedzsment technikákra* van szükség.
- *Az első előnyös következmény* összetársadalmi: egy nemzetközi tudásháló csökkenti ugyanis annak a veszélyét, hogy a *hazai kutatás-fejlesztés visszaesik*, sőt több területen akár el is sorvad, mert az élvonalbeli kutatás-fejlesztés jó részét az abban érdekelt és azt finanszírozni képes multinacionális korporációk külföldön, többnyire központjuk országában végzik.
- *A második előnyös következmény*: egy régió nyitottsága első ránézésre talán csökkenti a csak rá jellemző sajátosságok fennmaradását. Valójában azonban éppen a nyitottsággal kapja meg értelmét és tartalmát az a *regionális magkompetencia*, a régió „core competence”-e, amelyik rá és csak rá jellemző. Márpedig globálissá táguló világunkban minden sikeres régióknak szert kell tennie saját magkompetenciájára, a rá jellemző sajátos értékrendre, önazonosságra, arculatra és „*sikerprofilra*”. A vállalatok körében a magkompetenciát tartják manapság – a bevezetőben említett három mellett – a negyedik alapvető versenyelőnynek. Miért ne lehetne tehát a *nyitottság és a magkompetencia versenyelőnyét egyesíteni*? Miért ne lehetne egy nemzetközi tudáshálóban létrejövő sajátos tudás és annak innovációként való realizálása egy multinacionális korporáció globális piacán egyúttal a régió magkompetenciája is?

### Irodalom

- Anklam, P. (2007): *New Work: A Practical Guide to Creating and Sustaining Networks at Work and in the World*. Elsevier/Butterworth-Heinemann, XVIII. 268 p.
- Bakker, H. D. C. (2004): *Next Leap: Achieving Growth through Global Networks, Partnership and Co-operation*. Cyan, XX. 204 p.
- Beck and al. (2006): *Getting Real about Networks: Unlocking Corporate Knowledge Assets*. Palgrave Macmillan, XII. 256 p.
- Forsgren, M. (1992): *Managing Networks in International Business*. Gordon and Breach Science Publ. XVIII. 254 p.
- Gilbert, N. (2007): *Strategic Networks: Learning to Compete*. Blackwell, XVII. 197 p.
- Keeble, D. (1986): *New Firms and Regional Development in Europe*. London Business School, AZH/JSE.
- McCann, P. (2001): *Urban and Regional Economics*. Oxford University Press, XV. 286 p.
- Nijkamp, P. (1986): *Handbook of Regional and Urban Economics*. North-Holland, XXII. 702 p.
- Nooteboom, B. (2004): *Inter-firm Collaboration, Learning and Networks: An Integrated Approach*. Routledge, IX. 230 p.
- Perri, G. (2006): *Managing Networks of Twenty-first Century Organizations*. Palgrave Macmillan, XIV. 309 p.
- Rocha, H. (2005): *Entrepreneurship and Regional Development: The Role of Clusters*. London Business School Thesis.
- Rugman, A. M. (2000): *Multinationals as Flagship Firms: Regional Business Networks*. Oxford University Press, XII. 219 p.
- Sweeney, G. (1987): *Innovation, Entrepreneurs and Regional Development*. London Business School, JSE/RNB.

SCHUCHTÁR ENDRE

## Műszaki szabályozás az Európai Unióban: az áruk szabad mozgására vonatkozó új keretjogszabályok

*Az alapvető technikai-biztonsági követelményeket kötelező jelleggel előíró szabályokat műszaki tartalmú jogszabályoknak nevezzük, amelyek a szabványokkal együttesen műszaki szabályozást valósítanak meg úgy az EU-ban, mint egyes nemzetállamokban. Ezen belül az európai közösségi jogszabályok meghatározzák mindazon műszaki követelményeket, amelyekkel a termékeknek rendelkezniük kell ahhoz, hogy az előirt (megfelelőség-)értékelést követően forgalomba kerülhessenek a tagállamokban, vagyis az EU belső piacán. Az alábbi áttekintés az Európai Közösség (EK) jogi keretei között létrejött szabályzórendszert és fejlődését kívánja bemutatni; beillesztve ebbe a műszaki normarendszerbe az Európai Parlament által a 2008. február 18–21-i ülésén első olvasatban elfogadott, a termékek forgalomba hozatalára vonatkozó jogszabálytervezet-csomagot (a továbbiakban: Goods package).*

### A technikai követelményeket tartalmazó jogi szabályok (műszaki szabályozás) az Európai Unióban

A műszaki szabályozás egy fejlett demokráciában a jogszabályozás része, amelynek keretében az állam az ipari áruk (anyagok, termékek, illetve termékcsoportok, a továbbiakban és általában: termék) tervezésére, gyártására, címkézésére és használatára, valamint forgalmazására technikai követelményeket és ennek betartását biztosító magatartást ír elő.<sup>1</sup> Az állam műszaki követelményeket előíró jogszabályaival a terméket használó vagy szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztók biztonságát kívánja szavatolni, kielégítve azt az alapvető állampolgári jogot, amely a biztonságos termékekhez és szolgáltatáshoz kapcsolódik.<sup>2</sup>

Az EU-szinten szabályozó egyedi műszaki jogforrások – amelyek döntő többségükben irányelvek – tagországi átvételt (nemzeti jogrendbe illesztést) igényelnek. Műszaki követelményeket fogalmaznak meg a termékekre, illetve termékcsoportokra, valamint ezeknek való megfeleltetést írják elő a gyártók és a forgalmazók számára a termék ún. belső (tagországi) piacra kerüléséhez. A megfelelésértékelési kötelezettségen túl ezek a jogszabályok előírásokat tartalmaznak még a megfelelés igazolásának módjára és a végzésére illetékes személyre vonatkozóan.

Az európai műszaki szabályozás az ún. egységes belső piac kialakításának kezdeti szakaszában (1967 és 1985 között) olyan ágazati vagy régi típusú irányelveket al-

1 <http://tranzit.hu/1/eu/2003/1/2003-02-01/aruk-es-szolgáltatások-szabad-aramlása-iresz>  
(2008.03.04.)

2 Ugyanott.

kotott, amelyek tartalmukban és formájukban a Magyarországon ebben az időszakban műszaki jogszabályok helyett általában használt, kötelező termékszabványokra hasonlítottak.<sup>3</sup> Ez a normarendszer részletes műszaki tervezési előírásával segítette elő, hogy a termék korszerű és biztonságos legyen; a termék méretezése, anyagmegválasztása, gyártástechnológiája megfeleljen a kor műszaki-technikai ismereteinek, valamint kötelező vizsgálatokkal ellenőriztette a helyes gyártást és/vagy a végterméket.

Ezen időszak terméke például az a két – vegyi anyagok tekintetében rendelkező – jogszabály (az 1967. június 27-i 67/548/EGK<sup>4</sup> és az 1976. július 27-i 76/769/EGK irányelv<sup>5</sup>), amelyek meghatározzák a veszélyes anyagok osztályozását, csomagolását és címkézését, illetve egyes, az emberi egészséget vagy a környezetet károsító esetben forgalomba hozatali és felhasználási korlátozást írnak elő. Egy másik jellemző példa a gázpalackokra vonatkozó, 84/525, 84/526 és 84/527 EKG irányelv, amelyek a palackok anyagminőségének és kialakításának függvényében rendelkeznek a tervezés, a gyártástechnológia, a termékmegfeleltetés, -ellenőrzés vonatkozásában.

A műszaki-technikai ismeretek gyors fejlődésére tekintettel szükséges e régi típusú irányelvek gyakori felülvizsgálata és módosítása. Így a veszélyesnek minősülő perfluoroktán-szulfonát sók tiltására hozott közösségi jogszabály – a 2006/122/EK irányelv<sup>6</sup> –, mely a 76/769/EGK irányelv harmincadik módosítását jelentette, rendelkezik arról, hogy a tagállamok egy éven belül elfogadják és kihirdetik a harmonizáló jogszabályukat; így Magyarországnak az egyes veszélyes anyagokkal, illetve veszélyes készítményekkel kapcsolatos 41/2000. (XII. 20.) EüM-KöM együttes rendelet sokadik módosítását kellett kihirdetnie.

Nagy probléma, hogy e régi típusú jogszabályok megalkotása nem túl hatékony; jelentős az időigénye (ezen még a vétózást kizáró, minősített többséggel működő EK belső piaci határozathozatali mechanizmus sem segít), és ezért az ilyen típusú jogszabályokkal nem lehet és nem lehetett lefedni mindazon területeket, amelyek műszaki szabályozása az áruk szabad áramlásának biztosítása, illetve az emberi egészség, valamint a környezet védelme érdekében szükségesnek tűnt. Ezért volt szükség minőségileg más műszaki jogszabályok létrehozására a nyolcvanas évek közepétől az Európai Közösségben, amelyek az új megközelítésű irányelvek (New Approach, a továbbiakban: NA) megalkotásával jöttek létre. Ezen időszaktól az EU műszaki tartalmú jogi szabályozásának jellegzetessége, hogy abból az elvből kiindulva, amely szerint a termékért a gyártó felel (az ezt tartalmazó 85/374/EGK irányelvet teljes mértéken harmonizálta a termékfelelősségről szóló 1993. évi X. törvény), szabályozást csak a forgalomba hozatalra és azokra a termékekre alkot, amelyek az élet-, az egészség-, a környezet- és a vagyonbiztonságot veszélyeztethetik. Az „egyedileg” nem szabályozott termékek biztonságosságát külön irányelv – a 2001/95/EK ún. általános termékbiztonsági irányelv<sup>7</sup> (general product safety

3 Ugyanott.

4 HL 196., 1967. augusztus 16., 1. o.

5 HL L 262., 1976. szeptember 27., 201. o.

6 HL L 372., 2006. december 27., 32. o.

7 HL L 11., 2002. január 15., 4. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 6. kötet, 447. o.

directive, GPSD) – rögzíti, amelynek magyarországi átvétele „hagyományosan” a fogyasztóvédelemről szóló törvénnyel történt.

Az „új megközelítés” elve a termékkör használatával kapcsolatos általános kockázatok elemzésén és a veszély megelőzésén alapszik (ellentétben a már említett, ún. régi megközelítés elvével, amelynek keretében a kötelezően betartandó műszaki paramétereket pontosan definiálták, leszűkítve ezzel az irányelv alkalmazását az adott termékre). Az NA-irányelvekben olyan általános, alapvető követelményeket fogalmaznak meg forgalmazási feltételként a termékek egy szélesebb körére, mint az egészségvédelem, a higiénia, az üzembiztonság, a tűz- és a környezetvédelem.<sup>8</sup> Egy termékkörre több irányelv is vonatkozhat, ilyenkor az összes megfogalmazott követelményt teljesíteni kell az EU belső piacán történő forgalmazáshoz.

Az NA-előírások alapvetően az új termék első piaci megjelenését szabályozzák. Az irányelvek egyik lehetséges, de általánosan elfogadott értelmezését kívánják meghatározni az ún. harmonizált (az NA-irányelvvel harmonizált) európai szabványok. A harmonizált európai szabványnak való megfeleltetés esetén „vélelmezhető” az irányelv követelményeinek teljesülése is. Az európai szabványok azonban még akkor sem kötelezők, ha az irányelv hivatkozik azokra, mivel az irányelvnek való megfelelést más eljárással is igazolni lehet, és ezáltal a szabványosítás nem lassítja a technikai haladást. A bizonyítási eljárásban viszont a szabvány szerint történő megfeleltetés eljárási könnyebbséget jelent a megfelelésértékelést végző számára.<sup>9</sup>

A közösségi műszaki irányelvek nemzeti átvételéből adódó szabályozási bizonytalanságok csökkentését szolgálják a közvetlenül érvényesülő, rendeletként, határozatként kihirdetett közösségi jogszabályok. Ezek iránt az utóbbi időben egyre nagyobb igény jelentkezik, aminek egyik magyarázata, hogy a bővülő és 2007. január elsejétől már 27 államból álló EU-ban az irányelveket átvevő tagországi szabályozás helyességét egyre nehezebben tudja ellenőrizni az Európai Bizottság.

Az NA-irányelvek minden tagállamban való azonos érvényesüléséhez a termékek vizsgálata és tanúsítása területén szükség volt egy vezérelvre, amelyet a 93/465/EK tanácsi határozatban<sup>10</sup> fogalmaztak meg, az ún. „globális megközelítés” elvét alkalmazva. A globális megközelítés elve szerint az irányelvekben megadják azokat a megfelelésértékelési eljárásokat, amelyeken egy-egy adott terméknek át kell esnie ahhoz, hogy az EU belső piacán kereskedelmi forgalomba kerülhessen. Az eljárások áru- és irányelv-függőek és ennek megfelelően számottevően eltérhetnek egymástól. Sokszor elegendő a forgalmazáshoz a gyártó (a képviselője, illetve az importőr) megfelelési nyilatkozata az alapvető követelmények kielégítéséről, míg a hibás működéssel nagyfokú veszélyt jelenthető termékek esetében független szervezetnek kell tanúsítania a típust, a gyártási eljárást, illetve a teljes minőségügyi rendszert stb. A globális megközelítést tartalmazó tanácsi állásfoglalás véglegesítette a „CE” megfelelésjelölés-rendszert. Ennek lényege, hogy az új megközelítésű irányelvekben

<sup>8</sup> Forrás: 1. lábjegyzet.

<sup>9</sup> Ugyanott.

<sup>10</sup> HL L 220., 1993. augusztus 30., 23. o.

rögzített alapvető követelményeknek való megfelelést fejezi ki a terméken elhelyezett, két félkör formába írható „CE” betűjelzés.

Az egységes értelmezést is hivatott szolgálni az ágazati és horizontális területen jelentkező új közösségi jogalkotási gyakorlat, amely egyre szélesebb teret enged a rendeleti és a határozati jogszabályi formának. Rendelet lett a vegyipar egységes jogi aktusát képező REACH<sup>11</sup> (1907/2006 európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>12</sup>), és horizontálisan is rendeletek, illetve határozat fogják szabályozni az áruk szabad mozgását az elfogadás alatt lévő Goods package-ben.

Az előbbieken alapján összegezhető, hogy a technikai követelményeket tartalmazó új és régi megközelítésű irányelvek, határozatok és rendeletek összessége adja az EU teljes műszaki jogi szabályozását, amelynek fejlődése szükségszerű a XXI. századi árupiaci kihívásoknak való jobb megfelelés érdekében. A közösségi szinten nem szabályozott termékeknel azonban a harmonizált jogszabályok mellett jelen lehet még az esetlegesen meglévő tagállami jog. Ennek túlburjánzását, az új kereskedelmi akadályok létrejöttét gátolja a 98/34/EK irányelv szerinti információs rendszer, amely bejelentésre és egyeztetésre kötelezi a tagországokat minden új nemzeti műszaki jogszabály és szabvány vonatkozásában, de nem oldotta meg azon alkalmazási problémákat, melyekre vonatkozóan a következőkben található tájékoztatás.

## Az árukra vonatkozó új keretjogszabályok az Európai Unióban

Az Európai Bizottság 2007. február 14-én fogadta el az áruk szabad mozgására vonatkozó jogszabálytervezet-csomagot, amelynek célja a belső piac felülvizsgálatának keretében az áruk szabad mozgása egyes horizontális kérdéseinek revíziója.<sup>13</sup> A javaslatcsomag részét képezte a kölcsönös elismerés elvéhez kapcsolódó eljárási szabályokat megállapító rendelettervezet. A jogszabálycsomag fel kívánja számolni az áruk belső piaci mozgásának még meglévő akadályait, ennek érdekében például egységes és kötelező értelmezést ad a „csak” vezérelvként működő globális megközelítésnek; a termékek forgalomba hozatalának közös keretrendszeréről szóló határozatban<sup>14</sup> (a továbbiakban: FH-kerethatározat) rögzítve a megfelelőség-értékelési eljárások újrafogalmazott moduljait, a terméket kísérő tanúsítvány (EC Declaration of Conformity) formáját, egyben meghatározva a gazdasági szereplő termékkel kapcsolatos kötelezettségeit és a „CE” jelölés feltüntethetőségének szabályait.

Ugyancsak egy elv, az Európai Bíróság esetjogában kimunkált kölcsönös elismerés témájában történik rendeletalkotás e „csomagban”. A gazdasági szereplőkkel folyó

11 A vegyi anyagok regisztrálása, értékelése, engedélyezése és korlátozása (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals)

12 HL L 396., 2006. december 30., 851. o.

13 COM (2007) 53 végleges és COM (2007) 37 végleges.

14 Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács határozata a termékek forgalomba hozatalának közös keretrendszeréről – Az Európai Parlament első olvasatának eredménye (Strasbourg, 2008. február 18–21.) <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/08/st06/st06609.hu08.pdf>

tatott konzultációk azt mutatják, hogy a kölcsönös elismerés elve (mutual recognition, MR) a gyakorlatban nem működik megfelelően. Ennek oka egyrészt a kölcsönös elismeréssel kapcsolatos ismeretek hiánya, másrészt az alkalmazandó szabályokkal kapcsolatos bizonytalanság. A nem harmonizált területen a 98/34/EK irányelvben<sup>15</sup> előírt előzetes bejelentési kötelezettség a jogalkotás szintjén alkalmas a szabad árumozgás akadályát képező nemzeti szabályozás kiszűrésére, azonban a jogalkalmazás szintjén közös eljárási szabályokat kell lefektetni.

Tekintettel egyes termékekkel összefüggő, tavaly tömegesen előforduló hiányosságokra (gyerekjátékok biztonsága – Mattel-termékek visszahívása), jelentősen szigorodott a piacfelügyeleti intézkedések szabályozása. A termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és a piacfelügyelet előírásainak megállapításáról szóló rendelet<sup>16</sup> (a továbbiakban: AP-rendelet) keretében kialakították a termékbiztonság meghatározásában közreműködő szervezetek akkreditálását végzőkre (nemzeti akkreditáló testületekre) vonatkozó eljárásokat.

Az FH-kerethatározat megállapítja a jövőbeni ágazati jogszabályok általános keretét, tartalmazza a harmonizált meghatározásokat, a gazdasági szereplők kötelezettségeit, a megfelelőség-értékelési szervezetek kiválasztásának és bejelentésének szabályait, összefüggésben az AP-rendeletben előírt akkreditálási szabályokkal. Mellette újrafogalmazták a megfelelőség-értékelési eljárások moduljait, melyek a korábbi – nem kötelező alkalmazású – álláspontot helyébe lépnek (ti. 93/465/EK).

Az AP-rendelet, a határozathoz hasonlóan, ugyancsak tartalmaz fogalommeghatározásokat, akár azonosakat is; világos értelmezést kapnak a termékek forgalomba hozatalával és forgalmazásával kapcsolatos alapfogalmak. A rendelet hatálya alapvetően kiterjed minden termékre (bizonyos kivételek fenntartásával) függetlenül attól, hogy az új vagy régi megközelítésű irányelvben szabályozott-e. A Közösségen belül alkalmazott akkreditálási eljárások szabályai (akár harmonizált, akár nem harmonizált területet érintenek) mellett megtalálhatók benne az akkreditálási testülettel, az Európai Akkreditálási Együttműködéssel szembeni elvárások, valamint a tagállamoknak a nemzeti akkreditálási testület szabályos működéséért vállalt kötelezettsége is.

Az AP-rendelet tartalmazza a közös piacfelügyeleti keretszabályokat (mint minimumot, mert egyéb előírás, pl. a GPSD alapján magasabb szint is alkalmazható), továbbá foglalkozik az egységes belső piacra belépő termékek vizsgálatával. Ezért a keretszabályok hatályba lépésével együtt, 2010. január 1-jétől visszavonásra kerül a „harmadik országokból” származó termékek ellenőrzését előíró, sokat vitatott 339/93/EK rendelet.<sup>17</sup> A rendelet meghatározza a tagállamok kötelezettségeit (megfelelő rendszer kialakítása, működési feltételek biztosítása, piacfelügyeleti progra-

15 HL L 204., 1998.7.21., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 20. kötet, 337. o.

16 Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a termékek forgalmazása tekintetében akkreditációs és piacfelügyeleti előírások megállapításáról – Az Európai Parlament első olvasatának eredménye (Strasbourg, 2008. február 18–21.)

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/08/st06/st06609.hu08.pdf>

17 HL L 40., 1993.2.17., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 12. kötet, 3. o.

mok és végrehajtásuk ellenőrzése, a piacfelügyeleti rendszer működésének rendszeres értékelése) a megfelelő, hatékony piacfelügyelet biztosítása érdekében, illetve bejelentési kötelezettséget ír elő a tagországokban működő piacfelügyeleti hatóságokról. A hatóságok veszélyes termékekkel kapcsolatos intézkedéseit – hasonlóan a fogyasztási cikkekhez – a GPSD szerinti RAPEX-rendszeren keresztül, a 2001/95/EK irányelv 12. cikkének figyelembevételével kell bejelenteni. A veszélyes termékekre vonatkozó információcseré mellett az AP-rendelet létrehoz egy a piacfelügyeleti tevékenység egészét átfogó, információs adatcserét biztosító rendszert is. Rendelkezik a piacfelügyeleti szervek együttműködésére, illetve a közösségi szintű piacfelügyeleti kezdeményezésekre vonatkozóan.

Az AP-rendelet szól a „CE” jelölés fogalmáról, feltüntetésének szabályairól, mellékletében tartalmazva magát a jelölést is. A jelölés meghatározása kapcsán sokáig vita volt arról, hogy mennyire szolgálhat fogyasztói tájékoztatásra, illetőleg csak a hatóságok részére hordoz információt. A vita eredménye a rendeleti meghatározás (2. cikk (18) bekezdés), mely szerint a „CE” jelölés gyártói nyilatkozat arról, hogy a termék kielégíti az összes rá vonatkozó közösségi jogszabály előírásait.

A kölcsönös elismerést szabályozó rendelet – alapvetően a közösségi joggal nem harmonizált területre – eljárási szabályokat határoz meg a tagállami hatóságok számára arra az esetre, ha egy más tagállamban jogszerűen forgalomba hozott termék forgalmazását kívánják korlátozni (akár előzetes engedélyezés során, akár piacfelügyeleti ellenőrzés keretében). A kölcsönös elismerés elve szerint ilyen esetben a fogadó ország hatóságának előzetesen írásban kell értesítenie az érdekelt gazdasági szereplőt, ismertetve a forgalmazási korlátozás indokait, és észrevételezési határidőt kell biztosítania számára, amely alatt a hatóság nem hozhatja meg határozatát. E rendelkezéssel megfordul a bizonyítási teher, és a tagállami hatóságnak kell az EK-Szerződés 30. cikkében felsorolt igazolási indokokra vagy az Európai Bíróság által ilyenként elismert kényszerítő követelményekre hivatkozva bizonyítania, hogy a termék forgalmazása jogszerűen korlátozható.

A kölcsönös elismerést szabályozó rendelet emellett bevezeti a „termékkapcsolati hely” (Product Contact Point, PCP) intézményét. Ennek feladata egyrészt az információszolgáltatás a gazdasági szereplőknek a nem harmonizált területen alkalmazandó nemzeti előírásokról és intézkedésekről, másrészt a kapcsolattartás a más tagállambeli hatóságok között. A PCP-re vonatkozó részletes szabályozás, mint például az annak szervezetére, működési formájára vonatkozó, a tagállamok hatáskörében marad. A rendelet hatályon kívül helyezi a 3052/95/EK határozatot,<sup>18</sup> és az abban foglalt bejelentési eljárás helyett más típusú – az Európai Bizottság kérésére teljesítendő – tájékoztatói/beszámolósi kötelezettséget ír elő.

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 3052/95/EK határozata (1995. december 13.) az áruk Közösségen belüli szabad mozgásának elvétől eltérő nemzeti intézkedésekre vonatkozó információ cseréjét biztosító eljárás létrehozásáról (HL L 321., 1995.12.30., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 427. o.

## Összefoglalás

A 2008-ban az EU-ban elfogadásra kerülő „Goods package” nagy hatással lesz az áruk szabad mozgására az európai belső piacon. Remélhetően egy biztonságosabb, veszélyes anyagoktól és termékektől kevésbé „szennyezett” európai áru piac fejlesztéséhez járulnak hozzá a „csomag” jogszabályai.

Az NA-határozat és -rendelet korszerű jogszabályok, jól illeszkednek az EU átalakuló műszaki szabályozási rendszerébe. Az új megközelítés elvét fejlesztik tovább, de néhány kivételtől eltekintve az összes (harmonizált területi ipari) termékre alkalmazhatók rendelkezéseik. A korábban megalkotott szabályozási elemek vonatkozásában hoznak olyan fejlesztést, illetve adnak egyértelmű – az egész EU-ban kötelezően alkalmazandó – megoldásokat, mint például a „CE” megfelelőségi jelölés, a termékek megfelelőség-értékelése, az akkreditálási, a piacfelügyeleti eljárás szabályai vagy a veszélyes termékekről tájékoztató RAPEX-bejelentések.

A nem harmonizált területre most jogszabályban megfogalmazott kölcsönös elismerés elve nem új keletű, mégis, a gyakorlat azt mutatja, hogy nem működik megfelelően, bizonytalan az alkalmazása. Ennek hiánypótlása a kölcsönös elismerést szabályozó rendelet, amely a jogalkalmazás szintjén határoz meg közös és egyértelmű eljárási szabályokat és létesít a gazdasági szereplőknek tájékoztató szolgáltatást nyújtó, illetve a tagállamok közötti koordinációt biztosító termékkapcsolati helyeket.



ÓDOR BÁLINT-SZALÓKI KATALIN

## Az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportja

*Az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportja 2008. március 25-én tartotta alakuló ülését. A munkacsoport az országgyűlési frakciók által 2008. február 21-én aláírt megállapodás alapján jött létre. Az ötpárti egyetértéssel elfogadott ügyrend alapján a munkacsoport feladata a 2011. első félévi magyar EU-elnökségi felkészüléssel összefüggő legfontosabb hazai feladatok figyelemmel kísérése és az azokkal kapcsolatos egyeztetés az Országgyűlés frakciói, illetve a kormány között. Az EU-elnökségi munkacsoporthoz hasonló testület korábban egyetlen tagállamban sem működött. A kormányok és a parlamentek közötti együttműködés a tagállamokban az elnökségi program végrehajtásának operatív és tartalmi elemeinek egyeztetésében merül ki, elsősorban tehát az elnökségi feladatok végrehajtására összpontosított. Az elnökségi munkacsoport nívuma az elnökség tartalmi elemeinek kialakításában való parlamenti részvétel és a felkészülésben való együttműködés a parlamenti pártok és a kormány között.*

### A munkacsoport létrehozásának háttere

2011 első félévében Magyarország tölti be az Európai Unió soros elnöki tisztét. Emellett részvételünk az ún. EU-elnökségi trióban – Spanyolországgal és Belgiummal – már 2010-ben megkezdődik. Az erre történő felkészülés számos feladattal és kihívással jár, annál is inkább, mivel a 2011-ig hátralévő időszak is meglehetősen eseménydúsnak ígérkezik. A felkészülési időszakban európai

parlamenti választásokra, valamint parlamenti és helyhatósági választásokra is sor kerül Magyarországon, ezért az elnökségi feladatok sikeres lebonyolítása érdekében a pártok szükségesnek tartottak létrehozni egy olyan együttműködési keretet, amely biztosíthatja, hogy a stratégiai döntések az egész ország érdekeit szem előtt tartva, közösen és konszenzussal szülessenek meg.

### A munkacsoport létrehozásának fő célja és működésének elve

A munkacsoport biztosítja az Országgyűlés és a kormány közötti folyamatos információáramlást, valamint megteremti az EU-elnökséggel kapcsolatos kormányzati döntések előtti konzultáció lehetőségét a parlamenti pártok és a kormány között. Az ügyrend által meghatározott egyes kérdésekben a munkacsoportnak lehetősége nyílik konszenzussal közös álláspont kialakítására. Közös álláspontot rögzítő állásfoglalás elfogadása esetén a munkacsoport felkéri a kormányt, hogy az állásfoglalásnak megfelelően hozza meg a kormányzati felelősségéből adódó döntéseket. A munkacsoport egyéb, szintén az ügyrendben meghatározott kérdésekben a kormányzati döntéseket megelőzően konzultációt folytathat, így noha álláspontja, illetve a pártok álláspontjai semmilyen formában nem kötik a kormány kezét, lehetőség nyílik a párbeszédre a kormányzati döntéseket megelőzően.

## A munkacsoport létrehozásának előkészítése

A parlamenti pártok már 2007 őszén megfogalmazták az igényt a magyar EU-elnökséggel kapcsolatos együttműködés kialakítására. Dr. Szili Katalin, az Országgyűlés elnöke az őszi ülészak elején kezdeményezte a frakcióvezetőknél, hogy a pártok egyeztessenek az elnökségi felkészülés kereteiről, majd 2007. novemberben a Fidesz képviselőcsoportja kezdeményezett ötpárti egyeztetést a kérdésben. Az egyeztetésen megállapodás született arról, hogy a pártok részleteiben megvitatják az együttműködés lehetőségét a kormányzati ciklusokon átnyúló egyetértés és a zavartalan magyar EU-elnökségi felkészülés biztosítása érdekében. Az ötpárti egyeztetésen a Fidesz továbbá bemutatta az együttműködés kereteire vonatkozó elképzeléseit tartalmazó ötpárti megállapodás-tervezetet.

Az ötpárti egyeztetésre tekintettel, az Országgyűlés és a kormány közötti, európai uniós ügyekben történő együttműködést szabályozó 2004. évi LIII. törvény 7. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés elnöke által összehívott ún. EU Konzultációs Ülés 2007. december 11-én napirendjére tűzte az együttműködés kérdését az elnökségi felkészülés időszakában. Az ülésen a pártok – a kormány egyetértésével – megállapodtak egy politikai szintű parlamenti munkacsoport létrehozásáról az elnökségi felkészülés nyomon követése érdekében, valamint felkérték az EU Konzultációs Ülés titkárságát ellátó Külügyi Hivatalt, hogy kezdje meg a szükséges egyeztetéseket a parlamenti pártok szakértőinek részvételével az együttműködés formájának pontos kialakításáról, a létrehozandó munkacsoport ügyrendtervezetének kidolgozásáról.

Az előzetes egyeztetések alapján elkészített ügyrendtervezetről a Külügyi Hivatal 2007 decemberében megkezdte az egyeztetéseket a pártok, illetve a Külügyminisztérium szakértőivel, és 2008 februárjára konszenzussal megszületett a munkacsoport ügyrendtervezete. A szakértői egyeztetéseken egyedül az a kérdés maradt nyitva, hogy az együttműködés részét képező kérdések közül melyek tartozzanak az ún. állásfoglalás kialakítására lehetőséget adó, illetve melyek az előzetes konzultációra lehetőséget adó területek közé.

Az ötpárti konszenzust élvező ügyrend aláírására 2008. február 21-én került sor a Parlament Gobelin-termében. Az ünnepélyes aláíráson részt vett Dr. Szili Katalin, az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői vagy azoknak a témával foglalkozó helyettesei, Göncz Kinga külügyminiszter, a diplomáciai testület tagjai, valamint a sajtó képviselői.

## Az EU-elnökségi munkacsoport ügyrendje

Az ügyrend kidolgozása során a pártok képviselői – a kormánnyal való folyamatos egyeztetés mellett – igyekeztek a munkacsoport működésével kapcsolatos összes kérdést megvitatni és működőképes, mindenki számára elfogadható együttműködési keretet kialakítani.

Az ügyrend meghatározza az EU-elnökségi munkacsoport működésének időtartamát, amely Magyarországon 2011. évi EU-elnökségre való felkészülésének időszaka alatt, 2010. december 31-ig működik. A munkacsoport fő célja és eszköze, hogy tagjainak egyetértésével állásfoglalást fogadhat el, illetőleg konzultációt folytat. Az ügyrend alapján



a munkacsoport fő feladata a magyar felkészüléssel összefüggő legfontosabb hazai teendőkkel kapcsolatos egyeztetés és együttműködés, közös álláspont kialakítása.

Az ügyszabvány hangsúlyozza: az Országgyűlés képviselőcsoportjai elvárják, hogy a kormány a munkacsoport állásfoglalásának kialakításához, illetve a konzultáció lefolytatásához kellő időben a munkacsoport rendelkezésére bocsássa a szükséges dokumentumokat.

Az ügyszabvány a munkacsoport által megvitatott témák egy részében konszenzusos állásfoglalás elfogadását tűzte ki célul, míg más kérdésekben a fő cél a konzultáció folytatása.

Az ügyszabvány 2. pontja meghatározza azokat a kérdéseket, amelyekben a munkacsoport konszenzussal állásfoglalást alakíthat ki. Az Országgyűlés képviselőcsoportjai ezekben az esetekben elvárják, hogy a kormány az állásfoglalásnak megfelelően hozza meg a kormányzati felelősségéből adódó döntéseket, valamint azt, hogy amennyiben el kellett térnie a munkacsoport által megfogalmazott állásponttól, arról adjon szóbeli indoklást a munkacsoportnak.

Az ebben a körben tárgyalt kérdések a következők:

- A magyar EU-elnökség prioritásainak meghatározása, vagyis azon elnökségi célkitűzések, politikai témák, illetve uniós politikai területek, jogalkotási dossziék azonosítása, amelyeket hangsúlyosan terveznek majd szerepeltetni a spanyol-belga-magyar csoportos elnökség, illetve a magyar elnökség idején az unió napirendjén. Ennek megfelelően a spanyol-belga-magyar elnökségi hármas közös, 18 hónapos elnökségi munkaprogramjának kidolgozása során képviselendő, induló magyar álláspont kialakítása. (Az Országgyűlés képviselőcsoportjai elvárják, hogy a kormány folyamatosan egyeztessen a munkacsoporttal.)

• A magyar EU-elnökség arculata, a magyar elnökséget fémjelző szimbólumok kialakítása, valamint a magyar elnökség fő üzenetének meghatározása, amely formailag egy elnökségi mottóban fogalmazódik meg, tartalmilag pedig a magyar elnökség hozzájárulását fejezi ki a közös európai projekthez.

- Az elnökség lebonyolításával összefüggő személyügyi-intézményi struktúra elvi kérdései.

Az állásfoglalás az ügyszabvány szerint akkor tekinthető konszenzussal elfogadottnak, amennyiben azt valamennyi tag kifejezett hozzájárulásával támogatja.

Az ügyszabvány 3. pontja meghatározza azokat a kérdésekben, amelyekben a munkacsoport tagjai konzultációt folytatnak, de amennyiben ez a konzultáció közös állásfoglalás elfogadásával zárul, úgy a frakciók elvárják, hogy az állásfoglalást a kormány iránymutatásként figyelembe vegye a döntéshozatalnál.

Az ebben a körben tárgyalt kérdések a következők:

- A 2011-es magyar EU-elnökségre vonatkozó belföldi és nemzetközi kommunikáció.
- A magyar elnökség költségvetése.
- Az elnökséghez kapcsolódó magyarországi programok és rendezvények megtervezése, a magyar EU-elnökségben rejlő lehetőségek feltárása a magyar kultúra, Magyarország, illetve egyes hazai városok népszerűsítése érdekében Európában.

Az ügyrend 4–7. pontja meghatározza, hogy kik a munkacsoport tagjai, állandó meghívottjai, továbbá kik vehetnek részt a munkacsoport tevékenységében\*. Az EU-elnökségi munkacsoport állásfoglalásra jogosult tagjai az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői vagy az általuk a munkacsoportba kijelölt egy-egy országgyűlési képviselő (a kijelölt tagokról ld. később). Állásfoglalás elfogadására az állásfoglalásra jogosult tagok egyetértése esetén van lehetőség. Emellett a frakciók további egy-egy állandó tagot delegálnak a munkacsoportba, akik az állásfoglalásra jogosult tagokat helyettesítik az ő akadályoztatásuk esetén, valamint az üléseken minden esetben részt vehetnek, tanácskozási joggal.

A munkacsoport társelnöki rendszerben működik, a két társelnököt a legnagyobb kormánypárti és a legnagyobb ellenzéki frakció vezetője, vagy az általa delegált országgyűlési képviselő adja. A társelnökséget a társelnökök az egyes ülések előtt előzetesen egyeztetve, egymást váltva látják el.

A munkacsoport ülésein és munkájában állandó résztvevő a külügyminiszter vagy a Külügyminisztérium államtitkára és/vagy az általa kijelölt szakállamtitkár, és meghívottként vehet részt a kormány – EU-elnökségi felkészüléssel kapcsolatos egyes kérdésekért felelős – más minisztere, államtitkára és/vagy szakállamtitkára. Emellett az ülésen jelen lehet az

országgyűlési frakciók, az állandó résztvevők és a meghívottak két-két szakértője is.

A munkacsoport titkárságát az Országgyűlés Külügyi Hivatala a Főtitkárság részvételével adja, együttműködve a Külügyminisztériummal.

A munkacsoport üléseit a két társelnök a titkárság útján hívja össze. A munkacsoport üléseinek napirendjére a két társelnök közösen tesz javaslatot az elnökségi felkészülés feladataihoz kapcsolódó ütemterv, illetve a munkacsoport tagjai által javasolt kérdések figyelembevételével.

Az ülések megfelelő előkészítése érdekében az ügyrend rendelkezik arról, hogy a társelnökök a titkárság útján kérjék fel a kormány illetékes képviselőit az egyes ülések napirendjével kapcsolatos háttéranyagok és dokumentumok megküldésére az üléseket megelőzően.

A munkacsoport szükség szerint, de az országgyűlési ülészakok alatt legalább kéthavonta ülésezik, emellett pedig soron kívüli ülések összehívására is lehetőség van; ezek összehívását kezdeményezhetik a külügyminiszter, illetve a képviselőcsoportok vezetői is.

A munkacsoport ülései, valamint az üléseken készült jegyzőkönyv nem nyilvánosak. Az ülésen elfogadott állásfoglalás minősítéséről, a kormány javaslatát is figyelembe véve, az érvényes jogszabályok figyelembevételével, a munkacsoport konszenzussal dönthet.

\* A munkacsoport társelnökei, valamint tagjai jelenleg a frakciók jelölése alapján a következők:

Társelnökök: Mesterházy Attila (MSZP), Németh Zsolt (Fidesz)

Állásfoglalásra jogosult tagok: az MSZP, illetve a Fidesz esetében a társelnökök, valamint Firtl Máttyás (KDNP), Dr. Eörsi Máttyás (SZDSZ), Herényi Károly (MDF)

Állandó tagok: Kocsi László (MSZP), Balla Mihály (Fidesz), Dr. Nagy Andor (KDNP), Guszto Péter (SZDSZ), Dr. Csapody Miklós (MDF)



## **A munkacsoport tagjainak, résztvevőinek, meghívottjainak, valamint titkárságának szerepe**

A munkacsoport tagjai a munkarend és az előzetes megállapodások alapján kialakított napirend elfogadását követően az üléseken konzultációt folytatnak és – ideális esetben – az ügyrendben meghatározott kérdésekben konszenzusos állásfoglalást fogadnak el. A munkacsoport a Külügyminisztérium által készített előterjesztések alapján folytat eszmecsere-t, az állásfoglalásokat ugyanakkor a munkacsoport tagjai – a titkárság közreműködésével – készítik el. A napirendi pontok megvitatásakor a kormány jelen lévő képviselőinek lehetősége van arra, hogy a munkacsoport számára megküldött háttéranyagokat bemutassák, ahhoz további szóbeli kiegészítő magyarázatot fűzzenek. A munkacsoport tagjai – állásfoglalásra jogosult és állandó tagjai egyaránt – ezután megvitatják a kérdéses napirendi pontot, valamint határoznak arról, hogy az adott kérdésben kívánnak-e, illetve tudnak-e konszenzusos állásfoglalást kialakítani.

## **A munkacsoport ülésein született állásfoglalás tartalma**

A tagok által elfogadott állásfoglalások – amint azt az ügyrend ismertetésénél bemutattuk – elsősorban három kérdés köré csoportosulnak (elnökségi prioritások, arculat, valamint az elnökség lebonyolításával összefüggő személyügyi-intézményi struktúra elvi kérdései), azonban más kérdésekben is születhet közös álláspont a konzultáció eredményeként. A tagok állásfoglalásukban kifejthetik álláspontjukat a kormány által részükre bemutatott

elképzelésekről, valamint amennyiben ahhoz kiegészítő véleményük, elképzelésük, elvárásuk lenne, úgy egyetértés esetén ezek megfogalmazására is sor kerülhet az állásfoglalásban.

Ugyan az állásfoglalásnak nincs kötelező jogi ereje a kormány döntéseire nézve, azonban a munkacsoport létrehozásakor a konszenzusos politikai akarat az volt, hogy olyan politikai kötőerő születhessen meg, amely lehetőséget ad arra, hogy a kormány ezen a fontos területen olyan döntéseket hozzon, amelyek széles támogatottságot élveznek és biztosíthatják a stabil és sikeres felkészülést a magyar EU-elnökségre.

## **A munkacsoport munkaterve**

A munkacsoport üléseit konszenzussal elfogadott munkaterv alapján tartja. A 2008. évi munkatervről a munkacsoport alakuló ülésén, a Külügyminisztérium előterjesztése alapján született meg a megállapodás. Ennek megfelelően a 2008-as évben várhatóan öt ülésre kerül sor (három az országgyűlés tavaszi ülészakájában, kettő pedig a téli ülészakában).

Az alakuló ülésen, 2008. március 25-én fogadták el a munkacsoport munkatervét, és áttekintették az elnökségi feladatokat, illetőleg az Országgyűlés elnökséggel összefüggő feladatait. A munkacsoport továbbá foglalkozott az elnökség előkészítésével és lebonyolításával összefüggő személyügyi-intézményi struktúra elvi kérdései közül az elnökségi stáb kiválasztásával.

A munkacsoport második, május 6-i ülésének témái lesznek egyrészt a csoportos elnökségi program lehetséges stratégiai irányai, a magyar félév kiemelt

uniós kérdései, az elnökségi stáb képzési programjának főbb elemei, másrészt újra napirendre kerülnek az elnökség előkészítésével és lebonyolításával összefüggő személyügyi-intézményi struktúra elvi kérdései.

2008. június végén a munkacsoport várhatóan tovább tárgyal majd az elnökség előkészítésével és lebonyolításával összefüggő személyügyi-intézményi struktúra elvi kérdéseiről, valamint napirendjére tűzi a 2009–2011. évek költségvetésének a magyar EU-elnökséggel összefüggő kérdéseit, és – amennyiben a kérdés megvitatására lehetőség lesz – foglalkozik majd az előttünk tevékenykedő francia-cseh-svéd trió munkatervével is.

Az őszi/téli üléseken napirendre kerül majd a Magyarországon sorra kerülő elnökségi események feltételrendszere, valamint a spanyol-belga-magyar elnökségi együttműködés kérdése, a magyar elnökség arculatával összefüggő kérdések áttekintése, az Országgyűlés saját felkészülésének állása, valamint a munkacsoport 2009-es feladataira vonatkozó ütemterv elfogadása.

2009-ben várhatóan megtörténik a csoportos elnökségi program összeállítása, a csoportos elnökség prioritásainak meghatározása, a kommunikációval összefüggő kérdések tárgyalása, az arculati kérdések megvitatása, valamint a magyarországi rendezvényekkel és kulturális eseményekkel kapcsolatos megbeszélésekre is sor kerül.

## **A munkacsoport alakuló ülése**

A munkacsoport alakuló ülését 2008. március 25-én, a Parlament Gobelintermében tartotta meg. A zárt tanácskozáson a képviselők elfogadták az EU-elnökségi munka-

csoport 2008. évre vonatkozó, az előbbieken ismertetett munkatervét, amelyben megjelennek az EU-elnökséggel összefüggő legfontosabb kérdések.

Napirendre került az elnökségi felkészüléssel kapcsolatos feladatok általános áttekintése is, amely során a munkacsoport tagjai átfogó képet kaptak arról, hogy a 2008–2010-es időszakban milyen kihívásoknak kell eleget tennie hazánknek.

Az alakuló ülés napirendi pontjai között szerepeltek a személyügyi-intézményi struktúra elvi kérdései is. Erre a pontra koncentrálnak, a munkacsoport konszenzusos állásfoglalást fogadott el, amelyben olyan lényeges elemeket érintettek, mint a tervezett elnökségi stáb mellett plusz 10–15 százaléknyi tartalék stáb felkészítése az elnökségi feladatokra; a közbeszerzési elvárások figyelembevétele a képzések lebonyolításánál; a kiválasztás átláthatóságának biztosítása. Emellett általános elvárásokat is megfogalmaztak a személyi-intézményi ügyek lebonyolítását illetően a kormány felé.

Az alakuló ülésen a már említettekennél szűkebb körű esett az Országgyűlés saját felkészüléséről is, s megvitatották a parlamenti EU-elnökségi felkészülést tartalmazó koncepciót.

Az alakuló ülés mind a résztvevők, mind a sajtóvisszhangok alapján sikeres volt, hiszen egyrészt állásfoglalás elfogadásával zárult egy olyan kulcsfontosságú területen, mint a személyi-intézményi ügyek kérdése, másrészt a gyakorlatban is beindult az a munka, amely több mint féléves egyeztetések és politikai megállapodások eredménye. Az ülést közösen vezető Mesterházy Attila és Németh Zsolt, valamint az ülésen részt vevő Göncz Kinga külügyminiszter is pozitív véleményüknek adtak hangot.

## Következtetések

Az első uniós elnökség minden tagállam életében kiemelt fontossággal bír, hiszen ekkor illeszkedik be szervesen az Európai Unióba. Ez a fajta „keresztségbé lépés” azonban nem csak azért fontos, hogy valóban minden szinten érthessük, megismerjük, gyakoroljuk az uniós tagállami lét fortélyait, hanem elsősorban azért, hogy képesek legyünk hatékonyan és sikeresen ellátni az uniós irányításával járó felelősségteljes feladatokat. Mindezt úgy, hogy a megkívánt „szürke” arcú technokrata vezetés mellett Európa-politikánk, európai jövőképünk fő célkitűzéseivel se menjen szembe az uniós az elnökségünk időszaka alatt.

A munkacsoport idén májusban megkezdte az elnökségi célkitűzésekről folytatott párbeszédet, amely jó lehetőséget kínál arra, hogy a magyar parlamenti politikai élet teljes spektruma – megismerve a kormány terveit – bemutathassa elképzeléseit a magyar EU-elnökség legfontosabb tartalmi kérdéseiről. A munkacsoportnak fontos hozadéka lehet az, ha sikerül széles körű párbeszédet elindítania és a kívánatos konszenzus kialakításához hozzájárulnia az EU-elnökséggel kapcsolatos legfontosabb stratégiai kérdésekben.

A munkacsoport felállítását elsősorban az indokolta, hogy a 2010. évi parlamenti választások kettévágják az EU-elnökségre való felkészülést és az elnökség lebonyolításával kapcsolatos időszakot. A munkacsoport ügyrendjének kidolgozásában részt vevő öt párt azt tartotta szem előtt, hogy a választások kimenetelétől függetlenül kellő mozgástérrel és érdekérvényesítési lehetőséggel rendelkezzen az elnökség lebonyolítása során.

Az EU-elnökségi munkacsoporthoz hasonló testület korábban egyetlen tagállamban sem működött. A kormányok és a parlamentek közötti együttműködés a tagállamokban az elnökségi program végrehajtása operatív és tartalmi elemek egyeztetésében merült ki, elsősorban tehát az elnökségi feladatok végrehajtására összpontosított.

Az elnökségi munkacsoport nívója az elnökség tartalmi elemeinek kialakításában való parlamenti részvétel és a felkészülésben való együttműködés a parlamenti pártok és a kormány között.

Abban az esetben, ha a munkacsoport konszenzusra jut a legfontosabb elvi kérdésekben, és az együttműködés hatékonyan bizonyul a munkacsoport tagjai és a kormány között, akkor tevékenységével hozzájárulhat a sikeres magyar elnökséghez, továbbá ebben az esetben a parlamenti pártok támogatása – függetlenül a kormány összetételétől – aktívan segítheti elő az elnökség zökkenőmentes, és a lehetőségeket a lehető leghatékonyabban kihasználó lebonyolítását. Nem utolsósorban pedig az EU-elnökséggel összefüggő kormányzati tevékenység mögött tényleges, érdemi támogatás jelenhet meg, amely kitarthat az elnökségi periódus végéig.

A munkacsoport jelentőségét a felek kompromisszumkészége és az fogja meghatározni, hogy a munkacsoport tagjai és állandó résztvevői szem előtt tartják-e az induláskor meghatározott célt: a magyar EU-elnökség sikerre vitelet.

A közös munka tehát gyümölcsöző lehet, amennyiben azt mind a parlamenti pártok, mind a kormány az együttműködés szellemében, aktív részvétellel segíti.

## EURÓPAI BIZTONSÁG- ÉS VÉDELMI POLITIKA

DEÁK PÉTER

**Ki az utcára, uniformisban!****Új erőszakterep kontinensünkön**

*Az európai politikai prognózisok veszélyforrásként jelenítik meg a szélsőséges, radikális, militáns formákat is öltő rasszista, idegengyűlölő politikai csoportok hatalom közelébe kerülését, illetve politikai befolyásuk növekedését. Ennek egyik oka a globalizáció negatív kísérőjelenségeinek demagóg, populista kezelése a prevenciók és kompenzációk helyett. Másik jelentős motívum az etnikai kisebbségek rendezetlen helyzete, amelynek következtében a kisebbségi populáció életformája hátrányokat szenved, deviáns vonásokat vehet fel, kriminalizálódik, vagy engedetlenségi mozgalmakat kelt, külföldi pártfogókat kereshet. Az ilyen erők hatalom közelébe kerülése, vagy akár tömegbefolyásának ideiglenes növekedése nemzetközi feszültségekhez vezethet, amelyekben egyes, főleg hatalmi kormányzatok erőszakos eszközök-höz nyúlhatnak, korlátozzák az idegen állampolgárok mozgását, veszélyeztetik gazdasági érdekeiket, növekszik a paramilitáris rendőri hatalom.*

A radikális, legtöbbször múltbeli ideológiákat, számukra nosztalgikus rendszereket zászlajukra tűző, nem szellemi értelemben vett konzervatív szélsőséges politikai csoportok, pártok hatalom közelébe kerülése lokális és regionális biztonsági kockázat. Belül a demokrácia elfojtásához, az emberi jogok korlátozásához, majd megsértéséhez vezethet, restaurációs személyi eljárások, koncepciók rehabilitációk indulhatnak, a köztisztviselő-váltás radikális, az erőszak

elemei jelennek meg. Nemzetközi értelemben viszont elszigetelődést és szankciókat vonhat maga után, feszültséget kelthet, és mindezek eszkalálódnak.

A szélsőséges megmozdulások, zavarások leginkább ismert formái az országon belüli etnikai, nemzetiségi, vallási, egyéb kisebbségek körül kialakult erőszakkonfliktusok. Az Európai Unió és országai hosszú éveken át – a multikulturalizmus filozófiájára hivatkozva – hagyták, hogy a különböző etnikai, illetve vallási csoportok anélkül éljenek egymás mellett, hogy közös nevezőt találnának főbb értékekben. Az utóbbi években történt utcai extrémista jelenségek motívumaként a bevándorlók, kisebbségek beilleszkedési problémái összefonódtak a városi környezetben egyre növekvő szegénységgel és munkanélküliséggel, ezzel szembesítették a közvéleményt.

A történelem sok dilemmát produkált már. Hogy ne száz évre menjünk vissza, a müncheni „be nem avatkozási politika” csődje nyilvánvalóvá vált, a világ meg kell mentse magát az ordas eszmék aktivizálódásától, de rögtön jelentkezik a nemzeti szuverenitás problémája. Főleg, ha a „be nem avatkozás” anakronizmusát az önkényes preemtív háborúval azonosítják. Ez persze a világban van, de arra rá kell jönnünk, hogy ezeknek az eszméknek a restaurációja is a globalizáció egyik világjelensége, és fokozottabban hat a fiatal demokráciákban, ahol vannak még diktatúrahívó generációk vagy azok le-

származottai, és a demokráciák dilemmái is zsákcákat produkálnak.

E csoportosulások részben szélsőséges pártok, pártszerű egyesületek formájában, a szélsőséges sajtó – többek között az internet – által támogatva a politikai szférában is hallatják hangjukat, demagógiájukkal bizonyos negatív jelenségeket manipulálnak, növekszik a közvéleményi befolyásuk veszélye. E politikai erők másik dimenziója az „antiglobalista” radikális anarchizmus, a félregularis, paramilitáris, spontán vagy legitim szervezetek megjelenése a közéletben. Ez a jelenség félelmi emóciókat kelt a közvéleményben, az ellenük fellépni kívánó pozitív konzervatív, vagy modernizációs, továbbá liberális erők részéről is magával vonhatja a hatalom túlkapásait, az állami erőszak sokszor nem a célra irányuló jelenségeit.

Nemzetközi példáinak egy része öszszekapcsolódik a szélsőséges pártok hatalom közelébe jutásával, nevezetesen a Haider-, a Le Pen-csoport, a holland szélsőségek aktivizálódásával. A kemény utcai extrémizmus példái a franciaországi, tárgyi értékeket és életet veszélyeztető zavargások, a genovai csúcs idején jelentkező erőszakos cselekményeket hordozó demonstrációsorozat, a hollandiai gyilkosság(ok), a rostocki G-8 csúcs elleni durva, erőszakos zavargás. Már közelmúltbeli, szinte jelen idejű példa a dániai utcai erőszakosorozat, az észtorzági jelenségek, a berlini újnáci botránykeltés. Aktuális példának: a várható és zajló törökországi és romániai események, bizonyos – a koszovói rendezés akármelyik formájával járó – zavargások, és néhány hazai példát is említhetünk. Ezt áttekintve vonhatunk le olyan következtetést, hogy a globalizáció korszakának egyelőre sajátosan európai jelenségé-

ről van szó, bár az „izmus” mellé még nem találtuk meg a mindent kifejező jelzót.

Szervezett formái a társadalmon belüli szakadásokon kívül gazdasági konzekvenciákkal járnak, visszatartanak bizonyos befektetőket. Mindez kiszámíthatatlan tőzsdemozságokhoz, a pénzpiac instabilitásához vezethet. Feltételezhető, hogy ezek a radikális mozgalmak kapcsolatba kerülnek a szervezett bűnözéssel, tehát kriminalizálódnak, ugyanis tevékenységük forrásigényes. A hazafiság érzetére építő populizmus természetesen nacionalista alaphangra épít, azonban ezt szélsőséges szintre tornázza fel. Ez a nacionalizmus megnyilvánulhat kifelé, ki-sebbséget befogadó országok és nemzetek felé. Ennek történelmi formája a sovinizmus. Az ilyen politika aktivizálásának ma megvannak a garanciális fékjei. Ugyanakkor a belső, szélsőségesre manipulált nacionalizmus rasszizmusban, idegengyűlöletben, az „idegenszerűségben” nyilvánul meg.

A háttérben szerveződő szélsőséges, anarchista, erőszakra koncentráló szervezetek jelensége összefonódni látszik a maffiahálózattal, a nemzetközi szervezett bűnözéssel és a nemzetközi terrorizmussal, iszlám, de nem kizárólag al Kaida típusú szervezetekkel, egyre jelentősebb a Maghreb-térségből kiinduló, főleg marokkói csoportok szerepe. Az összefonódás egyik jellemzője a finanszírozás, továbbá a szervezett fegyver- és egyéb csempészet. A szervezett bűnözés az elmúlt években nemzetközivé vált, összefonódott a korrupcióval, a kriminalisztikai és politikai terrorizmussal.

Az ideológiai motivációk és a mozgalmak mögött, állítom, szinte minden esetben politikai erők állnak, amelyek céljai nem az ideológiában, választott szimbó-

lumokban, uniformisban realizálódnak, hanem szinte kizárólag a hatalom megszerzésére, az adott legitim kormányzat akár puccsal való megdöntésére irányulnak, tehát motívumaik nincsenek összefüggésben az extrémizmussal. Az általuk indirekt módon támogatott „mozgalmak” – gyakorta szintén pártok – metodikai, személyi meritési bázisuk és irányításuk többrétű, de bizonyos azonosságok jelentkeznek. A nem iszlám erőszakmozgalmak, amelyek a demokráciákban eleinte legitim mozgalom formájában alakulnak, elsősorban rasszista, illetve ezen túl általános idegengyűlölő manipulált ideológiával mozgósítanak. Ez vonatkozhat például hazánkban antiszemitizmusra, cigánygyűlöletre, de irányulhat a kétségtelenül igazságtalan Trianon által kedvezett országok teljes népessége ellen, elsősorban román, szlovák irányba, illetve a nyugati nagyhatalmak mint „elnyomók” populációja felé. A radikális erők a hatalmon lévő kormányokat minden esetben külpolitikájuk eltörzítő gyalázásával ezek felé fordítják.

Külön említést érdemelnek a másság – legyen az életforma, vallás, származás, emigráns populáció – elleni, az utóbbi időben már testi erőszak (lásd: meleg-világfelvonulás budapesti eseménye) formáját is öltő, verbálisan is erőszakot fogalmazó fellépések. Természetesen – a valós felelősség mellett – a törvényes, megfelelő fellépés egésze mellett jelentkező törvénytelen egyedi eljárások esetén a lezajlottakat egy oldalról közelítik meg, az előre odahívott szélsőséges média egyoldalú felvételei alapján újabb támadás indul az eljáró rendvédelmi szervezet és, természetesen, a „parancsot” kiadó kormány(fő) ellen. Ezek a szövegek, dekrétumok ugyancsak a verbális erőszak je-

gyében hangzanak el, ami újabb gerjesztést jelent a következő alkalomra.

Az ideológia manipulálásában igen jelentős a múltbanézés. A kapcsolódó – külföldi szervezetről jelentkező – weblapok közül sok az uszító szövegek közreadásán kívül szervezési és kiképzési feladatokat is ellát. A lőtéri és más gyakorlatokról számos hiteles felvétel is letölthető. Esetenként az uszító hangú szervezés, mozgósítás eszköze az e-mail.

A korosztályi jellemzőkön kívül a demonstráló, de inkább a zavargást megvalósító, nem túl nagy tömegek összetételére jellemző, hogy hét rétegből állhat, nevezetesen:

1. Az esetleges őszinte érdekvédő, zöld vagy nemzeti érzelmű, de néhan szélcsőses elemek, szervezeteik finomabb jelszavaival, kommunikációképesen.
2. Az adott hatalom, kormányzat, néhan egyes intézkedések ellen fellépő, könnyen aktivizálható ellenzéki tömeg, a tüntetés eredeti céljától eltérően és függetlenül, gyakorta nem is ismerve a demonstráció vagy tudatos zavargás, törvényszegés eredeti jelszavait, célját.
3. Napjainkban minden esetben a neonáci, neohungarista elemek, esetleg jelképeik használatával.
4. A fiatal generációnak az ún. „futball-huliganizmussal” jellemzett csoportja, esetleg kiszabadult, de visza nem illeszkedő bűnözők, militáns hajlamú, exhibicionista, galéri tag fiatalok, a bakancsos szkinhedek egyre terjedő csoportjai, amelyek a mindennapi utcai magatartásukban, szóhasználatukban, a közlekedési attitűdben is megjelenítik a polgárok visszahúzódását kiváltó erőszakelemeket.

A résztvevők között adott hányadot képviselnek az erőszakos bűnelkövetők, az ittasok, a drogosok, a lelki sérültek, a testi és lelki betegek, az öngyilkosjelöltek, a potenciális terroristák, sőt azok is, akiknek szükséglet-kielégítési és problémamegoldási repertoárjuk éppoly szűk, mint azoké, akik a kocsmában verekednek vagy a televízió székházát verik szét és gyűjtják fel. Az államnak a közterületi erőszaktevést számukra is lehetetlené kell tennie, de legalábbis meg kell nehezítenie.

A munkahelyről kiszorult, illetve munkát nem vállaló, feketemunkát végző, szülei életmódját követő, alulművelt tizen-, de még inkább huszonevesek egy csoportja különösen alkalmas és mozgósítható, akár „időtöltés” céljából is, szkinhed bandáikkal együtt, esetleg az órákról elmaradó osztály- vagy évfolyamtársaikkal. Ez a globalizáció demográfiai jelenségének egy sajátos, újszerű tünete, amivel a kognitív pszichológia és szociológia foglalkozik. Az természetesen más kérdés, hogy az egyéni felelősség megállapításakor, vagy a felelősség megállapításának mellőzésekor az egyéni magatartásuk már nem hagyható figyelmen kívül. Azon is érdemes lenne elgondolkozni, hogy a nacionalista mozgalmak a mai magyar fiatalok számára egyfajta önazonosságot és csoportélményt adnak!

A szürkegazdaságban nem kényszerből, hanem szándékosan dolgozó, ott „megragadt” réteg, városban és vidéken, amelynek foglalkoztatói érdekeltek a kormányzati-hivatali működés zavarásában, ennek következtében támogatják a zendülőket, és feltehetően a szürke pénzekből a kezdeményező és levezetést koordináló szervezeteket is. Ez magyarázatként szolgálhat – másokkal együtt – a finanszírozásra is.

A mai utcai anarchizmus természete – éppen az előbb jellemzett összetétel és motivációk miatt – nem szűkíthető a látzólag békés polgári engedetlenség körére. Az indulat ugyanis a jelszavak, a hanglejtés, a törvényes erők határozott fellépése következtében okvetlenül túllép a szolid kereteken, romboláshoz, kirakatbetöréshez, autófeltöréshez (és -lopáshoz), szerverfeltöréshez, politikusok lakóhelyének vagy személyének megtámadásához vezethet.

A belső szélsőséges, de az ellenzékhez tartozó csoportok bejelentett, vagy be nem jelentett tevékenysége is komoly kockázattal jár. A kényszerű útelzárás, a szándékos sávlezárás nem polgári engedetlenség, hanem közüzem működését akadályozó erőszak. A forgalomlassításnak lehetnek gazdasági következményei, de akadályozhatja pl. az orvoshoz eljutást is, alkalmas a feszültségkeltésre a lakosság körében, a jelentős üzemanyag-túlfogyasztás szennyezi a levegőt, emellett megnövekszik a közlekedési balesetek esélye.

A nemzetközi jogrend és a közös intézmények bővítése az utóbbi években komoly lendületet vett. Ennek keretében szervezettebbé, rendszeressé és intenzívebbé vált a hírszerzési és elemzett információk cseréje, a titkosszolgálatok tevékenységének kontrollált bővítése és együttműködése.

Nem vitatható, hogy a szélsőséges mozgalmak erőszakos tevékenysége 2008 tavaszán újabb lendületet kap, és az erőszak fokozódására kell számítani. Időszerű, hogy az unió, az Európai Parlament ne csupán felfigyeljen erre a kérdésre, de stratégiát is dolgozzon ki. Hiszen az elmúlt évben egyes kormányra került erők belső feszültségeket eredményeztek, és a radikális csoportok

Schengenen belüli vándorlása is megkezdődött.

Ezt a logikus és tapasztalati trendet nem lehet sem lekicsinyíteni, sem túldimenzionálni, mindenképpen a legrosszabb eshetőség forgatókönyvének kidolgozásával kell felkészülni rá.

És most – távolról sem jogászként, csak mellékesen, eredeti diplomám szerint történészként, de több évtizede „váltás- és biztonságelemzőként”, de főleg élettapasztalatom okán – ejtsünk néhány szót a gyűlöletbeszéd és a tettere uszítás összefüggéseiről. Egyes konzervatív-liberális, ideálvilágban élő törvényalkotó politikusok figyelmébe ajánlanám, hogy a „gyűlöletbeszéd” nem azonnali cselekvésre, „baltafogásra” késztet, de akkumulálódik, sztereotip ismételtetése esetén tudattorzító hatása van, és először a gátlás mellőzéséhez, törvényfitymáláshoz, de kritikusknak vélt helyzetekben cselekvéshez, tömeges romboláshoz, vagy ennél rosszabbhoz, szörnnyűbbhöz vezethet. Az erőszak nem azért következett be, mert erre a gyűlekezési törvény lehetőséget adhatott volna, hanem azért, mert a hatóságok és a tüntetők nem tartották be a gyűlekezési törvényt.

A felelős elit ezeket a jelenségeket, eseményeket a rendfenntartás, illetve a jog körébe helyezi, a politikatudományok szakirodalmá az utcai zavargásokkal – mint olyannal – általában nem foglalkozott, csupán az egyes zavargásoknak van konkrét irodalma. A közös jellemzők kiemelésére, általánosítására és analizálására eddig nem került sor. Az utcai *zavargás* az a (vég)kifejlet, amikor az utcán normális, hétköznapi műveletekkel a

rend már nem állítható helyre. Ezt megelőzi az utcai *zavarkeltés*. Ezek a megmozdulások egyes szakaszaikban lezajlanak zárt térségben, de ezt is követi a leginkább alkalmas terep, az utca<sup>1</sup>, az a céltudatos, utcai, csoportos cselekedetsor, amelynek célja az utcai zavargás előidézése.<sup>2</sup> Az utcai zavargások sikeres kezelésének – azaz, hogy a kormányzatok pozitív renomével kerüljenek ki a helyzetek kezeléséből – egyik kulcseleme a felkészülés e helyzetekre, működő scenáriók kidolgozása mind rendészeti, rendvédelmi, mind jogi, politikai és kommunikációs értelemben.

Az extrém utcai erőszakcselekmények elleni tevékenység, annak ágazatközi jellege miatt, összkormányzati stratégiát igényel. A megfelelő koncepció megléte, a szükséges hatásvizsgálatok elvégzése után, nem felgyorsítva, felmerülhet az igény a közrendért felelős intézmények, szervezetek átstrukturálására, beleértve a kormányzati szerkezetet is. Amellett, hogy az ellentevékenység főszereplői a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendészeti-rendvédelmi szervek, feladatok hárulnak a törvényalkotásra, a bírói gyakorlat hatékonyságának fokozására szolgáló szervekre, az általános és felsőoktatásra, az emberi jogi és más civil, közöttük biztonsági szervezetekre és érdekvédelemre, a biztonságtechnikai iparra, az informatikai gyakorlatra, a sürgősségi betegellátásra és járványkezelésre, a média- és sajtópolitikára, áttételesen a honvédelemre, továbbá a nemzetközi kapcsolatok többágú rendszerére. E középtávú stratégia kidolgozásának kezdeményezője és felügyelője a Nemzetbiz-

1 Ami kívül van az intézményeken, azt magyarul „az utca”-nak nevezzük.

2 Az utcai zavargásokat: „street riot(s)” néven tartja számon az irodalom, de irodalom alatt a hírlapi/média publikációs irodalmat értjük.

tonsági Kabinet lehet, amelynek ágazatközi munkacsoportot kell létrehoznia.

Az előbbiekben elemzett és leírt új erőszakforma a globalizáció kiélesedő korszakának jelensége. A pontos terminológiát még nélkülöző jelenség lényegében a szélsőséges politikai irányzatok, mozgalmak és ideológiai körök által gerjesztett „utcai erőszak” kifejezéssel illethető, amelyre jellemző az extrémítás a szimbólumokban és a metodikában, alapvetően a legitim hatalom ellenes anarchizmusban fejeződik ki. Az új erőszakforma

több tekintetben is nemzetközi, részben az eszkalációt, az extrém ideológiák kölcsönös restaurációját illetően, részben a hatásokat tekintve. Ebből következik, hogy nem nélkülözheti a nemzetközi koordinációt, a törvénykezési egyeztetést, a kiadatást, a határellenőrzést, a titkosszolgálati együttműködést, a közös rendőri tevékenységet. A rendfenntartó erők és a nemzetbiztonsági szolgálatok hatékony hazai és nemzetközi együttműködésére és a rendelkezésre álló információk megosztására van szükség.



DOMONKOS ENDRE

## Spanyolország európai uniós tagságának tapasztalatai

*Spanyolország Európai Unióhoz való csatlakozása elősegítette az ország gazdasági szerkezetének modernizációját. A spanyol gazdasági növekedés az uniós csatlakozással megindult külföldi tőkeberuházásokkal, az Európai Unió pénzügyi támogatásaival és a mindenkori kormányzat makrogazdasági stabilitást szolgáló intézkedéseivel magyarázható. Az uniós tagság az ibériai lakosság életszínvonalának a közösségi átlag szintjét elérő növelését szolgálta, egyben megteremtette a lehetőséget a gazdaságilag fejlett országokhoz való felzárkózásra. A spanyolok a gyors gazdasági növekedéstől új munkahelyek teremtését, a munkanélküliség csökkenését és az általános jólét megteremtését várták.*

### 1. Bevezetés

Kutatási szakterületeim közé Spanyolország európai uniós csatlakozása és az integrációs tagság tapasztalatainak vizsgálata tartozik. Spanyolország EU-csatlakozása mintaként szolgál a kelet-közép-európai térség számára, mivel az ország a gyors gazdasági növekedésnek (éves szinten 3,5 százalékos GDP-növekedés) és az uniós források megfelelő felhasználásának köszönhetően felzárkózott a gazdaságilag fejlett nyugat-európai államokhoz.

A tanulmány célja a spanyol EU-tagság jelenlegi helyzetének a bemutatása. A spanyol gazdaság szerkezeti átalakulásának elemzése után az uniós tagsággal a gazdaság többi ágazatában (kereskedelem, vállalati szektor) bekövetkezett változásokat szeretném kiemelni. Spanyol-

ország esetében nem hagyható figyelmen kívül az országba irányuló külföldi működőtőke-befektetések szerepe, mivel a külföldi tőkeberuházások jelentős mértékben hozzájárulnak a foglalkoztatottság és a termelékenység növekedéséhez. Fontosnak tartom továbbá a strukturális alapok által juttatott finanszírozási források gazdaságfejlesztésben betöltött szerepének a vizsgálatát. Az uniós pénzügyi támogatások ugyanis meghatározóak a regionális fejlettségbeli különbségek felzárkózásában és a legkevesebb fejlett régiók felzárkóztatásában.

A tanulmány befejező részeként a spanyol nemzeti reformprogram (a továbbiakban: NRP) főbb elemeit ismertetem a lisszaboni célkitűzésekkel összhangban. A spanyol NRP meghatározza azokat a cselekvési területeket (kutatás-fejlesztésre vonatkozó stratégia kidolgozása, humántőke minőségének és képzettségének javítása, kis- és közepes vállalatok közötti együttműködés előmozdítása), ahol Spanyolországnak további intézkedéseket kell tennie annak érdekében, hogy megfelelő választ adjon a globális világgazdaság kihívásaira. Az NRP jelentőségét növelő tényező, hogy a spanyol kormány – a többi tagállamhoz hasonlóan – a lisszaboni stratégia megvalósításáért felelős nemzeti koordinátort is kinevezett, valamint felállította a lisszaboni célkitűzések teljesítésével foglalkozó konzultatív fórumot, és az érdekegyeztetési folyamatba a társadalmi-politikai szereplők lehető leg szélesebb körét is bevonta.

## 2. A spanyol uniós tagság mérlege

Spanyolország számára a közös piaci tagság a gazdaság szerkezetének modernizálását és a lakosság életszínvonalának a közösségi átlag szintjét elérő emelését is jelentette.

Az elmúlt két évtizedben a spanyol gazdaság meghatározó változásokon ment keresztül, melyek során leépítették a korábbi állami szektort és a gazdasági stabilizációt szolgáló lépéseket tettek. Nagyszabású értékesítés ment végbe a telefon-, a gáz-, az alumínium- és a villamosenergia-ipar, valamint a bankszektor területén. A privatizált vagyon értéke 40 milliárd USD volt, és az állami vállalatok GDP-ből való részesedése 0,7 százalékra csökkent (1998) a korábbi 2,7 százalékról (1996). A vállalati szférában lezajlott változások az ipari szektort nagyobb mértékben érintették. A spanyol ipar az alacsony technológiai igényű termékek helyett egyre inkább a tőkeintenzív, magasabb hozzáadott értékű termékek előállításának irányába mozdult el. Az 1990-es években az ipar mellett a szolgáltatási szektor súlya tovább növekedett (a GDP közel 63 százaléka), s ezen belül is elsősorban a turizmus játszott meghatározó szerepet (1994-ben 22,6 milliárd dollár bevétel) az ország gazdasági életében. Ugyanakkor a mezőgazdaság és a halászat GDP-ből való részesedése a korábbi 11,5 százalékról (1970) 4,6 százalékra (1991) csökkent. A gyors gazdasági növekedés-

nek köszönhetően a spanyol GDP a közösségi átlag 65 százalékáról az EU-átlag 83 százalékára emelkedett.<sup>1</sup>

A külföldi működőtőke-befektetések meghatározó szerepet játszanak a spanyol gazdaság fejlesztésében.

Az 1990-es években a külföldi tőkebefektetések új munkahelyeket teremtettek, és a munkanélküliségi ráta a korábbi 21,7 százalékról 16 százalékra csökkent. A tőkebeáramlás jelentős mértékben hozzájárult a spanyol gazdaság szerkezeti változásaihoz. A külföldi tőkebefektetések elsősorban a szolgáltatási és pénzügyi szektorra, valamint a technológiai ágazatokra (gépipar, személygépkocsigyártás és vegyipar) koncentráltak. A külföldi működőtőke-befektetések részesedése a GDP-ből 1,2 százalék körül alakult, értéke éves szinten elérte a 6,4 milliárd dollárt. A két legnagyobb tőkebefektető a tőkeállományt tekintve Németország és az Egyesült Államok volt. A tőkebefektetések a spanyol gazdaságban csak kismértékű inflációs hatást váltottak ki, mert ezt a hatást visszafogta a külföldi vállalatok termelékenységnövekedése és a bérek mérsékelt emelkedése. Megállapíthatjuk, hogy a külföldi tőkebefektetések alapvetően pozitív hatással voltak a termelékenységre és a gazdasági növekedésre.<sup>2</sup>

Az ország uniós csatlakozását követően a spanyol mikro-szféra is jelentős változásokon ment keresztül. A spanyol gazdaság fő jellegzetessége, hogy a kis- és közepes vállalatokra épül, melyek inkább a belső piacra termeltek, és nem

1 Éltető Andrea (2000): Perifériás és félperifériás országok az EU-ban. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, pp 4–18.

2 Éltető Andrea: Spanyolország modernizációja az 1980-as és az 1990-es években. In: Külgazdaság, 1996/12. szám, pp 56–57. Külföldi működőtőke-befektetések Spanyolországban. Lásd részletesebben: Éltető Andrea: Az EU keleti kibővülése a déli tagországok érdekei alapján. In: Európai Tükör, 1997/17. szám.

rendelkeztek külföldön jól kiépített re-disztribúciós hálózattal, valamint alacsony kockázatvállalási hajlandóság volt jellemző rájuk.

Az 1992-es gazdasági recesszió idején a szűk belső kereslet új piacok keresésére sarkallta a cégeket. A kormány támogatta a gazdasági szervezetek külföldi piacok felé nyitását, így megindult a spanyol társaságok európai és latin-amerikai országokba irányuló tőkebefektetése. A spanyol tőkebefektetések nagysága külföldön 1990-re elérte a 318 milliárd pesetát. Megkezdődött a spanyol vállalati szektor transznacionalizálódási folyamata, melynek eredményeként Spanyolország nettó tőkebefogadó országból nettó tőke kibocsátóvá vált.<sup>3</sup>

A tőkebefektetések 48 százaléka a latin-amerikai térségbe irányult, de Portugália, Dél-Franciaország és a Maghreb-régió is fontos befektetési célszázzá vált. A spanyol vállalatok „nemzetköziesedése” minőségi változást hozott a gazdaságban és alapvető irányváltást eredményezett a vállalatok stratégiájában.

Spanyolország közös piacba való integrálódásával az ország külkereskedelmében is fontos változások következtek be. Az ország világgazdasági integrációjában a külkereskedelem meghatározó fontossággal bír. Az Európai Unióhoz való csatlakozás növelte a külkereskedelem jelentőségét és megváltoztatta annak irányát. A csatlakozást követően az EU részesedése Spanyolország külkereskedelmében 80 százalék fölé emelkedett. A spanyol exportőrök EU-tagállamok pia-

caira jutottak be, itt a legfontosabb partnerek közé a következő országok tartoznak: Franciaország (19 százalék), Németország (14,5 százalék), Olaszország (9 százalék) és Nagy-Britannia (8 százalék).

Az EU-n kívül az USA (6 százalék) a legfontosabb kereskedelmi partner. A fejlődő térségek közül a Latin-Amerikával és a Maghreb-országokkal folytatott kereskedelem volumene csökkent az ország uniós csatlakozása után. A földrajzi szerkezet mellett a külkereskedelem áruszerkezete is megváltozott. Az EU-ba irányuló spanyol kivitel áruszerkezetében 1981 és 1984 között a közepes technológiájú szektorok súlyának növekedése figyelhető meg (38 százalékról 48 százalékra), ami elsősorban az autóiiparnak köszönhető. Az exportban a kis technológiaintenzitású ágazatok részesedése 46 százalékról 32 százalékra csökkent. A nagy, illetve fejlett technológiaigényű szektorok részesedése 1981 és 1985 között nőtt, utána változatlan maradt az EU-felé irányuló kivitelben.<sup>4</sup>

A spanyol gazdaság számára egyre nagyobb költséget jelent az uniós csatlakozás után beáramló import miatt növekvő külkereskedelmi és folyó fizetési mérleg deficitje, amely a külgazdasági liberalizációval, a spanyol gazdaság és termelés modernizációs igényeivel, a fogyasztási szokások megváltozásával, valamint a spanyol vállalati szektor sajátosságaival magyarázható. Az egységes belső piac feltételeinek teljesítése érdekében Spanyolországnak fel kellett hagynia a protekcionista gazdaságpolitikával, és libera-

3 Éltető Andrea (2000): Perifériás és félperifériás országok az EU-ban. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, pp 4–18.

4 Éltető Andrea: Spanyolország modernizációja az 1980-es és az 1990-es években. In: Külgazdaság, 1996/12. szám, pp 52–53

lizálnia kellett kereskedelmét. 1986-ban, a csatlakozás nyomán eltörölték a külkereskedelemben még fennálló adminisztratív korlátozásokat és az export közvetlen támogatását. Spanyolország 1991-re fokozatosan lebontotta az importvámokat a Közösség többi tagállamából származó importcikkekre. Az importvámok eltörlésének folyamata harmadik országokból származó termékekre is kiterjedt, és Spanyolország az Európai Unió közös külső vámtarifáját vette át. Ezzel párhuzamosan a nem vámjellegű kereskedelmi korlátozások felszámolására is sor került.<sup>5</sup>

A külkereskedelmi mérleg hiánya a spanyol termelési struktúra modernizálásához szükséges javak és berendezések importjával is összefügg. Spanyolország esetében a fogyasztási javak külkereskedelmi egyenlege a csatlakozás után pozitívvá vált, illetve növekvő aktívumot mutatott, a beruházási és közbülső javak deficitje pedig gyorsan nőtt. Az erőteljes importnövekedést fokozottabb exporttevékenységgel lehetett volna ellensúlyozni, de a spanyol vállalatok sajátosságai (hagyományosan belső piacra termeltek, nem rendelkeztek külföldön kiépített terjesztési hálózattal, alacsony a kockázatvállalási hajlandóságuk) és a spanyol gazdaságban végbement folyamatok ezt nem tették lehetővé.

Spanyolország gazdasági integrációja az egységes belső piac kritériumainak teljesítése mellett a Gazdasági és Monetáris Unióba történő belépést is magában foglalta. Az 1992-es gazdasági recesszió idején a kormányzat nem volt képes teljesíteni az inflációs célkitűzéseit, ezért ezt egyre magasabb kamatokkal próbál-

ta ellensúlyozni, ami a peseta nominális felértékeltségéhez vezetett. 1992-ben a spanyol nemzeti valuta ellen indított spekulációs támadást követően meghirdetett konvergenciaprogram a költségvetési deficit, az infláció és a közkiadások radikális csökkentését célozta meg. A strukturális reformok végrehajtásával (munkanélküliség mérséklése, szolgáltatási és pénzügyi szektorban való liberalizáció) és a restriktív monetarista gazdaságpolitika beindításával csökkent az infláció és a költségvetési deficit, így az ország képes volt teljesíteni a maastrichti konvergenciakritériumokat.<sup>6</sup> Az államháztartási hiány 4,6 százalékról (1996) 1,5 százalékra csökkent 1998-ra. Az 1997 és 2000 közötti időszakra elfogadott konvergenciaprogram a költségvetési hiány és az infláció csökkentése mellett az árstabilitást tartotta szem előtt. A kormányzat szigorú költségvetési politikát folytatott, melynek során megszüntették az állami vállalatok egy részének támogatását, befagyasztották a közalkalmazottak bérét és visszafogták a közberuházásokat. Egyes infrastrukturális célokra 1997-ben 15–30 százalékkal kevesebb állami pénzt költöttek, ugyanígy az igazságszolgáltatásra és a közbiztonságra is 10–15 százalékkal kevesebbet fordítottak. A diákok segélyeire, ösztöndíjaira szánt állami kiadásokat 20 százalékkal, a lakástámogatást pedig mintegy 10 százalékkal mérsékeltek. Ezek az intézkedések nemcsak a költségvetés, hanem a társadalombiztosítás hiányának apasztását is szolgálták. A költségvetési reform elősegítette a megtakarításokat és a befektetéseket. Folytatódott a közkiadások további csökkentése

5 Carlos Alonso Zaldivar (1992): Spain beyond myths. Alianza Editorial, pp 81–82.

6 The economic and financial situation in Spain. European Commission, Brussels, 1994/4. pp 2–4.

annak érdekében, hogy a közkiadások súlya a GDP-vel arányos szintre kerüljön. A gazdasági ágazatokban egy sor liberalizációs intézkedésre került sor. Az állami vállalatok privatizációjából 2700 milliárd peseta folyt be. Ezt az összeget az állami tulajdonban maradt iparvállalatok szanalására és infrastrukturális fejlesztésekre, valamint a közterhek mérséklésére fordították.

A 2000 és 2002 közötti időszakra vonatkozó konvergenciaprogram a pénzügyi konszolidáció további folytatását, a gazdasági növekedést és új munkahelyek teremtését tartotta a legfőbb prioritásnak. A sikeresen végrehajtott deficitcsökkentés szorosan összekapcsolódott a strukturális reformokkal és az infláció kontroll alatt tartásával. A szociális politika kivételével csökkentették a közkiadásokat, és elérték, hogy a közkiadások súlya a GDP-vel arányos szintre mérséklődjön. Az államháztartási deficit a GDP 1,8 százalékára zsugorodott. Ugyanakkor tovább folytatódtak az infrastrukturális beruházások (autópálya-építés és a vasúthálózat korszerűsítése), a kis- és közepes vállalatok támogatásával, valamint az oktatással és a kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos programok végrehajtása. A stabilizációs program a pénzügyi konszolidáció által lehetővé vált munkahelyteremtés növekedésének következtében fellépő antiinflációs hatásra támaszkodott.

Az infláció a 2000 és 2002 közötti periódusban 1,9 százalék körül alakult, s ez pontosan illeszkedett a Spanyol Központi Bank árstabilizációs célkitűzéseihez. A program által előirányzott tervekben a pénzügyi konszolidációhoz szüksé-

ges alapvető célokat is meghatározták. A pénzügyi konszolidációt könnyen sikerült teljesíteni, mivel a stabilizációs program a bevételek 5,2 százalékkal való növekedésével számolt, így lehetővé vált a nagy erőfeszítéseket igénylő közberuházások lebonyolítása is.

Az elfogadott gazdaságpolitikai stratégia intenzív termelékenységnövekedésben nyilvánult meg, amelyet mérsékelt infláció és nagyszabású munkahelyteremtés kísért. Az ezredfordulóra a spanyol gazdaság történetében első alkalommal a GDP növekedése felülmúlta az inflációt, ami nagymértékben a pénzügyi konszolidációs lépéseknek volt köszönhető.<sup>7</sup>

## 2.1. Spanyolország és a strukturális alapok

Spanyolország Európai Unióhoz való csatlakozása óta a közösségi támogatások egyik legnagyobb haszonélvezője, mivel az ország a strukturális alapok támogatásainak közel 28 százalékát kapta. Az onnan nyert finanszírozási források meghatározó szerepet játszottak a gazdaságilag elmaradott, hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatásában és a fizikai infrastruktúra fejlesztésében. Az Európai Unió regionális politikájának köszönhetően sikeresen és harmonikusan lezajlott a spanyol területek fejlesztése a vidéki térségekben és a városokban egyaránt.

Spanyolorzágnak a 2000 és 2006 közötti költségvetési időszakban mintegy 48,7 milliárd eurónak megfelelő összegű támogatást biztosítottak a strukturális alapokból. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból származott a támogatások

7 Lásd részletesebben; Giró-Szász András (2002): Spanyol út Európába. Századvég, Budapest, 2002, pp 212–229.

legnagyobb tétele, de az Európai Szociális Alap forrásai is fontos szerepet játszottak a különböző projektek finanszírozásánál. Spanyolország részesedése a Mezőgazdasági Alapokból – Franciaország után másodikként – 6,3 milliárd euró körül alakult.<sup>8</sup>

A harmadik támogatási periódusban fontos változás volt, hogy számos régió már nem jogosult az uniós támogatásokra, mivel az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritás alapján számolva eléri a közösségi átlag 75 százalékát. Ennek megfelelően Kantábria és a Valenciai Közösség kikerült a céltámogatásban részesülők köréből, ezért az elosztandó összeg a következő, 2007 és 2013 közötti költségvetési időszakban évről évre

csökken. Ugyanakkor a spanyol kormány határozott diplomáciai erőfeszítéseinek köszönhetően sikerült elérni egy átmeneti időszak beiktatását azon spanyol régiók számára, amelyek a jelenlegi szabályozás szerint többé már nem részesülnek uniós támogatásban. A spanyolok úgy gondolják, hogy az Európai Unió által mintegy két évtizeden keresztül folyósított pénzügyi transferek ugyanis nem szüntethetők meg egyszerre.<sup>9</sup>

Az 1. táblázatból kiolvasható, hogy az első cél alá tartozó régiókban az uniós támogatások jelentős részét főleg infrastrukturális fejlesztésekre fordították. A teljes beruházási összeg 58 százalékát, a nemzeti finanszírozás 52 százalékát és

1. táblázat. Az 1. cél régióinak finanszírozása források és területek szerint, 2000-2006 (millió euró, 1999-es árakon)

	EU-támogatás	Nemzeti finanszírozás	Állami vállalatok
<i>Alap infrastruktúra</i>	2405	1331	2860
Szállítás, közlekedés	1264	680	688
Telekommunikáció	40	74	940
Energia	41	61	720
Víz/környezetvédelem	963	453	512
Egészségügy	99	63	0
<i>Emberi erőforrások</i>	1609	560	11
Oktatás	364	125	0
Képzés	1077	368	0
K+F	168	69	11
<i>Termelő ágazatok</i>	1428	603	225
Mezőgazdaság, halászat	586	366	4
Ipar/szolgáltatások, turizmus	831	227	221
<i>Egyéb</i>	224	83	0
Összesen	5666	2577	3096

Forrás: CSF 2000-2006 for Spanish objective 1. regions. Summary p 20.

8 William Chislett: Inside Spain. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/insidespain>. No. 17. 2005.10.05.

9 José Ignacio Torreblanca–Alicia Sorroza (2006): Spain and the European Union: country update for the EU-25 watch. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis921/asp>. 2006.03.01.

2. táblázat. A strukturális támogatások megoszlása prioritások és régiók szerint (millió euró)

	Andalúzia	Kanári-sz.	K-León	K-Mancha	Valencia	Extremadura	Gálícia	Asztúria	Murcia	Ceuta-M	Kantabria
1.	926	171	286	345	238	233	495	123	145	6	38
2.	257	85	84	41	250	94	129	29	37	0	18
3.	2165	352	539	495	866	497	593	254	428	6	55
4.	974	244	430	305	489	321	387	130	141	11	85
5.	380	153	245	78	177	185	183	113	114	50	73
6.	2800	787	1216	690	631	649	1415	569	258	4	46
7.	648	130	742	343	220	286	484	158	91	0	40
8.	184	89	4	2	73	5	375	36	14	0	6
9.	52	13	15	10	8,6	6	10	5,5	8	1	1
Összes	8387	2025	3561	2309	2953	2277	4071	1418	1236	78	362

Forrás: CSF 2000-2006

az EU-alapok forrásainak 42 százalékát az alpinfrastruktúra korszerűsítésére irányozták elő, ezen belül a hangsúlyt főleg a szállítás és a közlekedés fejlesztésére helyezték. A rendelkezésre álló finanszírozási források közel 25 százalékát a termelőágazatok különböző szegmensei – ipar, szolgáltatások és turizmus – kapták. A humán erőforrások fejlesztésére, valamint oktatásra és szakképzésre az uniós támogatások közel 28 százalékát költötték.

A 2000 és 2006 közötti időszakban kilenc prioritást határoztak meg, melyek a következők voltak:

1. A versenyképesség javítása és a termelés fejlesztésének elősegítése.
2. A lisszaboni célkitűzésekkel összhangban tudásalapú gazdaság és társadalom megteremtése, valamint a kutatás-fejlesztést szolgáló beruházások ösztönzése.
3. A környezetvédelem és a természeti erőforrások ésszerű használata a fenntartható fejlődés szempontjainak figyelembevételével.

4. Emberi erőforrás fejlesztése oktatási és képzési programok segítségével, illetve a foglalkoztatottak számának növelése.

5. A vidéki városok fejlesztése.

6. Közlekedési és energetikai projektek megvalósítása.

7. A mezőgazdaság és vidékfejlesztés támogatása.

8. A halászat és a halászati termékek népszerűsítése.

9. Technikai segítség nyújtása.

A 2000 és 2006 közötti költségvetési periódusban a strukturális alapok támogatásainak nagy részét – 31 százalékát – a 6. prioritásra, a közlekedés és az energetikai szektor fejlesztésére fordították, további 22 százalékot pedig környezetvédelmi beruházásokra. A humán erőforrás fejlesztésére az alapok forrásainak 12 százaléka, a versenyképesség javítására és a mezőgazdaság korszerűsítésére, valamint vidékfejlesztésre 10-10 százalék jutott.<sup>10</sup>

Spanyolország számára a strukturális támogatások közel 85 százalékát kifi-

10 Éltető Andrea–Demendy Nóra: Spanyolország és Portugália az Európai Unió strukturális támogatási rendszerében. In: Külgazdaság, 2002/6. szám, pp 45–46. 3

zették, és az uniós pénzek regionális szinten jelentékeny pozitív változást hoztak. Minden nagy volumenű beruházásnál az uniós támogatás forrásai mellett biztosították a szükséges nemzeti hozzájárulást is, amelynek mértéke infrastrukturális projektek esetében elérte az 50–60 százalékot. Ez nemcsak a központi költségvetés hozzájárulását, hanem az állami vállalatok ráfordításait és egyéb magánberuházásokat is magában foglalta.

A nagyarányú fejlesztéseknek köszönhetően az EU tagállamai között konvergencia ment végbe, amely nem utolsósorban Spanyolország gyors gazdasági felzárkózásával magyarázható. Spanyolországban az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritás alapján számolva a közösségi átlag 82,5 (2000) százalékról 98,2 (2006) százalékára növekedett. Számos tanulmány ugyanakkor azt hangsúlyozza, hogy az országban belül, a régiók között nem ment végbe a teljes kiegyenlítődség. Az uniós csatlakozás és a közösségi támogatások gyors gazdasági növekedést eredményeztek az egyes régiókban, de a növekedési ráták tekintetében nagy különbség alakult ki a térségek között. Spanyolországban Madrid és Katalónia a legfejlettebb régiók közé tartoznak, GDP-jük éves szinten megközelítőleg 3 százalékkal növekedett. Ezzel szemben a gazdaságilag elmaradott északkeleti és déli régiók (Galícia, Extremadura) GDP-je jóval kisebb mértékben emelkedett. Hasonló tendencia figyelhető meg Asztúriában, Andalúziában és Kasztília-La Manchában is.<sup>11</sup> A regionális fejlettségben megmutatkozó különbségek Spanyolországban – az uniós

támogatások ellenére – továbbra is megmaradtak. Amennyiben a GDP-bővülést és a regionális növekedést vesszük alapul, akkor megállapíthatjuk, hogy két domináns régió alakult ki és erősödött meg az uniós csatlakozást követően: a mediterrán övezet (Baleári-szigetek, Andalúzia, Valencia) és az Ebro-völgye (Katalónia, Aragónia, La Rioja, Navarra). Extremadura és Galícia gazdasági elmaradottsága viszont még az ezredfordulón is szembetűnő volt, így e térségek felzárkózása lassabban valósult meg.

A tagállamok közötti fejlettségbeli különbségek csökkentése nyomán megindult egy olyan folyamat, amelynek következtében az országok közötti eltérésekből fakadó addigi gondokat felváltotta az egyes államokon belül mutatkozó regionális egyenlőtlenség problémája. A jövedelmek és az adókból befolyó bevételek közötti regionális különbség megnőtt, a munkanélküliség területspecifikus növekedése pedig ugyancsak nehezítette a közösségi átlaghoz való gyors felzárkózást.

A strukturális politika célja a régiók közötti fejlettségbeli különbségek mérséklése, a gazdasági lemaradással küszködő régiók felzárkóztatása és ezen keresztül a regionális fejlesztés ösztönzése. Ennek előmozdítása érdekében piacképes termelői ágazatokra, infrastrukturális beruházásokra és sikeres foglalkoztatási politikára van szükség. Kiemelten kell kezelni a technológiai innovációk elterjedését és a kutatás-fejlesztési kapacitások meghonosítását.

A kis- és közepes vállalkozások, valamint a turizmus meghatározó szerepet játszanak a spanyol gazdaságban, mivel

11 Farrel Mary (2001): Spain in the EU. The road to economic convergence. In: Regional diversity and convergence. Palgrave, Houndmills, Hampshire, 2001. pp 123–151.

új munkahelyek teremtésével hozzájárulnak a foglalkoztatottság növekedéséhez.

A mostani, 2007 és 2013 közötti költségvetési periódusban a turizmus kiegyensúlyozott fejlődése érdekében szükség van a strukturális alapok támogatására, melyek segítségével az idegenforgalomhoz kötődő infrastruktúrát lehet korszerűsíteni. Javítani kell továbbá a humán erőforrásokkal foglalkozó politikát is, hangsúlyozva a nők és a férfiak közötti esélyegyenlőség alapelvét a foglalkoztatáspolitikában. Az Európai Szociális Alap munkahelyteremtést ösztönző támogatásai is e célok elérését szolgálják.<sup>12</sup>

Spanyolország számára a másik jelentős pénzügyi forrást a Kohéziós Alap támogatásai jelentik. Az ország a Kohéziós Alap által nyújtott pénzügyi transzfernek legfőbb kedvezményezettje, amelynek mértéke a 2000 és 2006 közötti támogatási időszakban az ország GDP-jének 1 százaléka volt. E forrásokból környezetvédelmi (szennyvíztisztítók és regionális hulladéklerakók) és infrastrukturális beruházások (autópályák és vasútvonalak, kikötők fejlesztése) valósultak meg. A Kohéziós Alap támogatásainak konzekvens csökkenése már 2003-ban megindult, ezért a 2007 és 2013 közötti támogatási periódusban a kifizetések a GDP 0,5 százaléka körül alakulnak. E folyamat során a támogatások számottevő része az Európai Unióhoz 2004 májusában csatlakozott kelet-közép-európai országokba irányul, ami Spanyolország számára egyértelmű hátrányt jelent, és hosszú távon közvetlen hatással lesz az ország gazdaságára nézve.<sup>13</sup>

Ebben a helyzetben a spanyol kormány egyik fő törekvése arra irányul, hogy mérsékelje az EU keleti kibővítése nyomán bekövetkezett negatív hatásokat és elérje, hogy a hátrányos helyzetű régiók továbbra is megfelelő támogatásban részesüljenek. A spanyol diplomácia sikérének tekinthető, hogy a 2005 decemberében, Brüsszelben megtartott „csúcskonferencián” az EU költségvetési vitája során a tagállamok többsége elfogadta a spanyol igényeket. A spanyolok a megállapodás értelmében összesen 27,3 milliárd euró összeget kaptak a strukturális alapokból és 3,2 milliárd eurót a Kohéziós Alapból. A 2007 és 2013 közötti támogatási időszakban Spanyolország további 2 milliárd eurónyi uniós forrásra számíthat a kutatás-fejlesztés területén, valamint 100 millió euróra a Kanári-szigetek mint ultraperiférikus régió számára. Spanyolország tehát – Lengyelország után – a második legnagyobb haszonélvezője az Európai Unió költségvetésének.<sup>14</sup>

Az előbbieket összefoglalva elmondható, hogy Spanyolországot az európai uniós támogatások csökkentése ugyan negatívan érinti, de a spanyol kabinet határozott érdekérvényesítésének köszönhetően az ország számos kiegészítő pénzforráshoz jut annak érdekében, hogy ellensúlyozza az unió keleti kibővítéséből ráháruló negatív hatásokat. Az Európai Unió 2007 és 2013 közötti költségvetéséről folytatott tárgyalásokon pedig számos kérdésben (mezőgazdasági és strukturális alapok, valamint Kohéziós Alap támogatásai) sikerült kompro-

12 Giró-Szász András (2002): Spanyol út Európába. Századvég, Budapest, 2002, pp 204–205.

13 Keith Salmon: Adapting to a new funding relationship with Europe: Spain and Cohesion Policy, p 18. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/142.asp>.

14 William Chislett: Inside Spain. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/insidespain>. No. 20. 2006.01.13.

misszumot elérni, ami a spanyol vezetés fellépésének volt köszönhető. A spanyolok által kezdeményezett javaslatokat nemcsak a brit elnökség, hanem az Európai Unió többi tagállama is elfogadta.

## 2.2. Spanyolország és a lisszaboni célkitűzések

Az európai és a spanyol gazdaság hosszú távú versenyképességének megőrzése és javítása szempontjából döntő fontosságú tényező a 2000-ben elfogadott lisszaboni program, amelynek célja a tudásalapú társadalom megteremtése mellett az Európai Unió fenntartható gazdasági növekedésének elősegítése.

2005-ben a Kok-jelentés alapján az Európai Tanács újrafogalmazta a lisszaboni stratégiát, melyben két fő cselekvési területet jelölt meg: a gazdasági növekedés előmozdítását és a munkanélküliség csökkentését. Az EU irányelveinek megfelelően mindegyik tagország elkészítette a gazdaság növekedésével és a munkanélküliség csökkentésével foglalkozó nemzeti reformprogramját a 2006 és 2008 közötti időszakra vonatkozóan. A lisszaboni célkitűzések jobb megvalósíthatósága érdekében minden egyes EU-tagállam kinevezett egy koordinátort, aki a program kidolgozásáért és végrehajtásáért felelős. Spanyolország Miguel Sebastiannt, a gazdasági minisztérium igazgatóját bízta meg a lisszaboni program végrehajtásával.

A spanyol kormány 2005. december 13-án elküldte a Miniszterek Tanácsának nemzeti reformprogramjának következő két évre vonatkozó tervezetét. A spanyol

nemzeti reformprogram hét fő cselekvési területet sorol fel, melyek a következők:

- a költségvetési és makrogazdasági stabilitás további biztosítása;
- stratégiai terv kidolgozása az infrastruktúra és a szállítás fejlesztésére (AGUA-program);
- a humántőke minőségének és a szakképzésnek a javítása;
- kutatás-fejlesztés területén stratégia kidolgozása;
- versenyképesség, jobb és átláthatóbb piaci szabályozás megteremtése;
- a munkaerőpiacról folytatott társadalmi párbeszéd;
- kis- és közepes vállalatok fejlesztésére vonatkozó stratégia kidolgozása.

A nemzeti reformprogram konkrétan meghatározta az egyes területekre vonatkozó specifikus célokat és a megvalósításukhoz szükséges intézkedéseket. A kormány felállította a lisszaboni programmal foglalkozó konzultatív fórumot (Permanent Lisbon Unit), amelynek ülésére meghívták a szakszervezetek, az üzleti szféra, az autonóm közösségek és a kereskedelmi kamarák képviselőit is. Ennek a szervnek a feladata a nemzeti reformprogram tervezetével kapcsolatos javaslatok megfogalmazása és a program kidolgozása. A tárgyalásokon rendszeresen részt vesz a gazdasági, az ipari, a foglalkoztatási és a környezetvédelmi miniszter. Különösen fontos szerepet tölt be a gazdasági kérdésekkel foglalkozó bizottság, amely az NRP elfogadásáért felelős és figyelemmel kíséri a program végrehajtását.<sup>15</sup>

15 Carlos Mulas-Granados: Update of the National Reform Programme to achieve the aims of the Lisbon Strategy. Is Spain meeting European standards? In: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1080.asp> 2006.12.04.

Az Európai Bizottság a spanyol nemzeti reformprogramról szóló jelentésében elismerően szólt a kabinet által megfogalmazott célkitűzésekről. „Ambíciózus, koherens, minden területet átfogó program, amely a spanyol gazdaság előtt álló legfontosabb kihívásokat hangsúlyozza és megfelelő stratégiát kínál a gazdasági kihívásokra.”

Spanyolország makrogazdasági téren az NRP által megfogalmazott intézkedéseknek megfelelően hajtotta végre az államadósság csökkentését (jelenleg a GDP 36,6 százaléka), ami a pénzügyi politika hitelességét jelezte. Az Európai Bizottság szerint további intézkedésekre van szükség az egészségügy és a nyugdíjrendszer területén, a nyugdíjrendszer jövőbeni fenntarthatóságának biztosítása érdekében. A Bizottság pozitív véleményt fogalmazott meg a kutatás-fejlesztés és az infrastruktúra fejlesztése eredményességéről, de véleménye szerint a vállalati szektorban elő kellene segíteni a kis- és közepes vállalatok közötti jobb együttműködést.

A foglalkoztatás terén a dokumentum a fiatal munkaképes korúak és a nők foglalkoztatottsági arányának növelését hangsúlyozza. Ennek elősegítése érdekében összehagolt szakképzési és foglalkoztatási rendszer bevezetésére, az önfoglalkoztatás további növelésére és társadalmi párbeszéd lefolytatására van szükség. A spanyol kabinet egyik fő célja 2010-re a foglalkoztatottak arányának 66 százalékra növelése, amit különböző oktatási-szakképzési programok segítségével kívánnak megvalósítani. Spanyolországban a foglalkoztatottsági ráta jelenleg 64,7 százalékon áll.<sup>16</sup>

Az infrastruktúra-fejlesztés területén komoly előrelépés történt, mivel elindították a STIP- és az AGUA-programot. 2006 végéig ezen infrastrukturális beruházási programok közel 30 százalékát hajtották végre.

Az oktatás, szakképzés és tudományos kutatás területén elfogadták az INGENIO-programot, amely 2010-ig határozta meg a szakképzési rendszert, összhangban az EU élethosszig történő tanulási programjával.

A hatodik cselekvési területről – a munkaerőpiac és a társadalmi párbeszéd – elmondható, hogy a kormány és a szociális szereplők közötti párbeszéd tovább folytatódott a munkaerőpiac és a nyugdíjrendszer reformjával kapcsolatban.

A 2006-ban elfogadott, a vállalatok fejlesztésével foglalkozó terv pedig célul tűzte ki 2007-re a vállalati adók 5 százalékponttal történő csökkentését. A spanyol kormány egyik legfontosabb törekvése az átláthatóbb jogi szabályozás és a kedvező üzleti környezet megteremtése.

Az Európai Bizottság által hangsúlyozott pozitív elemek a spanyol nemzeti reformprogramban a következők:

- folyamatos törekvés a kabinet részéről a költségvetési egyensúly további fenntartására;
- a kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos intézkedések végrehajtása terén elért előrehaladás;
- a vasút- és úthálózat fejlesztésére vonatkozó terv megvalósítása a STIP keretein belül.

Ugyanakkor a spanyol kormánynak a következő területeken kell további intézkedéseket tennie:

<sup>16</sup> Carlos Mulas-Granados: Update of the National Reform Programme to achieve the aims of the Lisbon Strategy. Is Spain meeting European standards? In: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1080.asp> 2006.12.04.

- a munkaerőpiac területén a foglalkoztatottság arányának növelése;
- a versenyképesség javítása, a kis- és közepes vállalatok közötti kooperáció előmozdítása, valamint az elektromos szektor liberalizációja érdekében.

A kormányzat fő feladata a spanyol nemzeti reformprogramban megfogalmazott gazdasági intézkedések átláthatóságának megteremtése és a gazdasággal összefüggő tájékoztatási kötelezettség ellátása. A kormány ezért felállította a közpolitikával és szolgáltatásokkal foglalkozó ügynökséget, amely lehetővé tette, hogy a liszaboni programmal foglalkozó konzultatív fórum előzetes információt kapjon az NRP-vel kapcsolatban. Az előzetes tájékoztatás lebonyolításáért a közigazgatási minisztérium általános igazgatósága a felelős.

A gazdasági intézkedések kidolgozása és végrehajtása során az érdekegyeztetési folyamatba a társadalmi-érdekképviseleti szerveket is bevonták.<sup>17</sup>

Az autonóm közösségek képviselői ugyancsak részt vesznek a tárgyalásokon, mivel minden egyes autonóm tartománynak ki kell dolgoznia a saját regionális reformprogramját.

A nemzeti reformprogram társadalmi bemutatásáért a kormányzat által kinevezett nemzeti koordinátor a felelős. Ennek érdekében, hogy a spanyol kormány az NRP által megfogalmazott célkitűzéseket maradéktalanul megvalósítsa, a civil társadalom szereplőit, valamint szakértőket, közvélemény-formálókat, akadémikusokat is be kell vonni az érdekegyeztetési folyamatba. A program sike-

rességének nélkülözhetetlen előfeltétele a megfelelő tájékoztatás és kommunikáció. Ebben fontos támpontot jelenthet az Európai Bizottság liszaboni célkitűzésekkel foglalkozó koordinátorainak rendszeres találkozója. Regionális szinten az NRP megvitatásának legfőbb fórumát a regionális elnöki konferencia képezheti.

### 3. Összegzés

Spanyolország EU-csatlakozásával az országban gazdaságszerkezeti változások indultak meg. A spanyol gazdaság liberalizálása már az 1980-as években megkezdődött, és ez a folyamat az 1990-es években, valamint az ezredfordulón is tovább folytatódott. A spanyol gazdaság az 1990-es évek közepére új növekedési pályára állt, és az ezredfordulóra a GDP-növekedés meghaladta a közösségi átlagot.

A gazdaság szerkezetének modernizációjában meghatározó szerephez jutott a külföldi működőtőke-beáramlás, ami elősegítette a beruházásokat és a gyors gazdasági növekedést. A külföldi működőtőke-befektetések pozitív hatással voltak nemcsak a termelékenység, hanem a foglalkoztatottság alakulására is. A spanyol gazdaság a kis- és közepes technologiaigényű ágazatok felől a magasabb hozzáadott értéket előállító, tőkeintenzív szektorok irányába mozdult el.

Spanyolország az Európai Unió pénzügyi támogatásainak egyik legfőbb kedvezményezettje, mivel a 2000 és 2006 közötti költségvetési időszakban az or-

<sup>17</sup> Carlos Mulas-Granados: Update of the National Reform Programme to achieve the aims of the Lisbon Strategy. Is Spain meeting European standards? In: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1080.asp> 2006.12.04.

szág a strukturális alapok támogatásainak közel 28 százalékát kapta. A strukturális alapok által juttatott finanszírozási források vitathatatlan szerepet játszottak a fizikai infrastruktúra fejlesztésében és a regionális különbségek felszámolásában. A közösségi támogatások gyors gazdasági növekedést eredményeztek, de a növekedési ráták tekintetében jelentős különbség alakult ki az egyes régiók között. A regionális fejlettségben megmutatkozó eltérések Spanyolországban – az Európai Unió pénzügyi támogatásai ellenére – továbbra is megmaradtak.

A spanyol kabinet kitüntetett figyelmet fordít a lisszaboni program célkitűzéseinek megvalósítására. A kormány már 2005 decemberében benyújtotta a Miniszterek Tanácsának nemzeti reformprogramját, amely az elkövetkező két év

főbb gazdaságpolitikai intézkedéseit és prioritásait tartalmazza. Makrogazdasági téren továbbra is elsőbbséget élvez a költségvetés egyensúlyát biztosító, inflációt és államadósságot csökkentő pénzügyi politika. A fizikai és a humán infrastruktúra fejlesztésére külön programokat (STIP-, AGUA- és INGENIO-program) dolgoztak ki. A spanyol gazdaság versenyképességének javítása érdekében azonban további lépésekre van szükség a foglalkoztatottság növelése, a humántőke képzettségének javítása és a kutatás-fejlesztés területén.

A spanyol kormány a lisszaboni program megvitatása érdekében konzultatív fórumot állított fel és bevonta az érdekegyeztetési folyamatba a gazdasági-társadalmi szereplők lehető legszélesebb körét.

## Irodalom

- Carlos Alonso Zaldivar (1992): Spain beyond myths. Alianza Editorial, Madrid.
- Carlos Mulas-Granados: Update of the National Reform Programme to achieve the aims of the Lisbon Strategy. Is Spain meeting European standards?  
In: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1080.asp> 2006.12.04.
- Éltető Andrea: Spanyolország modernizációja az 1980-es és az 1990-es években.  
In: *Külgazdaság*, 1996/12. szám.
- Éltető Andrea: Az EU keleti kibővülése a déli tagországok érdekei alapján. In: *Európai Tükör*, 1997/17. szám.
- Éltető Andrea (2000): Perifériás és félperifériás országok az EU-ban. MTA Világ-gazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2000.
- Éltető Andrea–Demendy Nóra: Spanyolország és Portugália az Európai Unió strukturális támogatási rendszerében. In: *Külgazdaság*, 2002/6. szám.
- Farrel Mary (2001): Spain in the EU. The road to economic convergence. In: *Regional diversity and convergence*. Palgrave, Houndmills, Hampshire, 2001.
- Giró-Szász András (2002): Spanyol út Európába. Századvég, Budapest, 2002.
- José Ignacio Torreblanca–Alicia Sorroza (2006): Spain and the European Union: country update for the EU-25 watch. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis921/asp>. 2006.03.01.
- Keith Salmon: Adapting to a new funding relationship with Europe: Spain and Cohesion Policy, p. 18. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/142.asp>.

The economic and financial situation in Spain. European Commission, Brussels, 1994/4.

William Chislett: Inside Spain. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/insidespain>. No. 17. 2005.10.05.

William Chislett: Inside Spain. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/insidespain>. No. 20. 2006.01.13.

### **Táblázatok forrása**

Ministerio de Economía y Hacienda (Gazdasági és Pénzügyminisztérium):  
<http://www.mineco.es> és <http://serviciosweb.meh.es/apps/dgpe/default.aspx>.

IZIKNÉ HEDRI GABRIELLA

## A lisszaboni stratégia 2008–2010-es ciklusa egy konferencia tükrében

### Növekedés, foglalkoztatás, energiaellátás

*Napjainkban a gazdasági és kulturális fejlődés nyomán fokozódik az országok energiaigénye. Az Európai Unió tagállamaiban is olyan új megoldásokra van szükség, amelyek segítségével fedezhető ez a megnövekedett energiaszükséglet, anélkül, hogy ez károkkal – például a környezet szennyeződésével – járna. Az Európai Bizottság több javaslatot dolgozott ki e cél elérésére, kiemelve a kutatás fejlesztésének követelményeit. Ezeket is figyelembe véve és megvitatva, a lisszaboni stratégia keretében fogadta el az Európai Tanács az idén életbe lépő hároméves programot.*

Amint azt a Lisszaboni Szerződés is tükrözi, az EU már korábban felismerte, hogy a világ változásai új módszereket igényelnek. Ezt a felismerést jelzi, hogy az új szerződés tartalmazza a *rugalmasság (flexibilitás)* fogalmát. Ez elengedhetetlen ahhoz, hogy nem várt folyamatokból fakadó problémák megoldása érdekében új típusú – tehát nem valamennyi tagállam által egy időben, minden részletében alkalmazandó – megállapodásokat lehessen kötni. Rögzítették, hogy ez vonatkozik a *tagállamok energiaszükségletének kielégítésére is*.

Az EU, ismeretesen, eddig nem rendelkezett közös energiapolitikával, 2007-ben viszont a Bizottság már kezdeményezte ennek bevezetését, kiemel-

ve a tudományos kutatások Európai Unión belüli fejlesztésére irányuló igényt. A tervek szerint ennek legfőbb célja olyan energiaellátási biztonság megteremtése, amely egyidejűleg biztosítja a versenyképes termelést, s nem okoz környezetszennyezést és káros éghajlatváltozást.<sup>1</sup>

Az Európai Bizottság is egyetértett azzal, hogy e cél teljesüléséhez új – és megújuló – energiaforrások szükségesek, melyek az átlaghőmérsékletet világméretben legfeljebb 2 fokkal emelik a megelőző korszakhoz képest, ugyanakkor biztosítják az ipar versenyképességét. A cél 2020-ra az unióbeli energiahatékonyság 20 százalékos növekedése. Ezzel Európa igen hatékony energiatérséggé válnék, megszűnnék függősége a külső energiaforrásoktól. Az egyes uniós kívüli európai államok egymás közötti energiavitái is csak megerősítik az ellátásbiztonság fontosságát, amit az EU közös energiapolitikájának kidolgozásával érhet el. Ugyancsak lényeges elem, hogy az áram- és gázpiacok liberalizálásával 2009-re növekedne az uniós energiagazdaságának versenyképessége.

Az EU jövőbeli energiaellátásának biztonsága közös energiapolitikát igényel, ennek módszerei gyorsan kialakítandók.

1 Neuer Energieplan der EU. Europäische Kommission <http://europe.eu/news/energy/070110>

Mindezek megvalósításához az unió konkrét célokat tűzött ki, köztük

- az üvegházhatású gázok kibocsátásának 8 százalékos mérséklését 2008-tól 2012-ig;
- új energiatechnológiák bevezetését;
- a széndioxid-kibocsátás 20 százalékos csökkentését;
- a teendők mielőbbi megvitatását a tagállamokkal.

*Az Európai Tanács 2008. március 13–14-i ülésén – elfogadva az Európai Bizottság javaslatát és egyetértve az Európai Parlament elnökével –, figyelemmel az éghajlatváltozással és az energiaellátással kapcsolatos problémákra, valamint az inflációra, hároméves új programot fogadott el, amely kiemeli a kutatás-fejlesztés nélkülözhetetlenségét.<sup>2</sup> (Ehhez hozzáfűzhető, hogy K+F terén az EU nem támaszkodhat a tagállami statisztikákra, melyek általában – köztük a magyar is – nem korlátozódnak a tényleges eredményekért folyó kutatásokra, hanem tartalmazzák a tudományosnak nevezett, inkább leíró, mint alkotó tevékenységeket is.) Az Európai Tanács határozata szerint legkésőbb 2009 tavaszáig meg kell állapodni a klímatervényben, amely alkalmas a 27 tagállam energiaintenzív iparágainak védelmére. Ennek alapján a Bizottság kidolgozza az éghajlati, energetikai jogi tervet.*

Az Európai Tanács felszólította a Bizottságot és a tagállamokat az ezzel kapcsolatos hatékony együttműködésre, ennek keretében módszereik koordinálására. Kiemelte a következőket:

- a helyi és regionális együttműködés és felelősségvállalás jelentősé-

gét a gazdaság és a foglalkoztatottság növekedése terén;

- a gazdasági, szociális és területi összetartás és a tagállamok közötti kooperáció súlyát a felújított lisszaboni stratégia céljainak elérésében, a nemzeti reformtervek előrehaladását az integrációs együttműködés irányában;
- az EU-n belüli valamennyi gazdaság stabilitásának, fejlődésének jelentőségét tekintettel a hosszú távú kihívásokra, hiszen az integrációs együttműködés – legyen szó állami költségvetésről, konvergenciaprogramról vagy adósságcsoökkentésről – erősíti tagállamai erre irányuló lehetőségeit és tevékenységeit;
- az unió szociális dimenziójának fontosságát a lisszaboni stratégiával összefüggésben, s ennek keretében a gazdaságpolitika, a foglalkoztatáspolitikai és a szociálpolitika együttműködésének nélkülözhetetlenségét.

Az Európai Tanács felmérte, hogy 2010 után is szükségesek lesznek az EU strukturális reformjai, melyek a tartós fejlődést erősítik, ennek érdekében a Bizottság, a Tanács és a tagállamok szakértőinek egyeztetései alapján alakulnak majd ki a lisszaboni stratégia 2010 utáni teendői.

Ezt követően a határozat a kitűzött célokhoz vezető út legfontosabb feladataival foglalkozik. Mindezekből kitűnik: az eredetileg gazdasági együttműködésre irányuló európai integráció ma már a jövőt hatékonyan javító közösséggé vált. Emlékeztet H. G. Wells megállapítására<sup>3</sup>,

<sup>2</sup> Tagung des Europäischen Rates vom 13/14m März 2008. Eintritt in den neuen Programmzyklus (2008–2010) der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Rat der EU 7652/08  
<sup>3</sup> H. G. Wells: A világtörténet alapvonalai. Genius Könyvkiadó, Budapest 1925.

mely szerint „A történelem nem egyéb és nem is lehet egyéb, mint elindulások felsorolása.”

## A kutatás-fejlesztés kiemelkedő jellege

Mint az az előbbiekből is kitűnik, elengedhetetlen a vonatkozó *tudományos kutatások fejlesztése*, a szükséges beruházások biztosítása, a kutatók, az egyetemi oktatók és a hallgatók mobilitása, együttműködése az EU valamennyi tagállamában. Kengyel Ákos docens a Konrad Adenauer Stiftung és az Euration Alapítvány konferenciáján e téren a következőket hangsúlyozta<sup>4</sup>:

- Az európai *gazdaság versenyképességének javulásában kiemelkedő szerepet kell betöltenie a kutatás-fejlesztési tevékenységnek*. A nemzeti költségvetések mellett az uniós szintnek is nagyobb szerepet kell vállalnia a kutatási tevékenység támogatásában. Persze jól megfogalmazott támogatási célok és kritériumrendszer alapján. Természetesen a fő cél nem a közpénzekből finanszírozott kutatások arányának növelése, hanem a magánforrások jelentős mobilizálása kell legyen.
- Az európai gazdaság csak akkor lehet versenyképes, ha *az oktatás és képzés terén jelentős intézményfejlesztés és a képzések tartalmi fejlesztése* következik be. Rugalmasabb képzési formákra, illetve a gazdasági és technológiai fejlődést figyelembe vevő tartalmi

változtatásokra van szükség. Ehhez nagyon fontos az oktatás és a gazdasági élet közötti szorosabb kapcsolatok kiépítése is. Az uniós szintnek elsősorban a tagországok közötti együttműködés és a hallgatói mobilitás fokozásában kell nagyobb szerepet vállalnia.

- *Az egységes piac csak akkor működik jól, ha a fizikai infrastruktúrális háttér megfelelően kiépített és a különböző hálózatok összeköttetésben vannak* egymással. Ezért a transzeurópai hálózatok fejlesztésének kitüntetett szerepet kell kapnia a jövőben. Mindenekelőtt a közlekedési hálózatok fejlesztése terén lenne szükség a jelenleginél sokkal nagyobb összegű uniós szintű támogatásokra, hiszen a beruházások eddigi lassú megvalósulása nagyon kedvezőtlen képet mutat.
- Az egész integrációs folyamat sikeressége szempontjából *meghatározó kérdés a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése a tagországok és régiók között*. Az egységes piacból származó előnyök kihasználásához, a tisztességes verseny feltételeinek megerősítéséhez szükség van a kevésbé fejlett és szerkezetváltási nehézségekkel küzdő térségek versenyképességét, fejlődési kilátásait meghatározó feltételek javítására. Ez a kohéziós politika további fenntartását és a felzárkózásban játszott szerepének megerősítését igényli.
- *Az agrárpolitika radikális reformjára van szükség*, hiszen az elmúlt

<sup>4</sup> Kengyel Ákos előadása „A Lisszaboni Szerződés és az EU új korszakának megindulása” a Konrad Adenauer Stiftung és Euration 2007. decemberi konferenciáján.

évtizedek alatt kiépített támogatási rendszer fenntartása, amellett, hogy rendkívül sok forrást emészt fel, nem is tekinthető igazán hatékonynak. A közös agrárpolitika elérte eredeti céljainak nagy részét, már csak ezért is szükség van a változtatásra. Ennek alapja a komplex vidékfejlesztési megközelítés előtérbe kerülése lehet, azonban ezt a kohéziós politika feladatai közé kellene sorolni. Az agrártámogatások kizárólag a mezőgazdasági termeléssel közvetlenül összefüggő fejlesztési és korszerűsítési kérdésekre kellene hogy irányuljanak.

- A kiadási tételek közül két területet érdemes még kiemelni: *a bel- és igazságügyi együttműködést és a külkapcsolati rendszert*. Az előbbivel összefüggő területekre fordított források 2013-ra kialakuló szintje talán elegendő lehet a feladatok ellátásához. A külkapcsolati rendszerhez kapcsolódó kiadások terén pedig legalább annyi változást mindenképpen el kell érni, hogy az Európai Fejlesztési Alap forrásai bekerüljenek a közös költségvetésbe. A többi, *kisebb költségvetésű politikák támogatására létrehozott programok fenntartása* nem játszik lényeges szerepet az uniós szintű kiadások alakulásában, ezek a programok a szó szoros értelmében is *jelképesnek tekinthetők*, további fenntartásuk nem ró különösebben számottevő terhet a költségvetés finanszírozására.

- A klímaváltozási és energiapolitika továbbfejlesztése *az EU-n kívüli országokkal való együttműködés* bővítését is igényli.

Az Európai Tanács határozata a „Klímaváltozási és energiapolitika” című fejezetében abból indul ki, hogy már 2008-ban lényegi eredmények érhetőek el, melyek következtében 2009-re már 2 fokkal csökkenhet az átlaghőmérséklet.

A folyamatban figyelembe veszik a tagállamok eltérő helyzetét és adottságait. Az akadálymentes energiaellátást biztosító, jól működő belső energiapiac érdekében az EU életbe lépő energiapolitikáját tovább kell fejleszteni, és 2009-ben már meg lehet állapodni az erre irányuló, 2010-ben megkezdődő akcióprogramban.

Ennek keretfeltételei között különös figyelmet érdemelnek a nélkülözhetetlen energiaforrások költségei. Ezek döntő hányada az EU-n kívüli államokból szerezhető be. Így az unió határait átlépő pénzügyi kapcsolatok a kölcsönös érdekeknek megfelelő gazdaságpolitikai intézkedéseket is igényelnek. Ehhez hozzáfűzhető, hogy a történelmi szempontból még fiatalnak tekinthető európai integráció fél évszázados léte során hattagúból 27 taggá vált, miközben további államok szándékoznak hozzá csatlakozni. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy jogilag is alátámasztott megállapodásokat kötött a rajta kívüli államok túlnyomó többségével, miközben folyamatosan fejleszti békés kapcsolatait a továbbiakkal is.

Kibővüléseivel célja nem a nagyobb hatalom elérése, hanem világrészünk békés együttműködésének bővítése, elmélyítése.

## ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

## Az EU koszovói válságrendezési küldetésének jelentése és hatásai

*A koszovói rendezés ellenőrzött és az európai érdekek, illetve uniós értékek érvényesítésével levezényelt folyamatának politikai téjei magasak, ezért a kockázat sem csekély. Az Európai Unió számára jelentkező stratégiai kihívás, hogy ne engedje az unió koszovói kérdésben képviselt különböző megközelítések és értelmezések mentén történő külpolitikai széthasadását. Ha az EU nem képes még saját közvetlen szomszédságának konfliktusait sem kézben tartani és rendezésüket biztosítani, alapvetően kérdőjeleződhetne meg azon törekvése, hogy meghatározó szerepet játsszon a nemzetközi rendszer alakításában, kormányzásában és fenntartásában – véli a szerző.*

### 1. A Nyugat-Balkán stabilizálásának általános jelentősége és kilátásai

Az unió Thesszalonikiben, 2003-ban elfogadott nyilatkozata egyértelművé tette, hogy „a Nyugat-Balkán jövője az Európai Unión belül” képzelhető el. Ezáltal az EU a Nyugat-Balkán térségének államait lehetséges jövőbeli tagokként ismerte el. Az unió és a délkelet-európai térség államainak hivatalos viszonyában az EU külkapcsolati rendszerének a társulást, majd a fokozatos integrációt előkészítő minden lehetséges formáját és fázisát azonosíthatjuk. Szlovénia – elsőként a térségből – teljes jogú tag 2004 óta. Horvátország csatlakozási tárgyalásokat folytat. Macedónia tagjelölt, amely

Stabilitási és Társulási Megállapodással rendelkezik. Albánia és Montenegró szintén Stabilitási és Társulási Megállapodást írt alá. Bosznia-Hercegovina és Szerbia lezárták a stabilitási megállapodásaikról folytatott tárgyalásokat és parafálták a szerződéseket, de azokat csak a meghatározott politikai feltételek teljesülése után köti meg az unió.

Az együttműködés és partnerség valamennyi, manapság megvalósuló fázisát és formáját az integráció felé vezető folyamat egymásra épülő állomásaiként értelmezhetjük. A Nyugat-Balkán országainak csatlakozási lehetősége nem adomány, nem az unió tagállamainak önzetlen jótékonykodása, hanem a tagországok józan helyzetfelmérésén és tudatos stratégiai döntésén alapuló következtetés. Ezért az EU tagjainak a nyilvánosság előtt nem a máskülönben előre jelezhető hátrányok elkerülésének szükségességével kellene indokolniuk a balkáni térség jelenleg unión kívüli államainak csatlakozását, hanem stratégiai kérdések bemuatásával.

A térség stratégiai fontossága, az itt található országok nyilvánvaló közelségén, valamint az innen kiinduló vagy itt áthaladó biztonsági fenyegetéseken (pl. szervezett bűnözés) túlmenően, többféle tartalmat hordoz. Az EU közös kül- és biztonságpolitikájában (a továbbiakban: KKBP) kiemelten fontos szerepet játszik a Nyugat-Balkán térsége, illetve az annak válságaira adott válaszokból levonható

tapasztalatok és a konfliktusok rendezésére kialakított minták.

Ezek három vonatkozása emelhető ki:

- a Nyugat-Balkán mint a közös európai külpolitika „szülőföldje” és katalizátora;
- a közvetlenül az unió előtt álló, eddigi legbonyolultabb balkáni kihívás, azaz Koszovó helyzetének alakulása és ennek hatása az unió közös külpolitikájára;
- a térségben alkalmazott konfliktuskezelési minták és rendezési modellek hasznosítható példái.

## **2. A Nyugat-Balkán mint az EU közös külpolitikai kibontakozásának elsődleges helyszíne**

A KKBP formálódását kezdettől fogva meghatározzák a Jugoszlávia véres széthullását kísérő konfliktusokra adott európai válaszkísérletek és rendezési kezdeményezések. Az Európa számára megalázó, a balkáni népek számára pedig elkésztető és kiábrándító tehetetlenség sarkallta az EU tagállamait a közös nemzetközi fellépésük hatását felerősítő keretek kialakítására. Az unió közös külpolitikáját az eredményesebb és hatékonyabb érdekérvényesítés igénye katalizálta, amely azonban csak akkor lehetséges, ha a tagállamok képesek közös érdekeiket, illetve összehangolt céljaikat meghatározni és egységesen képviselni. Akkor azonban valóban eredményesen tudnak fellépni, és képesek ellátni az európai biztonság fenntartásának összetett rendszeréből az unió intézményes keretein belül mozgósítható erőforrásoknak és eszközöknek megfelelő feladatokat.

Az 1990-es évek elejének tétovázásai után az Európai Unió országai felismerték, hogy az EU biztonsága nem választható vagy szigetelhető el a Nyugat-Balkán térségének erőszakos etnográfiai és geopolitikai újrendezésétől. Az kezdeti késedelmes és nem egységes válaszok után, az unió tagállamai megértették az egymást követő konfliktusok keserű tanulságait. Ennek eredményeként az EU reakcióideje csökkent, fellépéseinek hatékonysága és határozottsága pedig ezzel fordítottan arányosan javult. Az unió tagállamainak politikai közössége nemcsak a megelőző (preventív) válságkezelési megközelítés szükségességét fogadta el, hanem azt is, hogy vállalniuk kell a rájuk háruló nemzetközi felelősséget.

A nyugat-balkáni konfliktusok zónája mára már az EU elsődleges nemzetközi felelősségi és válságkezelési övezetévé vált, ahol az unió fokozatosan és – egyre bonyolultabb küldetésekre vállalkozva – aktívan szerepet vállal korábbi fegyveres konfliktusok rendezésében.

Az EU 2003-ban, Macedóniában indította el első katonai műveletét, amelyet rendőri missziók követtek 2006-ig, vagyis mindaddig, amíg azt a macedón kormány és az unió tagállamai is szükségesnek és hasznosnak látták. Ma is főszerepet játszik Boszniában, ahol első rendőri küldetésére ugyancsak 2003-ban került sor, ezt a teljes nemzetközi katonai misszió uniós irányítás alá helyezése követte 2004-ben. Jelenleg az EU aktívan és már a helyszínen készül a következő civil igazgatási és rendőri küldetésére Koszovóban, ahol kulcsszerepet juthat az európai részvételnek a tartomány felügyelt függetlenségi folyamatának levezénylésében. Magyarország az EU valamennyi válságkezelési és béketámogató műveletében tevőleges szerepet vállalt, ezzel is

kifejezve a közvetlen szomszédságában található térség stabilitásának megteremtéséért érzett közös felelősséget.

A balkáni válságkezelési vállalkozásaiban az EU partnerre talált a NATO-ban, amely együttműködésével és katonai képességeinek rendelkezésre bocsátásával segítette az unió katonai küldetéseinek végrehajtását Macedóniában és Boszniában is. A transzatlanti biztonsági partnerség elsőrendű gyakorlati terepeként jelent meg a Nyugat-Balkán, ahol az unió, felnőve feladataihoz, átvette a békétámogató katonai feladatok irányítását és végrehajtását a NATO-tól, amikor ezt mindkét szervezet megfelelőnek találta.

A Nyugat-Balkán azonban nem csupán az EU–NATO-együttműködést példázza, hanem az unió nemzetközi konfliktuskezelési képességeinek lehetőségeit is. A térségben indított válságkezelési és rendezési vállalkozásai során az EU minden rendelkezésére álló, mára már a repertoárjába tartozó eszközt felvonultatott: politikai, diplomáciai, fejlesztési, kereskedelmi, civil (rendőri) és katonai fellépéseket, illetve intézkedéseket. Ezek együttes és egymást kiegészítő alkalmazása szemléltette az unió komplex válságkezelési eszközeinek lehetőségeit és hatékonyságát, amennyiben azokat megfelelő politikai eltökéltséggel és következetességgel rendelik a kitűzött célokhoz a tagállamok.

### **3. Koszovó mint az EU közös külpolitikájának próbaköve**

A Koszovó sorsát, vagyis jövőbeni politikai és jogi státusát meghatározó döntések az Európai Unió rendkívül jelentős

külpolitikai próbatételeként befolyásolják a KKBP hitelét, hatását és kilátásait. A jelenleg gyakorlatilag „nemzetközi gyám-sági” területként igazgatott tartomány helyzetét meghatározó megoldás végrehajtása, betartatása és elfogadtatása elkerülhetetlen feladatként jelenik meg az unió egésze számára.

A koszovói rendezés ellenőrzött és az európai érdekek, illetve uniós értékek érvényesítésével levezényelt folyamat, politikai tétjei magasak, ezért a kockázat sem csekély. Az EU tagállamai nem kerülhetik el a saját közvetlen szomszédságukban már másfél évtizede elsődleges bizonytalansági zónaként és féken tartott konfliktusforrások övezeteként kihívtást jelentő Nyugat-Balkán pacifikálását. A sikeres nemzetközi rendezés egyik meghatározó feltétele, hogy sikerüljön mederben tartani a Koszovó helyzetét megállapító tartós jogi és politikai keretek meghatározása során jelentkező, uniós belüli nézeteltéréseket, valamint közös politikai nevezőre hozni az érintetteket. Egységes álláspont hiányában végletesen megosztottá válhat az európai államok politikai közössége, még egy olyan elsőrendűen közös feladat megoldása során is, mint Délkelet-Európa stabilizálása.

Az Európai Unió számára jelentkező stratégiai kihívás tehát az, hogy ne engedje az unió koszovói kérdésben képviselt különböző megközelítések és értelmezések mentén történő külpolitikai széthasadását. Ha az EU nem képes még saját közvetlen szomszédságának konfliktusait sem kézben tartani és rendezésüket biztosítani, alapvetően kérdőjeleződhetne meg azon törekvése, hogy meghatározó szerepet játsszon a nemzetközi rendszer alakításában, kormányzásában és fenntartásában.

#### **4. Az unió jogállami válságkezelő és államépítő küldetése Koszovóban**

Az EU már korábban kinyilvánította készségét és politikai szándékát, hogy átvegye a jelenlegi ENSZ-misszió (UNMIK) által ellátott nemzetközi közigazgatási feladatokat. Az unió tagállamai már 2006 áprilisában elhatározták, hogy megkezdik a felkészülést egy koszovói civil válságkezelő misszióra.<sup>1</sup> Ennek előkészítése azóta is folyamatosan tartott, az EU külön erre a feladatra felállított műveleti tervező csoportjának (EUPT, EU Planning Team in Kosovo) keretében.

Az EU intézményes részvételének, vagyis a 27 tagállam együttes vállalásának hozzáadott politikai értéke rendkívül jelentős legitimációs támogatást biztosíthat a Koszovó függetlenségi folyamatának rendezése érdekében tett nemzetközi erőfeszítéseknek. Ugyanakkor az unió egészének részvétele nem csekély hozzáadott operatív értéket is jelent, mivel lehetővé teszi az EU válságkezelési feladatok elvégzésére kialakított intézményeinek és forrásainak igénybevételét, valamint közös teherelosztását.

A Tanács jóváhagyó döntése nélkül a Koszovó függetlenségét elismerő és tevélegesen támogatásra készen álló tagállamok csak az unió intézményes keretein kívül járulhattak volna hozzá egy nemzetközi konfliktusrendezési feladatvállaláshoz. Ebben az esetben azonban az

unió egységének még a látszata is hiányzott volna a koszovói függetlenségi folyamat kezelése során. Az unió megosztottságának és együttes felelősségvállalásra való képtelenségének ilyen egyértelmű demonstrálása azonban az EU mint politikai közösség egészének nemzetközi hatékonyságát és használhatóságát vonná kétségbe.

A másfél éves előkészítést követően, Koszovó függetlensége hivatalos kinyilvánításának (2008. február 17.) közeledtével a Tanács 2008. február 4-én meghozta politikai döntését – Ciprus „konstruktív tartózkodásával” –, és elfogadta a koszovói műveletet (EULEX KOSOVO) megalapozó együttes fellépését.<sup>2</sup> Az EU jogállami (civil, bírói és rendőrségi elemekből álló) műveletének tényleges megindításához a Tanácsnak még egy másik (operatív) KKBP-döntést is meg kellett hoznia, amely ismét tanúsította az unió közös álláspontját a különösen jelentős civil válságkezelő vállalkozás uniós zászló és legitimáció alatti megkezdésének szükségességéről.

Az Európai Unió közvetlen és vezető szerepvállalásának politikai jelentősége éppen az általa védeni, támogatni és fenntartani hivatott modell példájának, valamint tartalmának elismerésében és elfogadtatásában rejlik. Mivel az unió intézményesen felelősséget vállal a koszovói rendezés végrehajtásának politikai és államépítési vetületéért (a katonai biztonság fenntartása továbbra is a NATO feladata marad), a tagállamok kisebbségének eltérő álláspontja ellenére is ez

1 Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo

2 Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO

nem csupán bizonyos európai országok válságreagáló nemzetközi művelete. Az EU koszovói missziója egy új állam belső alkotmányos szervezetének felügyelt megszilárdítása, egy politikai közösség egésze által támogatott közös vállalkozás keretében. Még ha nem minden uniós tagállam vállal is tevőlegesen részt az EU koszovói fellépésében, akkor is közös döntés eredményeként meghatározott célok és elvek megvalósítására kerül sor, amelyeket többé nem lehet elválasztani az uniótól.

## 5. EU-perspektíva a rendezés elősegítésében

Az unió Koszovó működőképes függetlenségének felépítésében nem csupán az EU különleges képviselőjének<sup>3</sup> és kiterjedt civil koordinációs törzskarának küldetésén keresztül venne részt. Motivációt, ösztönző erőt és gazdasági támogatást is kínál az új állam megalapozásához és jövőbeni fejlődési távlatainak felvázolásához. Az unió által nyújtott gazdasági, pénzügyi és technikai segítség Koszovó unióhoz fűződő kapcsolatainak talapzatául is szolgálna. A Koszovó számára kínálható leghatásosabb motiváció az Európai Unióhoz fűződő kapcsolatainak integrációs távlatokba illesztése. Amint a megfelelő feltételek fennállnak, először Stabilitási és Társulási Megállapodást köthet, majd a tagjelölti minőség eléréseivel az EU-csatlakozás jövőbeni lehetősége is megnyílhat előtte.

A rendezésnek egy olyan, demokratikus és többnemzetiségű Koszovó létrejöttét kell szolgálnia, amely elkötele-

zett a jogállamiság, valamint a kisebbségek, illetve a kulturális és vallási örökség megőrzése mellett. Az ezt elutasító tagállamok legfőbb aggodalma éppen a számos európai és Európán kívüli nemzeti kisebbség reménye. A koszovói rendezés kisebbségi szempontból nyilvánvalóan legfontosabb tanulsága nem az elszakadás sajátos körülményeiből és folyamatából (egy nemzetközi katonai beavatkozás után kialakított nemzetközi közigazgatást követő felügyelt függetlenség, majd teljes önállóság) adódik. Az új balkáni állam ugyanis nagy valószínűséggel csak eseti megoldást, nem pedig egy újból megismételhető forgatókönyvet példáz. A koszovói státuszrendezés nemzetközi példaértékű politikai és jogi tanulságát a létrejövő új államban maradó kisebbségek (elsősorban a szerb közösség) sorsának rendezését biztosító alkotmányos garanciák és intézményi keretek szolgáltatathatják. Nemzetközi felügyeletük és érvényesülésük betartása megerősítheti az ezek iránti nemzetközi elkötelezettséget, valamint az alkalmazott kisebbségvédelmi megoldás központi szerepét a politikai konfliktusok elkerülésében.

A kisebbségvédelem legbiztosabb és átfogó intézményi eszköze a kisebbségben maradt korábbi többségi nemzeti közösség öngazgatásának, vagyis autonómiájának kialakítása, amely az unió által is kezdetektől támogatott Ahtisaari-féle tervet elengedhetetlen elemét képezi. Az önmaga ügyeit saját belátása szerint és saját nyelvén intéző kisebbség közösségi szervezési, valamint jogvédelmi intézményeinek kiala-

3 Council Joint Action 2008/123/CFSP of 4 February 2008 appointing a European Union Special Representative in Kosovo

kítása elengedhetetlen részét képezi nemcsak a tartós stabilitás lehetőségét tartalmazó koszovói megoldásnak, hanem – a balkáni mintát követve – minden európai és Európán kívüli többségi-kisebbségi viszony felvilágosult, demokratikus és jogállami rendezésének.

## **6. A koszovói kérdés rendezéséből levonható következtetések**

A koszovói státuszrendezés során a nemzetközi közösségnek kiemelt figyelmet kell fordítania arra, hogy egyidejűleg érvényesüljön egy nemzeti közösség demokratikus úton kifejezett önrendelkezési igénye és az önrendelkezési jogát gyakorló többséggel együtt élő kisebbségi közösségek öngazgatási joga. E jogok egyidejű gyakorlása az Európai Unió tagállamai által támogatott Ah-tisaari-tervben foglalt rendezési eljárási és intézményi rend egyik sarokpontja marad.

A koszovói kisebbségek jogainak védelme elválaszthatatlan elemét képezi a tartós és a nyugat-balkáni térségben a transzatlanti közösség által korábban is képviselt megoldásokat alkalmazó rendezésnek.

Amint azt a korábbi, boszniai és macedóniai nemzetközi válságkezelés is tanúsította, a nemzeti kisebbségek kiterjedt öngazgatási jogainak biztosítása nélkül nem képzelhető el többnemzetiségű együttélés és társadalmi béke tartósan a Balkánon.

A nemzetközi közösségnek meg kell előznie, hogy Koszovó elszakadása nemzeti vagy etnikai közösségek erőszakkal kikényszeríthető státuszrendezésének káros precedensét teremtsen meg nem-

zetközi szinten. Az Európai Unió és a tágabb transzatlanti közösség elsődleges érdeke, hogy bármely eljárás és menetrend keretében kialakuló nemzetközi megoldás tartós és alkotmányos egyensúlyi állapotot eredményezzen a tartományi többség és kisebbség jogainak egyidejű védelmében. A nemzetközileg garantált alkotmányos rendezésnek egyszerre kell biztosítania a többség és a kisebbség intézményesített érdekvédelmét, valamint a koszovói nemzeti közösségekkel szomszédos államok támogatását is.

A koszovói rendezésnek az előremutató és hiteles mintaadást kell szolgálnia, nem szabad csupán egyszeri és egy bizonyos régióban alkalmazandó megoldásnak tűnnie. Annak érdekében, hogy a nemzetközi közösség ki tudja aknázni a koszovói rendezésben rejlő jogfejlesztő megoldások lehetőségét és le tudja vonni a kedvező tanulságok, az Európai Unió tagállamaival és az álláspontjukkal rendszeresen azonosuló más országoknak is hangsúlyozniuk kell a többségi közösség önrendelkezési joga és a kisebbségi közösségek öngazgatási igénye közötti egyensúly alapvető jelentőségét. Ennek megteremtése, fenntartása és védelme megoldási mintául szolgálhat további konfliktusok feloldására az Európai Unióval szomszédos más térségekben is.

A közösségek alapvető jogainak egyensúlyára épülő társadalmi együttélés hiteles képviselője érdekében az Európai Unió államaiban és a vele szomszédos országokban is érvényesülnie kell a Délkelet-Európában képviselt és alkalmazott megoldásnak.

A nemzeti kisebbségek számára a balkáni konfliktusok rendezése során kialakított öngazgatási és jogérvényesítési in-

tézmények létjogosultsága nem korlátozódhat csupán az Európai Unió határain kívüli térségekre. A Nyugat-Balkánon felépített konfliktusmegelőző, illetve konfliktuskezelő alkotmányos kisebbségvédelmi megoldások olyan európai követelménynek tekintendők, amelyek legitimitása és alkalmazhatósága nem vonható kétségbe sem Európán kívül, sem az Európai Unión belül.

Annál is kevésbé, mert különböző európai államokban (Belgiumban, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Olaszországban, Spanyolországban vagy Szlovéniában) működő területi és közösségi autonómiamodellek már bevett gyakorlatnak minősülnek az Európai Unió határain belül.

## **7. Balkáni tanulságok az Európai Unión túlra**

Az etnikai konfliktusok és az önállóosodási törekvések kezelésére, illetve tartós rendezésére az EU által kialakított és jelenleg is alkalmazott minták és az ezzel kapcsolatos tapasztalatok a Balkán térségén kívül is komoly tanulságokkal szolgálnak. Az unió határai mentén elhelyezkedő más térségekben is hasznos és alkalmazható gyakorlatot, modellt biztosít a balkáni térségben kipróbálás alatt álló európai „recept”. Az Európai Unió minden válságrendezési szerepvállalásával a többnemzetiségű politikai közösségek alkotmányos berendezkedésének kisebbségek számára is méltányos jogokat és védelmet biztosító megoldási követelményeit igyekszik érvényesíteni. Az etnikai konfliktusok alapvető okainak felszámolása, illetve újbóli kirobbanásának elkerülése érdekében indított, többretű uniós vállalkozások központi

célkitűzése a kisebbségek számára biztosított autonómia és a kisebbségek alkotmányos érdekképviselete. A kisebbségi autonómia, öngazgatás, illetve alkotmányosan garantált érdekeszámítás képezte a válságok politikai rendezésének sarokkövét Boszniában, Macedóniában és remélhetőleg Koszovóban is. A politikai rendezések végrehajtását, fenntartását és megszüldését szolgálták az EU közös biztonságpolitikájának eszköztárában szereplő civil és katonai küldetések.

Az unió közösen elfogadott stratégiai feladatainak meghatározása – a 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia – szerint az EU alapvető érdeke, hogy megfelelően kormányzott és stabil államok vegyék körül. A stabilitás és béke övezetének uniós határok mentén történő kialakítását célozza mindaz, amit a tagállamok együttesen eddig tettek és tenni fognak a Nyugat-Balkán államainak megerősítése érdekében. Az unió fellépésének sikere és az általa képviselt megoldási formák életképessége nemcsak a korábbi etnikai erőszak balkáni helyszíneinek sorsát határozhatja meg, hanem más, hasonló válságok által megosztott országokét is befolyásolhatja.

Az EU déli határai mentén szerzett balkáni válságkezelési és konfliktusrendezési tapasztalatok rendkívül hasznosak lehetnek a keleti határok mentén, illetve a szomszédságában elterülő térségekben is. A Moldovában és Grúziában „befagyott” konfliktusok, a kialakult jogszerűtlen, de politikailag tartósított állapotok nem kezelhetők ésszerű és meggyőző politikai rendezési formák nélkül. A Dnyeszter-melléki, abháziai és dél-oszétiai konfliktusok felszámolása és az érintett államok stabilitásának

helyreállítása aligha lehetséges ezen etnikai törésvonalak felszámolása nélkül, aminek megfelelő formája lehet a Nyugat-Balkánon bevált politikai rendezési modellek és alkotmányos elvek alkalmazása a megfelelő nemzetközi támogató eszközök alátámasztásával. Ezért te-

kinthető az EU aktív, közvetlen és tartós elkötelezettségét feltételező balkáni állam- és békeépítés sikere, példája és tanulsága a Nyugat-Balkán térségén messze túlmutató jelentőségűnek.

**TÖRŐ CSABA**

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

## Személyesérüléses és halálos balesetek az Európai Unióban

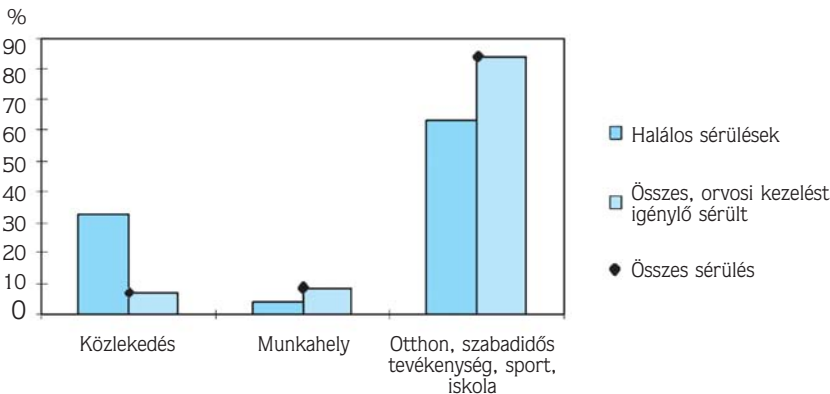
Az Európai Unió Sérülések Adatbázisának adatai szerint (EU Injuries Database) a balesetek évente 160–170 ezer ember életét oltják ki az Európai Unióban, a sérültek közül körülbelül 40 millióan szorulnak orvosi ellátásra, s kétharmaduk kórházi ápolást is igényel.

A balesetek statisztikailag könnyebben nyomon követhető részét a végzetes kimenetelűek jelentik. Más részük könnyebb vagy súlyosabb sérülést, esetleg rokkantságot okoz. A halált nem okozó sérüléseket statisztikai eszközökkel kevésbé tudjuk vizsgálni, kimutatni, mivel a definíciók országonként különbözőek, és esetenként a bejelentési hajlandóság is alacsonyabb.

A halálos balesetek helyszíne mintegy 4%-ban a munkahely, egyharmaduk a közlekedésben következik be, a fennmaradó az otthon, szabadidős tevékenység, sport, iskola

közben történők aránya. A végzetes kimenetelű sérülések 28%-át autóbalesetek, 26%-át véletlen esések, 5%-át véletlen mérgezések, 4%-át vízbefulladás okozza. Az egyéb közlekedési balesetek, illetve az égés miatt bekövetkezett halálozás az összes baleseti halál 3-3%-áért felelős. Korcsoportonként jelentősek az eltérések: a gyermekek körében a három leggyakoribb baleseti halálok az autóbaleset, a fulladás és az égés, a 65 éveseket és idősebbeket viszont 43%-ban a véletlen esések sújtják. A férfiakat sokkal nagyobb arányban veszélyeztetik a balesetek, mintegy kétszer annyian halnak meg körükben ezen okból kifolyólag, mint a nők.

2003–2005 átlagában a baleseti sérülések következtében az összes orvosi kezelést igénylő eset száma meghaladta az 55 milliót. A sérültek átlagosan közel 8 napot töltöttek kórházban. A baleset



Forrás: Injuries in the European Union. Statistics Summary 2003–2005.

1. ábra. Sérülések aránya a bekövetkezés helye szerint az Európai Unióban, 2003–2005

miatt rokkanttá váltak száma megközelítette a 3 milliót unió-szerte.

A nem halálos balesetek 7%-a történik a közlekedésnek betudhatóan, majd nem 9%-a a munkahelyen, 84%-a ott-hon, szabadidős tevékenység, sportolás közben, vagy éppen az iskolában.

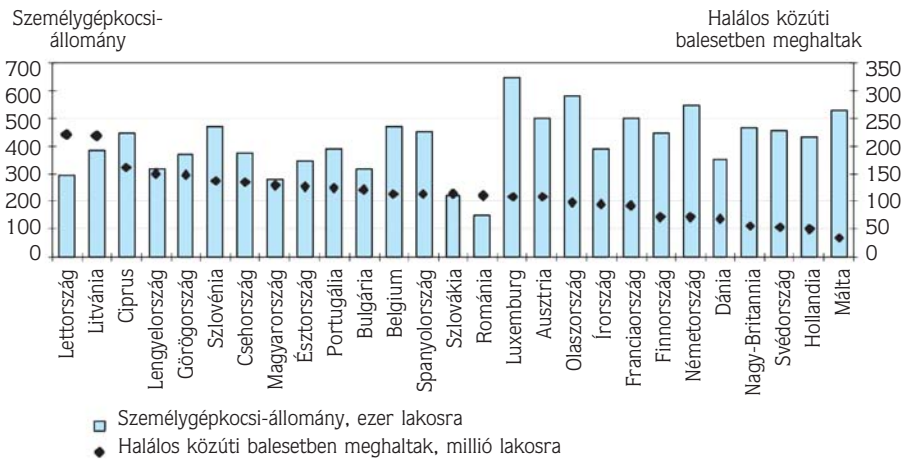
## Közlekedési balesetek

A közlekedési balesetek legnagyobb hányada közúton történik: 2005-ben az unióban több mint 41 ezren veszítették életüket az utakon. A közúti közlekedési balesetek gyakoriságát befolyásolja az utak állapota, a motorizáció foka, a járműpark minőségi jellemzői, a közlekedési szabályok – köztük a sebességhatár, a maximális megengedett véralkoholszint, a biztonságiöv-használat – szigorúsága és betartatása.

Az unióban az ezer lakosra jutó autóállomány nagysága alapján Luxemburg áll az első helyen; az ország helyzetét to-

vább nehezíti, hogy jelentős tranzitforgalmat enged át területén.

Ez azonban önmagában nem határozza meg a baleseti gyakoriságot: a járműpark korát, műszaki állapotát is figyelembe kell vennünk. A legújabb személygépkocsi-állománnyal hosszú évek óta Luxemburg rendelkezik, emellett napjainkban Szlovéniában is kimagasló a legfeljebb két éves járművek részaránya. A 10 évesnél idősebb személygépkocsik részaránya Lettországban és Litvániában a járműpark túlnyomó részét alkotja, és magas ez az arány számos más kelet- és közép-európai országban is. A halálos közúti közlekedési balesetben meghaltak száma ugyanebben a két balti országban a legmagasabb, egymillió lakosra meghaladja a 200-at, a többi újonnan csatlakozott kelet- és közép-európai országban 150 és 110 között található; a lista másik végén álló országok Málta kivételével régebbi tagállamok, itt – Luxemburg és Ausztria kivételével – ez a mutató nem éri el a százat.



Forrás: Eurostat- és UNECE-adatbázisok.

2. ábra. Halálos közúti balesetek és a személygépkocsi-állomány az Európai Unió tagországaiban, 2004

1. táblázat. A személygépkocsi-állomány megoszlása életkor szerint az Európai Unióban, 2003 (%)

Ország	Legfeljebb 1 éves	1–5 éves	5–10 éves	10 évesnél idősebb
Litvánia	1,2	1,6	4,8	92,4
Lettország	2,3	3,6	7,7	86,4
Ciprus	5,6	11,9	37,3	45,2
Lengyelország	5,7	12,5	25,3	56,5
Észtország	7,0	7,8	15,9	69,4
Csehország	7,8	12,0	23,8	56,5
Dánia	10,4	17,6	36,2	35,8
Svédország	11,4	28,1	18,1	42,4
Finnország	11,7	17,3	21,7	48,7
Magyarország	13,2	15,6	18,2	53,0
Ausztria	13,3	21,4	32,1	33,3
Olaszország <sup>a)</sup>	13,6	21,7	25,8	38,9
Hollandia	13,9	23,8	31,4	30,9
Franciaország	14,3	22,4	31,0	32,2
Belgium	14,3	25,5	30,7	29,5
Németország	14,4	21,9	33,1	30,6
Spanyolország	14,5	22,1	23,9	39,4
Írország	17,8	33,7	37,0	9,9
Nagy-Britannia	18,8	24,7	32,9	20,9
Szlovénia <sup>a)</sup>	24,9	25,2	30,0	19,9
Luxemburg <sup>b)</sup>	26,7	28,8	26,0	18,5

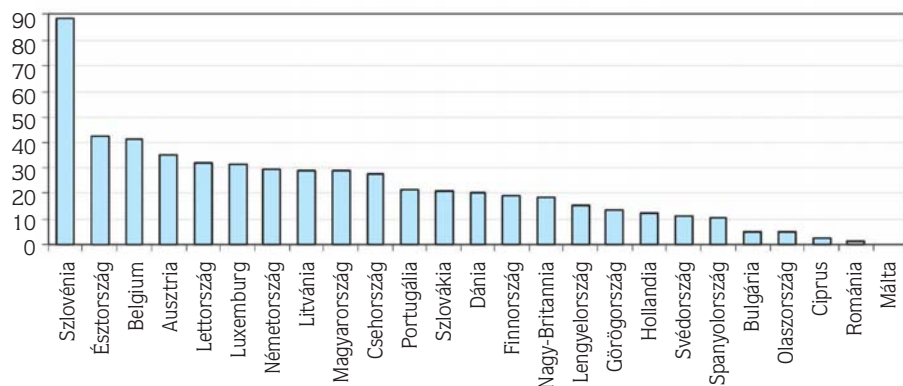
a) 2002. évi adat b) 2001. évi adat

Forrás: Eurostat, dán statisztikai hivatal

A közlekedésbiztonságot befolyásoló tényezők közül fontos kiemelnünk az *alkoholfogyasztás* szerepét. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) adatai szerint az unió országai közül Csehország és Luxemburg polgárai fogyasztják a legtöbb alkoholt fejenként: tiszta szeszre átszámítva 13,7, illetve 14,6 litert évente. Az alkoholfogyasztás mennyisége azonban nem ad önmagában magyarázatot arra, miért gyakoribbak bizonyos országokban az alkoholfogyasztás következtében bekövetkezett balesetek, és miért egészen ritkák máshol. Szerepe van ebben az egyes országokban követett különböző gyakorlatoknak, a vezetés során megengedett véralkoholszintnek, illetve a ha-

tár átlépése esetén a szankcionálásnak. Négy kelet-, illetve közép-európai országban érvényesül a nulla tolerancia elve, vagyis egyáltalán nem megengedett az alkoholfogyasztás után történő vezetés; ezek Magyarország, Csehország, Szlovákia és Románia. Észtországban és Lengyelországban alacsony a tűréshatár, 20 mg 100 milliliterenként. A tagországok többségében 40–50 mg/100 ml a maximális véralkoholszint, Luxemburg, Nagy-Britannia és Málta ugyanakkor 80 mg-ban szabja meg a limitet. Látható ugyanakkor, hogy pontosan ebben a három országban a legalacsonyabbak között van a halálos áldozatok aránya a közlekedésben.

Ezer lakosra



Forrás: WHO Alcohol Database

**3. ábra. Alkoholfogyasztás következtében történt balesetek az Európai Unió országaiban, 2002–2004**

Az EU-ban a közlekedési balesetek többsége a nyári *hónapokban* következik be, az éven belül bekövetkezett balesetek közel 30%-át regisztrálják ekkor. Ezen belül is július az első, augusztus a harmadik. A téli hónapokban kevesebben járnak autóval, ennek is nagy szerepe van abban, hogy februárban, illetve januárban történik a legkevesebb közlekedési baleset, az évesnek 6, illetve 7%-a. Az országok között nincsenek markáns különbségek e téren, a legtöbb eltérést a turistaszezon időjárás általi befolyásoltsága okozza, így a nyári hónapokon kívül sokszor szeptember is igen kockázatos a közlekedésben részt vevők biztonsága szempontjából, különösen Cipruson, Hollandiában és Írországban, ahol az év kilencedik hónapjában a legnagyobb a balesetek száma, Finnországban és Magyarországon a második, Bulgáriában a harmadik legvesélyesebb hónap. Néhány, főként északi országban még októberben, sőt novemberben is sok áldozatot követelnek a közlekedési balesetek, így Észtországban, Lettországban,

továbbá Nagy-Britanniában, és a földrajzilag nem ebbe a kategóriába sorolható Romániában. A legbiztonságosabb hónap sok esetben azért éppen a február, mert néhány nappal rövidebb a januárnál. Ugyanakkor Cipruson áprilisban, Máltán szeptemberben, Luxemburgban októberben, Svédországban márciusban a legkisebb a közlekedési balesetek veszélye.

A *hét napjait* tekintve legkevesebb dolga a baleseti sérültekkel hétköznapokon van a mentőknek: a közlekedési balesetek 14–15%-a történik egy átlagos napon hétfőtől csütörtökig. Pénteken a balesetek 16–17%-a, szombaton 14–17%-a következik be. Ugyanakkor vasárnap az országok közti különbségek meglehetősen markánsakká válnak, míg például Ausztriában és Finnországban a heti balesetek 11%-a, addig Cipruson és Észtországban 16%-ka következik be ekkor.

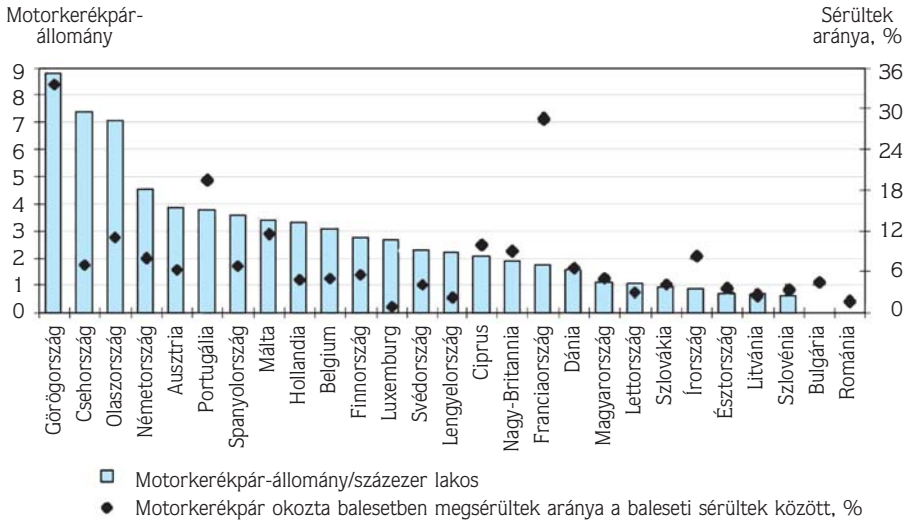
Napvilágnál kerül sor a balesetek 71%-ára, sötétben 25%-ukra, míg félhomályban a maradék 4%-ra. Cipruson, Luxemburgban és Görögországban a ső-

tétben bekövetkezett balesetek részaránya jóval magasabb, 36–37% közötti, míg a skála másik végén található Szlovéniában mindössze 18% ez az arány. Ez összefügg a munkába járók napi ritmusával, továbbá a láthatóvá tételt szolgáló szabályok (láthatósági mellény hordása, nappal is kötelező világítás lakott területen kívül) betartásával.

2004-ben az EU útjain bekövetkezett közlekedési balesetek száma meghaladta az egymilliót; a *baleseti sérültek* száma elérte az 1418 ezret, a baleset bekövetkeztétől számított 30 napon belül, annak következtében meghaltak száma a 39 ezret (Málta, Luxemburg, Olaszország és Ciprus nélkül). A meghaltak és a sérültek mintegy fele a személygépkocsik vezetői és utasai közül került ki; a gyalogosok a meghaltak egyötödét, a sérültek egytizedét adták. A motorkerékpárok és a kerékpárok vezetői és utasai hasonló arányban, 8–10% erejéig szerepeltek mind a meghaltak, mind a sérültek között. A meghaltak között a személygépkocsik vezetőinek és utasainak aránya Franciaországban kirívóan magas, 61%, de szintén igen magas, 56–59% Finnországban, Spanyolországban, Svédországban és Csehországban is. A mutató ugyanakkor igen alacsonynak mondható Máltán és Szlovéniában, 39%, és nem különösebben magas, 41–44% közötti az uniós viszonylatban alacsony motorizáltságú Lettországban, Litvániában, Lengyelországban és Romániában, valamint Portugáliában. Az életüket vesztő gyalogosok részaránya a közúti közlekedési balesetben elhunytak között kiugróan magas elsősorban Romániában (44%) és a balti országokban (35–38%), de szintén magas általában a kelet- és közép-európai országokban, így Lengyelországban (35%), Szlovákiában

(33%), Bulgáriában (26%), Magyarországon (25%), Csehországban (20%), a régi tagállamok közül pedig Nagy-Britanniában (21%).

A baleseti sérültek között a személygépkocsi-vezetők és utasik képviselik a legtekintélyesebb részarányt minden országban, különösen Svédországban és Cipruson, ahol a sérültek héttizedét ők adják; magas még az ír és a nagy-britanniai 66, a máltai 65, az ausztriai 64, a cseh 62, a finn 61%-os arány is. Ugyanakkor Romániában az átlagnál lényegesen alacsonyabb, 37, Görögországban 41, Hollandiában 43% a baleseti sérültek között az autósok részaránya. A gyalogosok sérülései az összes sérülésnek az átlagosnál jóval nagyobb részarányt képviselik megint csak az újonnan csatlakozott kelet- és közép-európai országokban, közülük is elsősorban Romániában, ahol 45% az arányuk, emellett a balti országokban, Bulgáriában, Lengyelországban is jelentős ez az arányszám (21–27%), miközben a másik végletet mutatja a hollandiai és a szlovéniai 5%-os és a svédországi 6%-os részarányuk. A motorkerékpár-vezetők részaránya uniós átlagban a sérültek 7%-át adja, viszont Görögországban, ahol százezer lakosból 9 rendelkezik motorkerékpárral, a motorkerékpár-balesetben megsérültek és meghaltak együttes aránya az összes sérülthöz viszonyítva az egész unióban a legmagasabb, eléri az egyharmadot. Franciaországban rendkívül magas a motorkerékpár-balesetek aránya, annak ellenére, hogy az ország nem tartozik a legnagyobb járműállománnyal rendelkezők közé. A balesetek kirívóan kedvezőtlen aránya a motorosok szabálytisztelének hiányosságai, a túlzott alkoholfogyasztással magyarázható elsősorban. Jellemzően az új, kelet- és közép-euró-



Forrás: Eurostat

4. ábra. Motorkerékpár-állomány és motorkerékpár-balesetben sérültek aránya az Európai Unió országaiban, 2003–2005

pai tagországokban, ahol a motorkerékpár-állomány a lakosságához képest igen alacsony, a baleseti sérültek aránya is elenyésző ebben a balesettípusban, a más baleseti típusokban igen kedvezőtlen mutatókkal rendelkező balti államokat is ideértve.

## Munkahelyi balesetek

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) által közzétett adatok szerint a *munkavégzés során* 2003–2005-ben évenkénti átlagban 4,2 millió *baleset* következett be az adatot szolgáltató 24 tagállamban. Ezeknek mintegy másfél százaléka volt halálos. Tartós munkaképzetlenséget az adatszolgáltató tagállamokban az esetek 28%-ában okozott, de Belgiumban igen magas volt ez az arány, míg Finnországban, Magyarországon és Spanyolországban nem érte el az 1%-ot.

*Ezer lakosból* kevesebb mint kettő szenvedett munkahelyi balesetet 2005-ben. Az átlagnál lényegesen magasabb értékekkel találkozunk néhány régi tagállamban. A 4,5 ezrelékes luxemburgi értéket nagyrészt az magyarázza, hogy nagy a Luxemburgban dolgozó, de nem ott lakó alkalmazásban állók száma, ezért a népességszámra vetített mutató felfelé torzít. A spanyolországi 2 ezrelékes arányszámhoz nagyban hozzájárul a spanyol építőipar szárnyalása is, mivel a halálos munkabalesetek többsége az építőiparban foglalkoztatottak körében következik be. 1 ezrelék fölötti értéket mutatnak ki Németország, Franciaország, Portugália, Szlovénia és Finnország hatóságai, míg az újonnan csatlakozott kelet- és közép-európai tagállamokban – Szlovénia kivételével – igen alacsony a népességhez viszonyított arány. A képet árnyalja, hogy a bejelentési hajlandóságtól és a különböző nemzeti definícióktól jó-

val kevésbé függő módon kimutatott halálos munkabalesetek száma éppen az új tagállamokban a legmagasabb népességarányosan. Az unióban átlagosan száz ezer emberből alig több mint 1 veszíti életét munkabaleset folytán, de az új tagállamokban ez az érték a kettőhöz közelít, a balti országokban és Romániában pedig 2 és 3 közé tehető. Az EU-15 tagországai közül egyedül Portugáliában hasonlóan magas a mutató, megközelíti a három főt.

A gazdasági ágazatok közül az uniós tagállamokban a balesetek több mint egynegyede a feldolgozóiparban, 17%-a az építőiparban foglalkoztatottak körében történik, s viszonylag jelentős még a kiskereskedelem aránya, átlagosan 12%. 40%-ot meghaladó az iparban bekövetkezett balesetek aránya elsősorban a számottevő ipari szektorral rendelkező kelet- és közép-európai tagállamokban, így Csehországban, Észtországban, Magyarországon és Romániában (ez utóbbiban a balesetek majdnem fele ebben az ágazatban történik).

Az építőipar szerepét illetően arányában sok baleset történik a mediterrán országokban, Írországban, Luxemburgban, továbbá Ausztriában. Ezekben az országokban az építőipar szerepe többnyire igen jelentős a foglalkoztatásban, különösen Írországban és Spanyolországban, ahol a foglalkoztatottak 12–13%-a dolgozik ebben az ágazatban, miközben az uniós átlag csupán 8%.

A kereskedelemben dolgozók elsősorban Ausztriában, Portugáliában, Franciaországban és Belgiumban vannak kitéve az átlagnál nagyobb kockázatnak, de e négy országból csupán az első kettőben jelentősebb az ágazat foglalkoztatásban betöltött szerepe, mint az uniós átlag. A közlekedés, távközlés területén foglal-

koztatottak az unióban a legkiterjedtebb ezen ágazattal rendelkező Lettországon, valamint Nagy-Britanniában, míg a közigazgatásban dolgozók Szlovákiában, Finnországban és Nagy-Britanniában. Az uniós szinten meglehetősen biztonságosnak mondható egészségügy ágazatban Nagy-Britannia foglalkoztatottjai gyakrabban szenvednek balesetet, mint más országokban foglalkoztatott társaik, mégpedig jelentősen: a balesetek ötödrésze ezt az ágazatot sújtja, amihez hozzájárul az is, hogy a szigetországban ez az ágazat foglalkoztatja a dolgozók 12%-át, szemben a csupán 9,5%-os uniós átlaggal.

Az Eurostat azon baleseteket tartalmazó adatai, amelyek több mint háromnapos kiesést okoztak a munkából, jelenleg csupán a 2004 előtti csatlakozott 15 régi tagállamra állnak rendelkezésre. Ezen adatok szerint a balesetek 17%-át azok teszik ki, amelyek 7–13 napnyi kiesést okoztak a munkából; ezt követik a 4–6 napos kiesést okozó sérülések 12%-kal. Magas, több mint egytized azon balesetek aránya is, amelyek 1–3 hónapnyi távolléttel járnak. A tartós munkaképtelenséget, rokkantságot okozó baleseti sérülések részaránya 2,4% volt 2005-ben.

A több mint három nap munkából való kiesést okozó balesetek ezer foglalkoztatottra jutó számában évről évre csökkenés mutatható ki, aminek az egyik legfőbb oka, hogy a gazdaság szerkezetében eltolódás megy végbe a kevésbé veszélyes szolgáltató ágazatok irányába. Ellentétes irányú a folyamat a három balti országban, ahol 2000-hez képest ezen balesetek foglalkoztatottakra vetített aránya 11–39%-kal emelkedett. Néhány régi tagállamban csak kismértékű, 10% alatti a csökkenés, miközben uniós szín-

ten egynegyedével mérséklődött ez a mutató 2000 és 2005 között. A csökkenés Szlovákiában és Bulgáriában volt a legerőteljesebb, itt hattizedét érte csak el ez az arányszám a 2000. évinek.

A *halálos balesetek* hasonló *indexe* mérsékeltebb javulást mutat, öt év alatt 86%-ra csökkent a százezer foglalkoztatottra kimutatott arány az unió átlagában. Növekedést itt két balti államra nézve regisztráltak, valamint Cipruson, Máltán, Romániában, Svédországban és Dániában. Három ország – Luxemburg, Görögország és Franciaország – legfeljebb hattizedére tudta redukálni a halálos balesetek bekövetkezésének arányszámát.

Az Eurostat adatai szerint a *vasúti balesetek* a közúti balesetekhez képest sokkal kevesebb halálesetért felelősek, 2006-ban 1370 ember halálát okozták az unióban, ennek ötödrészét Lengyelországban, 14%-át Németországban. Emellett súlyos sérülést szenvedtek el 1242-en, e tekintetben a lengyel és a német adat az uniós összesítés egyharmadát tette ki. Az unió egészére számítva egymillió lakosból 5 sérül meg vagy halálozik el vasúti baleset következtében; a vasúthálózattal nem rendelkező Ciprustól és Máltától eltekintve a legalacsonyabb az áldozatok lakosságarányos mutatója Írországon és Romániában, 0, illetve 1-nél kevesebb. Az átlagot Románia kivételével minden kelet- és közép-európai tagállamban meghaladja a jelzőszám, ám a balti államok e tekintetben is igen kedvezőtlen helyzetben vannak: egymillió lakosra vetítve 21–28 baleseti sérült van. A legmagasabb mutatóval 2006-ban azonban az alapító tagállamok egyike, Luxemburg rendelkezett, ahol a mutató értéke ebben az évben elérte a 36-ot (igaz, a korábbi években rendre nulla volt). Ausztria is kedvezőtlen adatokat tud felmutatni e te-

kintetben, és ezen országra nézve ez nem egyszeri eset; a korábbi években is 13 körül volt a mutató értéke.

A személysérüléssel vasúti balesetek valamivel több mint fele bizonyult halálosnak uniós átlagban 2006-ban, igen súlyos viszont a helyzet Romániában, valamint Nagy-Britanniában, ahol 2004 és 2006 között a halálos sérülések részaránya az összes sérülésből 71 és 98%, illetve 72 és 78% között volt.

### Otthoni balesetek

A leggyakoribb baleseti helyszíneken, így otthon, az iskolában, sportolás vagy szabadidős tevékenység közben az európai uniós tagállamokban becslések szerint több mint 32 millió baleset következett be a 2003 és 2005 közötti évek átlagában. Ezeknek a sérüléseknek 0,3%-a volt halálos.

A legmagasabb a *játék és szabadidős tevékenység* közben bekövetkezett balesetek aránya, ami az összes sérülés mintegy 36%-át adja; a sport, testedzés – ezen belül egyharmadot meghaladó részben a futball – 18%-ért felelős.

A *korcsoportokat* tekintve a sérülések a férfiakat jellemzően gyermekkorban és kamaszkorban érik, míg a nők közül az idősebb korosztályokat fenyegetik.

Az otthoni balesetekben gyakran játszik szerepet valamilyen *tárgy*; ez leggyakrabban (az esetek 3%-ában) kerékpár, de a legveszélyesebb termékek listáján szerepel még a labda, a létra, az ajtó, a szék, a pad, az ágy és a síléc is.

Az otthoni, illetve a szabadidős tevékenység közben bekövetkezett *halálos balesetek aránya* a másik két balesettípushoz hasonlóan a balti államokban a legmagasabb, százezer lakosra számítva 64

és 72 közé tehető 2003 és 2005 átlagában. Az új tagállamok közül több is a kedvezőtlenebb mutatókkal rendelkezők csoportjába tartozik, különösen Magyarország és Csehország; ugyanakkor Szlovákiában és Bulgáriában az uniós átlag alatti ez a ráta. A legkedvezőbb arányszámot Írországban mutatták ki; a százezer lakosra jutó 12 ilyen típusú haláleset nyilvánvalóan összefügg azzal is, hogy a fiatal ír népességet jóval kevésbé fenyegetik az otthoni balesetek során nagyjából 50%-os arányban elesésekből fakadó végzetes sérülések, mint a különösen nagy mértékben idősödő népességgel jellemezhető balti országokat. Az összefüggés azonban korántsem lineáris, hiszen a szintén idős népességgel rendelkező Olaszországban átlagos, Németországban átlag alatti az otthoni balesetek következtében történő halálozás arányszáma.

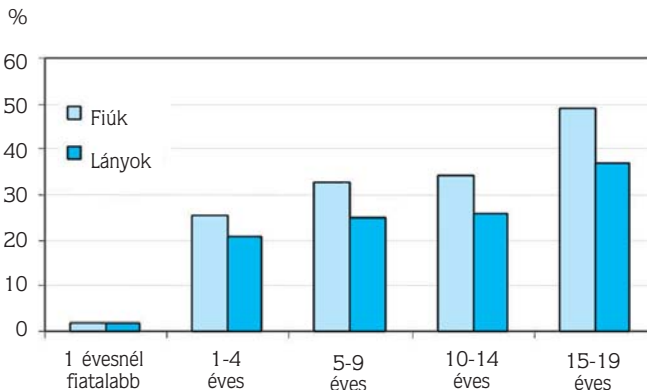
## Baleseti halálozás

Az unióban ezer lakosra 642 haláleset jutott 2005-ben; a *halálozások okát* elsősorban a keringési rendszer betegségei,

másodsorban a daganatos megbetegedések, harmadsorban a légzőrendszer betegségei jelentik; a külső okok a negyedik helyen állnak. Közülük a balesetek képezik a legszámottevőbb csoportot, ezer lakosból 26 veszítette életét baleset miatt. Más megfogalmazásban, az összes bekövetkezett 4,8 millió haláleset 3,4%-át okozták a balesetek. Fontos azonban, hogy a 40 éven aluli *korcsoportok* esetében a balesetek első számú halálókodok, az összes halálozás negyedét okozzák. A legnagyobb szerepet a fiatalok, ezen belül is a 15–19 évesek halálozásában játszzák, 2005-ben ezt a korcsoportot érintően az EU egészében a bekövetkezett 12 270 haláleset 46%-át okozták balesetek. A fiúknál magasabb arányszámokat mutattak ki, mint a lányoknál.

A *baleseti halálozás népességszámhoz viszonyított arányát* tekintve az uniós országok között négy csoportot alkothunk, s jól látható, hogy a baleseti halálozás elsősorban az új tagállamokban, közülük is legfőképpen a három balti országban súlyos teher:

- Németországban, Írországban, Máltán, Hollandiában, Portugáliában



Forrás: Eurostat

5. ábra. A baleseti halálozás részesedése az Európai Unióban a fiatalok halálozásában, 2005

- és Nagy-Britanniában a legalacsonyabb a standardizált halálozási ráta, 15,8–19,9 ezrelék közötti;
- Olaszországban, Spanyolországban, Ausztriában és Svédországban ez a mutató szintén átlag alatti, de magasabb, mint az előző csoportban, 21,6 és 25,7 ezrelék közé esik;
  - Bulgáriában, Dániában, Görögországban, Finnországban, Franciaországban, Luxemburgban, Magyarországon, Cipruson, Lengyelországban, Romániában, Szlovéniában és Szlovákiában a mutató értéke 28 és 47 ezrelék közötti;
  - a balti államok alkotják a legrosszabb helyzetű csoportot, itt ezer lakosra 78–98 ilyen okból bekövetkezett halálozás jut.

A közlekedési balesetek okozta halálozás kirívóan magas néhány országban, mégpedig Cipruson, Litvániában és Lettországon (29, illetve 25 és 20 ezrelék), de szintén jóval magasabb az átlagnál több kelet- és közép-európai országban, köztük Magyarországon, a régebbi uniós tagállamok közül pedig Görögországban.

A véletlen esések ezer emberből majdnem hatnak oltják ki az életét átlagosan, azonban ez jóval számottevőbb halálok elsősorban Finnországban, Magyarországon, Litvániában és Szlovéniában.

A véletlen mérgezések jelentősége eltörpül a másik két balesettípus okozta halálozások mellett; a balti országok jelentik a kivételt, ahol kiugróan magas, 17–20 ezrelék az e típusba tartozó balesetek okozta halálozások rátája, valamint Finnország, ahol 14 ezrelék. Ezekben az országokban ez a balesettípus többségében az alkoholmérgezést takarja. A gorbacsovi éra alatt jellemző alkoholtilalom idején nagymértékben vissza-

esett az alkoholfogyasztás ezekben az országokban, ám a függetlenné válás magával hozta a liberalizációt, az alkoholhoz pedig ismét könnyebben és lényegesen olcsóbban lehetett hozzájutni.

A halálos balesetek összetételét tekintve közel azonos arányban, 31, illetve 30%-ban a közlekedés, illetve véletlen esések révén szenvedik el ezeket áldozataik, a véletlen mérgezések részaránya 6,7%.

A közlekedési baleseti halálozás részaránya Cipruson a legmagasabb (63%), Finnországban a legalacsonyabb (16%). A véletlen esések Cipruson okozzák a legkevesebb halált (4%), Olaszországban a legtöbbet (50%). A véletlen mérgezések részaránya Cipruson és Ausztriában a legkedvezőbb (0,8%), Finnországban viszont meghaladja a 26%-ot. Kialakítható néhány viszonylag homogén csoport az uniós országokból:

- a balti országokban a véletlen mérgezések miatt meghaltak részaránya megelőzi az eleséseket, így 18 és 24% közé tehető, miközben a közlekedési balesetek okozta halálesetek részaránya alacsony, 18–26%;
- három mediterrán országban, nevezetesen Portugáliában, Görögországban és Cipruson a közlekedési balesetek az összes baleseti halálozás több mint feléért felelősek;
- az újonnan csatlakozott kelet- és közép-európai országok közül ötben a közlekedési balesetek oltották ki az életét az összes baleseti halott 37–38%-ának, míg a véletlen esések részaránya Szlovéniában a legmagasabb a csoportban, 43%. Csehország és Magyarország, jóllehet hasonló a szerkezet,

alacsonyabb szinten stabilizálódott a közlekedési balesetek szerepét tekintve, ezekben az országokban a véletlen esések szerepe az átlagnál lényegesen nagyobb;

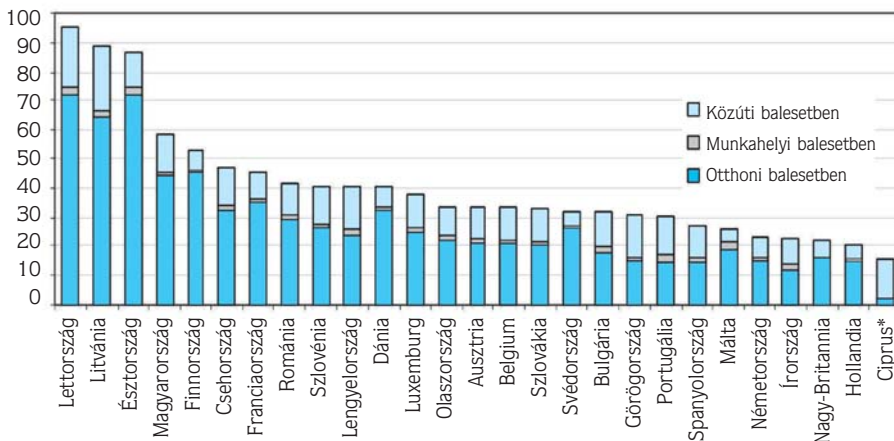
- két skandináv országban a közlekedési balesetekben meghaltak az összes baleseti halálozás csupán 16–17%-át adják, és hasonló szerkezetet mutat Málta és Franciaország is.

Az elmúlt tíz évben a baleseti halálozás mérséklődött a régi uniós tagállamokban, az 1994-ben mért 29 ezrelékről 2005-ig 23-ra. Az új tagállamokban sokkal magasabb szintről indult el csökkenés, Lettország kivételével, ahol átmeneti növekedés is bekövetkezett, Máltán pedig stagnált a baleseti halálozás arányszáma.

1995-höz képest mérséklődött mind a közlekedési balesetekben, mint a véletlen esések következtében elhunytak részaránya az összes baleseti halálozáson belül, az előbbi mutató erőteljesebben,

az utóbbi kevésbé. Mindezzel párhuzamosan természetesen emelkedett a véletlen mérgezésekben elhunytaké. A folyamat a régi uniós tagállamokban mutatkozott meg legerőteljesebben: Hollandiában, Ausztriában, Írországban, Németországban, és egyetlen kivételként a 2004-ben taggá lett Máltán. Ezekben az országokban a közlekedési baleset következtében elhunytak részaránya az összes baleseti halotthoz viszonyítva 10–15%-kal esett vissza. Svédországban volt a leglátványosabb a véletlen esések okozta halálozások részarányának csökkenése (közel egyötödével csökkent a mutató). Görögországban és Máltán emelkedett leginkább a véletlen mérgezések következtében elhunytak részaránya, 7, illetve 8 százalékponttal. Ellentétes irányú volt az elmozdulás három új tagállamban, Csehországban, Magyarországon és Litvániában, ahol a baleseti halálozás részaránya emelkedett, valamint több tagállamban, ahol a véletlen esések

Százezer lakosra



\* Otthoni halálozásra nincs adat.

Forrás: *Injuries in the European Union. Statistics Summary 2003–2005*

6. ábra. Baleseti halálozás az Európai Unió országaiban helyszínről szerinti, 2003–2005

részesedése nőtt a vizsgált időszakban (Írországban, Máltán különösen erőteljesen, 11%-kal). A véletlen mérgezések részesedése intenzív csökkenést mutatott Luxemburgban és Litvániában.

## Összefoglalás

Az összes személy sérüléses balesetet tekintve összehasonlítható idősorok a balesetek kisebb hányadát kitevő közúti közlekedési és munkahelyi balesetekre állnak rendelkezésre. A közúti közlekedési balesetek száma csökken az EU átlagában, ami különösen a forgalom növekedésével párhuzamosan kedvező folyamat, ugyanakkor még mindig tízezrek veszítik életüket évente az utakon. A csökkenés betudható a szigorúbb szabályoknak, a biztonsági öv egyre gyakoribb használatának, az infrastruktúra fejlesztésének és az egyre biztonságosabb járműparknak.

A halálos munkahelyi balesetek számának csökkenésében fontos szerepet játszik a gazdaság szerkezetében történő elmozdulás a kevésbé kockázatos szolgáltató ágazatok felé, emellett a szigorúbb munkavédelmi szabályoknak is jelentős a hatása.

A kedvezőnek mondható tendenciák mellett az országok között jelentősek a különbségek. A balesetek három fő típusa (otthoni, közlekedési, munkahelyi) tekintetében a balti államok jellemzően a legrosszabb mutatókkal rendelkezők között találhatók, közülük Észtországban a legkevésbé súlyos a helyzet. Négy régi tagállamban, Nagy-Britanniában, Írországban, Hollandiában, Németországban az uniós átlag héttizedét sem éri el a lakosságárányos baleseti halálozás, közülük Nagy-Britannia és Hollandia mindhárom balesettípus tekintetében a legkedvezőbb helyzetű tagállamok között van.

KÁTAINÉ MAROSI ANGÉLA

## Források

- Dán statisztikai hivatal, Statbank Denmark  
Eurostat Tájékoztatási Adatbázis <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>  
ILO Laborsta adatbázis <http://laborsta.ilo.org>  
Injuries in the European Union. Statistics Summary 2003–2005. Bécs, 2007. október. Szerkesztette: Kuratorium für Verkehrssicherheit  
Panorama of Transport, Eurostat, Luxembourg, 2007 Edition.  
UNECE adatbázis <http://w3.unece.org/pxweb/Dialog/>  
WHO országprofilok <http://www.euro.who.int/countryinformation>  
WHO Mortality Database <http://data.euro.who.int/dmdb/>  
WHO Alcohol Database <http://data.euro.who.int/alcohol/>  
WHO Health for All Database <http://data.euro.who.int/hfad/>

## Iván Gábor: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe

*Osiris Kiadó Budapest, 2007*

Némileg megtévesztő a kezünkben tartott könyv címe. Elolvasása nyomán ugyanis korántsem csupán az Európai Unió költségvetéséről kaphatunk képet, hanem átfogó módon az unió működéséről is. Olyan munkáról van szó, amely tükrözi, hogy noha szerzője diplomata – a Külügyminisztérium szakállamtikára, európai igazgató –, tudományos igénnyel is foglalkozik az unió kérdéseivel: könyve a Budapesti Corvinus Egyetemen 2005-ben megvédett PhD-értekezésén, valamint 2001 és 2007 közötti publikációin alapszik.

Iván Gábor műve nyolc fejezetre és számtalan alfejezetre tagolva, elméleti-történeti megközelítésben tárgyalja a költségvetés problematikáját, s ebben a metszetben az unió történetével is megismertet.

Az első fejezet címében ezt a kérdést teszi fel a szerző: *Integrációs paradoxon-e a közösségi költségvetés?* Iván rámutat, hogy a különböző iskolák különféle válaszokat adnak a kérdésre. A klasszikus liberális megközelítés alapján például nem tűnik szükségszerűnek a közös költségvetés létrejötte. Ezzel szemben a fejlődéelméleti, a neoliberalista, a föderalista, a funkcionalista, a konfliktuselméleti és az institucionalista megközelítések, valamint az optimális valutaövezet elmélete azt támasztja alá, hogy a közös költségvetés szükségszerű az integráció bizonyos fokán. Ennek ellenére mutatkozik a költségvetési politikában egy olyan fajta „integrációs elmaradás”, amely pél-

dául a monetáris politikával való összevetésben szembeötlő. Ennek okait a szerző a következőkben látja. 1. A közös költségvetést nem a tagállami költségvetésektől teljes függetlenséget biztosító saját forrás táplálja. 2. A tagállamok a minimális adóharmonizációban pénzügyi szuverenitásuk korlátozását látják, a politikai integráció bizonytalansága ellene hat a nemzetek feletti költségvetés alapjait biztosító adóharmonizációnak. 3. A közös költségvetés nagysága a tagállami GDP-khez képest igen csekély. 4. Az unió költségvetésének funkciói erőteljesen különböznek az átlagos nemzeti költségvetéséitől.

*Az Európai Unió költségvetésének elvei, keretei és szerkezete* a második fejezet címe. A szerző felhívja a figyelmet, hogy a Közösségeknek csupán 1970-től van egységes költségvetésük. Ekkortól az unió költségvetés elvei: az egységesség és pontosság, a költségvetési egyensúly, a költségvetés számbavételi egysége, a globális fedezet, a részletesség, a gondos pénzgazdálkodás, valamint a nyilvánosság elve. Az unió saját forrásrendszerének alapvető jellemzője, hogy az uniónak nincs adóketési joga. A közösségi döntések a tagállamokat kötelezik, nem pedig a polgárokat és a vállalkozókat. A saját források rendszerének a következő feltételeknek kell megfelelnie: 1. Elégséges források biztosítása a kiadásokhoz. 2. Az igazságosság vagy méltányosság elve a bruttó hozzájárulás vonatkozásában. 3. A közös költségvetés

autonómiájának biztosítása. 4. Átláthatóság és egyszerűség. 5. Költség-haszon elv, vagyis a rendszer adminisztratív költségeinek minimalizálása.

*Az uniós és a nemzeti költségvetés összehasonlítása* című fejezetben a szerző már a bevezetőben leszögezi, hogy „a közösségi költségvetésnek nincs érdemi társadalompolitikai redistribúciót ellátó szociális funkciója”. A későbbiekben így fogalmazza meg a két fajta költségvetés lényegi különbségét: „Amíg...a nemzeti költségvetés általában az adott kormány politikai prioritásait tükrözi, addig az uniós költségvetés egy sajátos kompromisszum eredménye: a tagállami nemzeti érdekek érvényesítésének és a közösségi politikák finanszírozási igényeinek kompromisszuma.” Még árnyaltabban három különbségre hívja fel a figyelmet: 1. A nemzeti költségvetés kiadási előirányzatokat ismer, míg az uniós költségvetést mind a kötelezettségvállalások, mind a kifizetések szintjén tervezik. 2. A nemzeti költségvetési módszerek között ugyan nem ismeretlen a többéves vagy gördülő tervezés, a kiadási fejezetek és azok előirányzatai azonban általában az éves döntéshozatal eredményeképp születnek, míg a közösségi költségvetés tervezése alapvetően többéves időhorizonton születik. 3. A tervezés szempontjából nem elhanyagolható a nemzeti és az uniós költségvetés nagyságának eltérése a tagállamok, illetve az unió egyetemes nemzeti jövedelméhez képest.

*A költségvetési viták és reformok 1999-ig* című fejezetben Iván Gábor az európai integráció evolúciójának szakaszait taglalja. 1. Az 1957 és 1969 időszak a különböző közösségek különböző költségvetéseinek periódusa volt. 2. 1970-től 1987-ig tartott az éves egységes költségvetések időszaka. 3. Az 1988

és 1999 közötti periódus két szakaszra oszlott. Az első, a Delors I. (1988–1992) eredményezte azt a költségvetési csomagot, amelyet a közösségi politikák látványos fejlődése jellemezett. A másodikat, a Delors II.-t (1993–1999) az jellemezte, hogy, eredményesen haladt előre a közösségi célok megvalósítása, továbbá, hogy helyreállt a tagállami érdekérvényesítés egyensúlya. 4. A 2000 és 2013 közötti időszak a költségvetés által meghatározott közösségi politikák periódusa. A 2000–2006-os pénzügyi perspektíva elfogadásával gyökeresen megváltozott a közösségi politikák és a közös költségvetés egymáshoz való viszonya. Az Agenda 2000 vitájának eredményeképpen a közös költségvetés szakított azzal a gyakorlattal, amelynek jegyében a közösségi költségvetést a közösségi politikák fejlődése determinálta: 2000-től a közösségi költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák alakulását. Ez jellemzi a 2007 és 2013 közötti időszakot is: meghatározó maradt a közös költségvetés szerepe a közösségi politikákkal, a közös intézkedésekkel szemben. A tagállami érdekérvényesítés és a közös célok megvalósításának egyensúlya nem állt helyre, a tagállamok számára alapvető szempont maradt a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíciójuk javítása.

*A közösségi politikák fejlődése és a költségvetés kötelezettségvállalásai* című részben azt vizsgálja a szerző, hogy az első két finanszírozási perspektíva (Delors I., Delors II.) a meghatározó közösségi politikák szolgálatában állt-e, hogy vajon a közös költségvetés a Római Szerződésben foglalt célok megvalósítása érdekében fejlődött-e, avagy a költségvetés önmozgása határozta meg a közös politikát. A kérdésekre adott válaszok igen tanulságosak. Iván Gábor sze-

rint a Delors I. és a Delors II. költségvetési csomag azt mutatja, hogy a közösségi politikák fejlődésével együtt haladó evolúció nem feltétlenül jelenti a kötelezettségvállalási előirányzatok növekedését. Az egységes belső piac, a kohéziós politika, a közös mezőgazdasági politika, a Gazdasági és Monetáris Unió, a transeurópai hálózatok és a kutatás-fejlesztés jelentős szerepet játszottak a két Delors-időszak alatt a közösségi költségvetés alakulásában. A hatás eredője azonban nem minden közösségi politika esetében mutat ugyanabba az irányba. A közösségi költségvetés „egészséges” fejlődésére közvetlenül hatott a kohéziós politika, a kutatás-fejlesztés vagy a transeurópai hálózatok előtérbe kerülése. Ezek hatása azért tekinthető „egészségesnek”, mert a közösségi politikáknak a költségvetés fejlődésére gyakorolt hatása a Közösség fejlődését előbbre vitte.

*Az Agenda 2000: a kiadások stabilitása* című, adatokban és táblázatokban gazdag rész világossá teszi, hogy a 2000 és 2006 közötti időszak költségvetésének vitáját két markáns tagállami csoport, a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek közötti ellentétek jellemezték. A két csoport szembenállása leginkább a regionális és a mezőgazdasági politika vitájában öltött testet. Iván Gábor megállapítja, hogy az Agenda 2000 vitájában a tagállami érdekek a korábbiaknál leplezetlenebbül jelentek meg. A nettó befizető tagállamok politikájában a közösségi kiadások „stabilitásának” célja nem volt más, mint az uniós költségvetéssel szembeni pozíciójuk javítása. Az Agenda 2000 vitája, illetve annak a 2000–2006-os finanszírozási perspektívára vonatkozó eredménye szakított az azal a gyakorlattal, hogy a közösségi költségvetés a közösségi politikák fejlődését

követi: 2000-től a közösségi költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák fejlődését, a tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabbá vált az integráció mélyítését szolgáló politikák fejlődésének finanszírozásánál.

*Az Unió 2004. évi bővítésének költségvetési vitái, a nettó pozíció tanulságai* című hetedik fejezetben a szerző a következőkre hívja fel a figyelmet: miután az újonnan csatlakozott országok arra törekedtek, hogy nettó pozíciójuk a csatlakozás első évétől jobb legyen, mint a csatlakozást megelőzően, arra kényszerültek, hogy ugyanazt a magatartást kövessék, mint amelyik oda vezetett, hogy a költségvetési keretek határozzák meg a közös politikák fejlődését. Ugyanakkor a közép-kelet-európai tagállamok esetében az a következtetés vonható le, hogy minél magasabb az integrációérettség foka, annál kedvezőtlenebb a közösségi költségvetéssel szemben elérhető nettó pozíció.

A könyv legterjedelmesebb – a munka egyharmadát kitevő – fejezete az utolsó, amelynek címe: *A 2007–2013-as pénzügyi keretek*. A szerző jelzi, hogy a 2007 és 2013 közötti időszak pénzügyi kereteivel kapcsolatos vitákat számos kedvezőtlen körülmény határozta meg. Így például: az EU gazdasági növekedésének visszaesése, az uniós globális gazdasági versenyképességének romlása, a lisszaboni folyamat megtorpanása, túlzott államháztartási hiány eljárások a tagállamokkal szemben, a fejlettségi különbségek a 2004. évi bővítés nyomán stb.

Ebben a helyzetben a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva hármas kihívással állt szemben. 1. A kibővült uniós finanszírozásának biztosítása. 2. Az uniós előtt álló új globális kihívásoknak való megfele-

lés. 3. A nettó befizető tagállamok pozíciójának javítása.

Az alkotmányszerződés francia és holland elutasításával terhelt 2005. év végén elfogadott megállapodás az unió működőképességét bizonyította, rövid és középtávú politikai értéke egyaránt számottevő, szögezi le Iván Gábor. Azt is megállapítja azonban, hogy a tagállamok első számú célja a közös költségvetéssel szembeni érdekérvényesítés volt. Ez persze természetes és szükséges, de az unió jövője azt kívánja, hogy a nemzeti érdekérvényesítés ne kerekedjen felül a kollektív felelősségvállaláson. 2005 végén azonban az történt, hogy a 2007–2013-as költségvetési keretéről folytatott vita a közös célokat szolgáló közösségi politikák elé helyezte a költségvetéssel szembeni tagállami nettó pozíciót. Ez a 2000–2006-os pénzügyi perspektíva vitája óta domináns magatartás oda vezet, hogy a költségvetés korlátja elsődlegesen meghatározza a meglévő közösségi poli-

tikák fejlődését, és ellehetetleníti az új körülményeknek megfelelő új politikák létrejöttét.

Ha az eddigiekből nem vált volna kellőképpen világossá, a recenzens kötelességének érzi hangsúlyozni, hogy a szerző kritikus álláspontot foglal el ama uniós gyakorlattal szemben, amelyben a költségvetés primátusa érvényesül a közös politikákkal szemben. Ezt fejezi ki könyvének mottója, amely még 1975-ből, az Európai Közösségek Bizottságának költségvetésért felelős igazgatójától, Daniel Strassertől származik: „Mély meggyőződésünk, hogy Európa költségvetése valójában a Közös Európa maradásának és fejlődésének egyik alapkövét képezi. Mind a rendelkezésére álló saját források, mind a pénzügyi szolidaritás elve, bárki bármit is állít, a közösségi Európa lényegéhez tartozik és a legfontosabb eszköz az Európai Közösségek kezében.”

**HOVANYECZ LÁSZLÓ**

## Szemelvények a nemzetközi sajtóból

### FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND

#### A berlini jelöltállítás bosszantja a svédeket

*A világlap német kiadása Wolfgang Proissl (Brüsszel) tollából exkluzív információként adja közre, hogy több kormány állítólag elégedetlen az EBRD új vezetőjének kiválasztási módjával.*

A svéd kormányt bosszantja az a kiválasztási gyakorlat, melynek köszönhetően Thomas Mirow német pénzügyi államtitkár lett az EU jelöltje az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) vezetői posztjára. „Ez az ellenkezője volt annak a nyílt, és áttekinthető kiválasztási folyamatnak, amelyben megállapodtunk” – nyilatkozta Anders Borg svéd pénzügyminiszter az FTD-nek. „Más országok is igen elégedetlenek ezzel a menettel.”

A svédek ezzel a Peer Steinbrück (SPD) német pénzügyminiszter által követett gyakorlatra utalnak. Ő Mirow jelöltségét – Brüsszelben, az EU pénzügyminisztereknek közös ebédjén – négy másik ország (Görögország, Csehország, Magyarország, Lengyelország) jelöltjeivel szemben vitte keresztül.

Több kisebb és közepes ország azért bosszankodik, mert a pénzügyminiszterek februárban egy áttekinthető kiválasztásban állapodtak meg. Ennek értelmében minden kormánynak március 20-ig ideje lett volna a jelöltállításra, illetve arra, hogy e kelet-európai bankkal kapcsolatos jövőképét bemutassa. A kisebb államok azért reagáltak ilyen elkesere-

detten, mert a franciák nemrégén hasonlóan energikus eljárással ültették Dominique Strauss-Kahnt a Nemzetközi Valutaalap (IMF) élére.

„Thomas Mirow remek jelölt, és a poszt iránti német igény is legitim” – hangsúlyozta Borg. „De Strauss-Kahnnak az IMF-hez való kinevezése után az EBRD-nél most egy másfajta jelöléssel számoltunk volna. Az akkori rossz tapasztalatainknak a mostani megismétlése szomorúsággal és csalódottsággal tölt el bennünket.” Az EU minisztereknek a döntése után biztosra vehető az, hogy az EBRD májusi közgyűlése kinevezi Mirow-t. Az európaiak 60 százalékos arányukkal többségi tulajdonosnak számítanak.

Néhány EU-tagország bírálta azt is, hogy a jelöltségre koncentráció túl kevés időt hagyott a vitára a kelet-európai bank jövőjéről. A német pénzügyminisztérium tagadta az Európai Beruházási Bank (EIB) német alelnökének, Matthias Kollatz-Ahnennek azon kijelentését, hogy az EBRD a nem-európai tulajdonosok részét fel kívánja vásárolni. Philippe Maystadt, az EIB belga elnöke ezzel kapcsolatban azt hangsúlyozta, hogy ez a téma „most nincs napirenden”.

Alapjaiban adódik a kérdés. A Bizottság és a kormányok „az EBRD jövőendő üzleti modelljéről” egy szigorúan bizalmas anyagot készítettek. Ebben az opciók a kelet-európai bank fejlesztési intézként való üzemeltetéséről az EBRD-nek és az EIB-nek egy közös holding-struktúrába való integrálásáig terjednek. Ez a kérdés azért vetődik fel, mert a lon-

doni székhelyű intézmény egyre több országban tett már eleget a feladatának. A kelet-európai bankot Londonban 1991-ben azzal a céllal hozták létre, hogy az Kelet- és Közép-Európa országaiiban segítse a tervgazdálkodásból a piactgazdálkodásba való átmenetet. Mivel az EBRD úgy látja, hogy a feladatát teljesítette, néhány országban – így például Csehországban is – már nem tevékenykedik. Aktivitását ehelyett egyre inkább Oroszországra és a korábbi Szovjetunió utódállamaira koncentrálja.

Az Európán kívüli tulajdonosok – például Ausztrália, Japán vagy az USA – megkérdőjelezik a bank létjogosultságát. Az FTD birtokába került hétoldalas anyag visszautasítja a radikális lebonyolítási terveket. Sokkal inkább azért száll síkra, hogy az EBRD-t „az EU kifelé irányuló kereskedelménél a hatékonyság, a biztonság, az átláthatóság növelésére” használják fel. Vitatott továbbá, hogy a bank tevékenykedjen-e Törökországban.

(A bankösszevonás tervét egyébként másnap már cáfolta a német pénzügyminisztérium, és azóta nem foglalkoztak vele a német lapok sem – a szerk.)

[www.ftd.de](http://www.ftd.de)

---

## CORRIERE DELLA SERA

---

### Trichet, az euró és a buborék, amely Keletről jön

*A legnagyobb olasz országos napilap „CorriereEconomia” gazdasági mellékletében Federico Fubini írt az EKB elnökének vétójáról Bulgária belépése ellen az ERM-rendszerbe, továbbá Litvánia, Észtország és Lettország gondjairól, a magas*

*inflációról, az eladósodott családokról, a gyenge valutákról, s mindennek a tetejében arról, hogy Lengyelországtól Magyarorszáig nő az instabilitás.*

Meglepetést okozhatott a miniszterek körében – akik hozzászórtak a bőségesen ömlő és bársonyos retorikájához –, hogy Jean-Claude Trichet, az Európai Központi Bank elnöke az Eurocsoport, az eurórégió pénzügyi fóruma egyik legutóbbi ülésén egy lélektani pillanatban szokatlanul tömören, mondhatni, brutálisan fejezte ki magát: „Bulgária ERM-(európai monetáris rendszerbeli) tagságát illetően az EKB vétózhat. S ezt meg is teszi”.

Senki sem mukkant. S nem csupán a jegybankelnök tekintélye miatt, ami a pénzügyi válság mostani hónapjaiban csak még tovább nőtt. Az Eurocsoportban a Trichet szavait követő hallgatás kifejezte annak beismerését, hogy egy súlyos helyzeten átvezető nehéz feladatot kell most levezényelni. 2007, tehát az EU-ba való belépésének kezdete óta Bulgária fix átváltási árfolyamot követ az euróval szemben, amely folyamatosan felértékelődik a dollárhoz viszonyítva. Nehéz megítélni az általános kép szempontjából, még ha esetleg ezt is tartják a legjobb megoldásnak: a külföldi kereskedelmi mérleg passzív, s ez a negatívum immár gyakorlatilag az ország hazai termékének negyedével egyenértékű, miközben a növekedés erős maradt, ám az infláció 6 százalék feletti, s azzal fenyeget, hogy ellenőrizhetetlenné válik. Más szóval, egy feltételezhetően fertőző recept valamennyi összetevője adott a balkáni országban: egyensúlytalanság a külfölddel, rögzített átváltás és galoppozó árak.

Nincs arról szó, hogy Bulgária kivétel lenne az EU új tagjai között, robbanással

fenyegető változatával. A Baltikumban Lettország ugyancsak rögzített átváltást követ az euróval, miközben deficitet mutatnak a folyó fizetési mérleg tételei (árúk és szolgáltatások cseréje, plusz a kamatok és az osztalékok), s a negatívum 2007-ben itt is csaknem a GDP 25 százalékát érte el. Ráadásul a rigai kormánynak számításba kell vennie az immár 11 százalékot meghaladó inflációt. Észtországnak és Litvániának – még ha jóval stabilabb egyensúlyi feltételek mellett is – ugyancsak van oka az aggodalomra: a külfölddel a mérleg deficitje kétszámjegyű, miközben a növekedés megtorpant, s az ingatlanok ára is mélyrepülésbe kezdett.

Az amerikai hitelválság közepette az új Európa is akadályok között hajózik. Frankfurtból az európai jegybank követi a fejleményeket, s nem rejti véka alá aggodalmát, különösen azon négy keleti ország vonatkozásában, ahol az euróval rögzített átváltási árfolyamot alkalmaznak. „Külső egyensúlyzavarok, az adósság magas mértéke, amely esetleg áthelyeződik külföldre, így a külföldi valutában felvett kölcsönökhöz folyamodás tesz szíveskedővé ezeket az országokat – vélekedik a német Jürgen Stark, aki az Európai Központi Bank vezetőségében foglal helyet –, különösen olyan sokkhatások esetén, mint a jelenlegi hitelválság.” Veszélyes ilyenkor tévedni, s ebből indulnak ki az Eurotower kormányosai: Trichet és kollégái nem kockáztathatnak, amikor felmerülhet, hogy Kelet-Közép-Európa egyik vagy másik országa még nem érett az eurózónába való belépésre, nehogy aztán utóbb képtelenek legyenek megfelelni a feltételeknek, s egyoldalúan kelljen felhagyniuk a közös pénzzel. Európalandia ezzel ugyanis az euró leértékelésének veszélyét kockáztatná. S

bármelyik ország kerüljön is veszélybe – miként történt ez három éve Olaszországgal –, azonnal felerősödik majd az eurószkeptikusok hangja.

Ezeket a megfontolásokat is kell mérlegelni, amikor az Európai Bizottságban majd a 27-ek pénzügyminisztereinek ülésén Szlovákia azon kérése kerül terítékre, hogy már 2009-ben csatlakozni kíván az euróövezetbe. Az óvatosság aktuálisabb Lengyelország, s még inkább Magyarország esetében, ahol számos család vette fel azt a szokást, hogy euróban, esetleg svájci frankban adósodjék el az alacsonyabb kamatfizetés reményében. Így február végén a Gyurcsány Ferenc vezette magyar kormány letért az ERM-ről, hogy a kamatlábakkal szabadabban manőverezhessen az infláció ellen, illetve a növekedés fenntartása érdekében. A magyar forint leértékelődése – amire az elmúlt nyáron már volt példa – azzal a veszéllyel jár, hogy a hitelek „subprime” jellegűvé alakulnak át, a hitelintézetek piaci válsággal találják magukat szembe. A gyors növekedés éveit után Kelet- és Közép-Európa országai a jelek szerint „a földre” kényszerülnek, Brüsszel és Frankfurt csak abban bízhat, hogy ez „sima leszállás” lesz.

[www.corriere.it](http://www.corriere.it)

---

## DIE PRESSE

---

### A „jogyerek-szabályozás” iskolát teremt

*Az USA a légi közlekedés biztonságának fokozására az új EU-tagállamokat a vízummentességgel kenyeretzte le – vélekedik a tekintélyes osztrák polgári napilap cikkírója.*

Az első a Cseh Köztársaság volt. Őt a sorban Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, majd Szlovákia követte: az EU ezen új tagországai – az Európai Bizottság kezdetben heves tiltakozása ellenére – Washingtonnal utazási különmegállapodásokat kötöttek. Ezekben számukra a légi közlekedés szigorú biztonsági szabályainak az elfogadásáért az USA-ba való beutazáskor vízummentességet ígértek. Gyurcsány Ferenc magyar miniszterelnök szerint ez a megállapodás nem jelenti az EU-n belüli szolidaritás megsértését.

Ahhoz, hogy Gyurcsány ezt mondhasa, az unió részéről is számtalan diplomáciai lépésre volt szükség. Franco Frattini, az EU belügyi biztosa és Michael Cherthoff – az USA belbiztonságáért felelős miniszter – abban állapodtak meg, hogy salomoni döntéssel lezárják a kétoldalú vízummegállapodások körüli vitát, és helyette „két csapáson” fognak haladni: Brüsszel tovább tárgyal Washingtonnal arról, hogy az amerikai hatóságok hozzáférhetnek-e, és ha igen, akkor milyen mértékben az EU adatbankjaihoz. Az egyes államok adatbankjainak a megnyitása viszont az adott ország döntésétől függ.

Csehország február végén példaértékű „különbékét” kötött az USA-val. Azóta Brüsszel a károk csökkentése érdekében az USA-val a légi közlekedés biztonságáról folytatott tárgyalások során arra törekszik, hogy az ezzel kapcsolatos közösségi hatáskör ne szűküljön tovább. A vízumvita körüli kötélhúzásban Washington az általa követett irányvonalal – melyet az egyik magyar lap „jógyerek-szabályozásnak” keresztelt el – eddig sikeresebb volt, mint Brüsszel. Az adatbankok megnyitásán túl a legfontosabb kérdés statisztikai jellegű: egy adott

ország csak akkor kapja meg a vízummentességet, ha az USA által visszautasított vízumkérelmek aránya 10 százalék alá kerül. A „hatok bandájában” sereghajtó magyaroknál ez az elmúlt évben 10,2 százalék volt.

Miért olyan sürgős a kelet-európaiaknak az, hogy a vízummentességet még ebben az évben megkapják? A rejtély megoldása Robert Kalinák szlovák belügyminisztertől származik: bárki követi is januárban George Bush-t az USA elnöki székében, annak a tárgyalásokat újra kell kezdenie. Ebben az esetben pedig a közép-európai EU-tagországok még jó ideig várhatnak a vízummentességükre.

[www.diepresse.com](http://www.diepresse.com)

---

## LA REPUBBLICA

---

### **Olaszország a bankok térhódítása során legyőzi Németországot is Kelet-Európában**

*A népszerű olasz napilap Affari & Finanza heti mellékletében Vittoria Puledda hangsúlyozza: a bankszektor és a biztosítási ágazat számára a közép-kelet-európai régió nyújtja a legkedvezőbb feltételeket. Példaként említi, hogy az Unicredit a vezető nyugati bankcsoport a térségben, miközben az Intesa Sanpaolo a hatodik. A biztosítási cégek között pedig a Generali a második az Allianz után.*

Kevesebb mint tíz év egy fejezet megnyitására és csaknem bezárására, tíz év a pénzügyi szolgáltatások új Eldorádójának felfedezésére, majd a következtetés levonására, hogy a bankvilágnak a java már elkelt (miközben még maradt valami tartalék biztosítási téren). Az új évszázad kezdetétől napjainkig a felvásár-

lási lehetőségek valóban számottevően csökkentek, ám ez nem jelenti, hogy ne maradt volna egy érdekes terület, s ez az Új Európa, amelyet most a legjobb helynek tartanak, ahol érdemes még új fiókot (legyen banki vagy biztosítási szolgáltatás) nyitni. Ez a régió tehát a legígéretesebb a vállalkozásra. „Szűz országok, mint amilyen a hatvanas évek Olaszországa volt – kommentálja Guiseppe Latorre, aki kiemelkedő konzulens számos térségbeli műveletnél –, igen jó tudásszinttel, specializált munkaerővel, és 10–15 százalékos közötti adóterhekkel (beleértve a vállalatit is). Tehát helyes és logikus, hogy az érdeklődés erős maradjon e térség iránt, még akkor is, ha az árak értelemszerűen megugrottak.” És ezúttal éppen az olaszok vannak polpozícióban (vezető versenyhelyzetben).

Az Új Európa oly mértékben figyelmet érdemlő, hogy a földrajzi határok egyre keletebbre helyeződnek, immár Közép-Kelet-Európától tovább a FÁK-ra, azaz Oroszországra, Ukrajnára és Kazahsztánra is, ahol még lehet bankokat felvásárolni és izgalmas mozgásteret keresni. Annak ellenére, hogy még a helyi főszereplők is elismerik: ezúttal valamivel már problematikusabb helyszínről van szó, mivel a korrupción mértéke nagyobb, s egyelőre a mentalitás is elmarad az európaiától, miközben azonban a térség már nem is tartható annyira eltérőnek az uniótól vagy Törökországtól. Elegendő azt említeni, hogy egyes ottani bankok tőkeereje és klientúrája felülmúlja akár a Commerzbankét is, ami akár csak tíz évvel ezelőtt még elképzelhetetlen volt.

Miközben az Öreg Európa növekedési üteme 1–2 százalékos (már ha minden jól megy), Bulgária 1995 és 2006 között átlagosan évi 5,4 százalékos növekedést regisztrált, Szerbia 5,2 százalékkal büsz-

kélkedhet, Szlovákia, Magyarország, Lengyelország és Horvátország ütemének átlaga 4–4,5 százalékos, miközben Csehországaé 3 százalékos feletti volt. (Ez utóbbi esetében utalni érdemes arra, hogy 1938-ban Európa második ipari hatalmának számított, s a következő időszakokban is magas termelékenységi szintet produkált az akkori szovjet térség más országaihoz képest, így aztán a második periódusban „feltörekvő országgént” már kisebb lehetett a növekedési üteme.) Végül a sort Románia zárja (2,7 százalékkal). Szlovénia ugyanis Európához tartozik, s ezzel mindent megmondtunk, lám, Itáliával azonos besorolással, ezért nem szerepeltetjük az „új országok” statisztikájában. A becslés a 2006 és 2008 közötti időszakra Szlovákia esetében 6,2 százalékos növekedés, 5–5,5 százalékos Szerbia, Románia, Bulgária és Horvátország vonatkozásában, őket követi Lengyelország és a Cseh Köztársaság, míg Magyarország leragad 1,5–2 százaléknál.

Érhető tehát, hogy a bankok miért kívánnak befektetni ebben az övezetben. „15–20 év múlva Oroszország banki nyereség képzése szempontjából egyenértékű lesz a mai egész Kelet-Európával – állítja Feredico Ghizzoni, az Unicredit csoport Új Európa (és környéke) felelőse –, ezért fontos már most ott lenni.” Jelenleg Oroszországban az Unicreditnek a piaci részesedése 1,8 százaléknyi, ám a tevékenységi tér nagyon széles, hiszen jelenleg az ottani egész bankrendszer (túl azon, hogy nagyon szétdarabolt) kisebb, mint az Intesa Sanpaolo. Nem véletlen, hogy az Alessandro Profumo vezette Unicredit terve: legalább ezer új fiókot nyitni, mindenekelőtt Törökország, Oroszország, Ukrajna és Kazahsztán térségében.

Szerencsére éppen az olasz pénzüintézetek hódítottak meg jelentős erőpozíciókat a térségben: hét nagy külföldi pénzüintézet (még akkor is külföldi, ha a hetedik, az OTP magyar, ám jelen van a térség más országaiban is) ellenőrzi az Új Európa banki aktívumainak mintegy 90 százalékát. Közöttük az első helyen az olasz Unicredit áll, a hatodik pedig az Intesa Sanpaolo, s együtt több országban is a piaci részesedés 25 százalékával rendelkeznek, sőt néhány esetben az adott ország legfontosabb bankját jelentik. Az Unicredit a vezető bank Lengyelországban, Horvátországban, Boszniában és Bulgáriában. Ráadásul ebben az Új Európában realizálja tevékenységének majd 20 százalékát, amelyet azt megelőzően ért el, hogy a Capitaliával fuzionált. Sőt vezetőként az említett hetek között, bírodalma majd kétszerese, mint a második helyen álló osztrák Erste-é, (együtt a szintén osztrák Rzhval). Utánuk következik egy belga bank, majd a francia Société Générale, a szintén olasz Intesa Sanpaolo és az OTPbank. Az Intesa Sanpaolo viszont az abszolút vezető Szerbiában, második Horvátországban, Albániában, Magyarországon  s Szlovákiában (amelynek fővárosa, Pozsony azzal a kedvező adottsággal is rendelkezik, hogy mind szke 40 kilométerre esik Bécstől, a kontinentálisabb Európa központjától, egyúttal meggyőző stabil növekedési mut t k jellemzik). „A növekedési ütemek nagyon érdekesek – hangsúlyozza Giovanni Boccolini, az Intesa Sanpaolo egyik illetékese –, különösen s munkra, akik egyszerre vizsgáljuk a helyzetet helyi és univerzális bank optikájával, s csak másodsorban az olasz ipari vállalkozók támogatójaként külföldön.” A támogató szerepkörét viszont két másik

p n int zet, a Veneto Banca és a Banco Popolare vállalta fel inkább, amelyek 2006-ban két bankot is megvásároltak Horvátországban.

(A cikk nem említi,  m a Banco Popolare 2007 májusában Budapesten is megvett egy bankot, azóta Banco Popolare Hungary Zrt. néven már nyolc fi kkal rendelkezik a magyar fővárosban – a szerk.)

[www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)

---

## NEWS OF THE WORLD

---

### Kutyaszorft ban

*A nyilvántartásból t r lt külföldi orvosok s ma megháromszorozódott –  rja Jamie Lyons a legnagyobb brit vas rnapj bulv rlapban, hozzátéve, hogy több ezer, a szigetország eg szs g gy ben dolgozó külföldi orvossal szemben indult vizsgálat, mert veszélyeztették brit páciensek életét.*

 tezer orvosra érkezett betegpanasz t dolgoznak fel éppen az egészségügy vezetői, melyből megd bent  módon háromezret külföldi orvosok ellen nyújtottak be.

A meglepően magas s m n túlmenően a hozzá nem  rt s vagy szexuális zaklatás miatt egy év alatt csaknem megháromszorozódott az orvosok nyilvántartásából t r lt doktorok s ma. Jelenleg csaknem 128 ezer külföldön tanult orvos dolgozik Nagy-Britanniában, ez – meglepetésre – az összes, 277 ezer regisztrált doktornak majdnem 46 s z al ka.

Sok külföldi kapott állást az egészségügyi ellátás által használt mag nklinik kon. Mások éjszakai vagy hétvégi ügyeletet vállalnak.

A Brit Orvosi Szövetség egyik magas rangú munkatársa elmondta: „Meglehet, hogy egy orvos képzettsége szerint alkalmas munkája végzésére az Egyesült Királyságban, a munkaadók nem ellenőrzik az orvosok tudását, csak feltételezik, hogy el tudja látni a betegeket. Sok kórháznak nincs is ideje ilyen ellenőrzést végezni.”

### Sarlatánság

Ennek az lett a következménye, hogy 2006-ban megháromszorozódott a nyilvántartásból törölt külföldi orvosok száma, 36 doktort el is tiltottak hivatása gyakorlásától. „A nyilvántartást vezető

szervezet (GMC) vizsgálatot indított, hogy ellenőrizzék a tengerentúli orvosok képzettségét – bár az európai orvosok Nagy-Britanniában külön vizsga nélkül regisztrálathatják magukat” – állt a szervezet jelentésében. A GMC szóvivője elmondta: „Ki akarjuk deríteni, miért találkozunk aránytalanul több külföldi orvossal a fegyelmi meghallgatásainkon, mint brittel, talán a nyilvántartásba vétellel lehet a gond”. David Foskew, essexi exzsaru majdnem elvesztette a lábát, amikor egy magyar sebész elszúrt egy rutin térdműtétet. Foskew azt mondta: „Úgy érzem, cserbenhagytak”.

---

## SUMMARIES

### **PÉTER GYÖRKÖS A SILENT ANNIVERSARY – ACCESSION NEGOTIATIONS STARTED 10 YEARS AGO**

The study goes back to the short history of starting accession negotiations in March 1998 and thus opening officially the door for the biggest ever enlargement in the history of European integration. Both the road to this event and the dilemmas are touched upon by trying at the same time to draw some lessons for Hungary, for the European Union as a whole and the future Member States as well.

### **MIKLÓS GÁSPÁR PROPOSALS FOR THE REFORM OF THE EU BUDGET AND HUNGARY'S LONG-TERM INTERESTS**

The biggest obstacle in front of a fundamental reform of the European Union's budget is the exclusive role the net balance approach plays today. However, this approach is rooted in the attitude of member governments that place national interests at the centre of their strategies and so it should be treated as given. The reform proposals presented in this article are all based on the premise that the strategy aiming at improving the net budgetary balance is a political reality which cannot be eliminated but the harmful consequences of which can be tempered. The introduction of a general correction mechanism, suggested by most of these proposals, could make it easier to maintain the status quo, which is in line with Hungarian interests. Hungary is not interested in a radical reform of the common budget in the coming 10-15 years because the present expenditure structure facilitates the country's economic catching-up process to Western Europe. At the same time, Hungary cannot disregard the arguments in favour of a renewed common budget, nor the political pressures for change. Realistically, it is not possible to increase the overall expenditure level. Therefore, any reform will necessarily have to bring along a shift in priorities. From a Hungarian perspective, it is crucial to think through whether it is really in the country's interest to maintain the common agricultural subsidies, and what other policies' share of EU resources should be increased instead.

### **LEVENTE TATTAY EUROPEAN HARMONISATION OF CONTRACTUAL LAW AND HUNGARY**

During the last 15-20 years the Community has provided for the approximation of civil law by Community law instruments. However, the means of harmonisation

in the field of private law is secondary legislation, mainly through directives. This harmonisation is non-comprehensive, it does not concern civil law or one of its fields as a whole, but focuses on several specific areas. The tendency of harmonisation has been the most dynamic with respect to consumer protection, company law, and tort law. The consumer protection will enforce in Hungary the development of contract law. We should also examine how it might do so more successfully in the future.

### **GÁBOR HOVÁNYI**

#### **THE ROLE OF KNOWLEDGE AND INTERNATIONAL NETWORK IN DEVELOPMENT OF AN INDUSTRIAL REGION**

The Hungarian economy is facing now three grave challenges: some of the country's regions are greatly lagging behind the general economic development of Hungary; MNCs being present in the country migrate quite easily to other countries if they find there better conditions; and last but not least the Hungarian R+D activity is diminishing because the above MNCs organize their R+D programmes in other countries – mainly where their HQ is located. The study suggests an answer to these three challenges: an international network where a MNC, a Hungarian research institute or university as well as a Hungarian industrial enterprise fulfill the complex task of planning, R+D and production – also with the contribution of supervised „network subsystems”. The study enumerates also the tasks of the government and of local authorities when establishing such an international network system.

### **ENDRE SCHUCHTÁR**

#### **TECHNICAL REGULATION IN THE EUROPEAN UNION. THE NEW LEGAL FRAMEWORK FOR THE FREE MOVEMENT OF GOODS**

The regulation defining the mandatory technical-safety requirements are called legislative provisions with technical content, which, together with the standards mean the technical regulation in the EU as in the individual national states. Within these the technical regulations of the European Community define all the requirements that the product has to fulfil to, after the prescribed conformity assessments, be placed on the market in a Member State, i.e. on the single market of the EU. The following overview wishes to introduce this regulation system and its development within the legislation of the European Economic Community (EEC) later called European Community (EC); inserting into the technical regulation system the new legal framework for marketing products adopted by the European Parliament in its first lecture on 18-21 February 2008.

## **BÁLINT ÓDOR–KATALIN SZALÓKI THE EU PRESIDENCY WORKING GROUP OF THE HUNGARIAN NATIONAL ASSEMBLY**

The EU Presidency Working Group of the Hungarian National Assembly was established on 21<sup>st</sup> February, 2008 by the signature of an agreement between all parliamentary parties. According to this agreement – the Rules of Procedure of the Working Group – the objective of this forum is to monitor the most important tasks related to the Hungarian EU Presidency to be held in the first semester of 2011 and to conciliate on these issues between the Parliament and the Government.

No such working group was established in other Member States before as usually the cooperation between parliaments and governments in issues of the EU Presidency are limited to the ones that concerns the implementation and operative execution of the tasks.

Therefore the aim of this working group is unique: the participation of the Parliament in shaping the substantial elements of the presidency to maintain continuous consensual political background for the success of the Hungarian Presidency. This article aims to define the working methods of the working group and introduce the circumstances how it was established.

## **PÉTER DEÁK OUT TO THE STREETS IN UNIFORM! NEW FIELD FOR VIOLENCE IN EUROPE**

European political sources predict that it fraughts with danger when racist, xenophobes of political groups, which might even take on extreme, radical, militant character, get close to power and increase their political influence. It's partly accounted for the demagogic, populist treatment of negative by-trends of globalization, rather than treating them through preventions and compensations. Unsolved problem of ethnic minorities also accounts for this danger. They either suffer from drawbacks, deviations, even criminalization, or get into rebellious movements hunting for supporters from abroad. If these political forces get close to power or their mass influence temporarily increases, it might result in international tension. In consequence some governments of force might use violent means, motion of foreign citizens is limited, their economic interests are threatened, actually paramilitary police power increases.

## **ENDRE DOMONKOS** **THE SPANISH EXPERIENCES IN THE EUROPEAN UNION**

The author focuses on the Spanish-membership in the European Union and Spain's position in fulfilling the Lisbon Agenda. The European Union membership helped the country to modernize its economy. We have to emphasize the importance of foreign direct investments and the supports of Structural and Cohesional Funds. The financial supports of the European Union reduced the disparities among regions and helped to develop the physical infrastructure as well. Foreign Direct Investments had positive effects to boost the productivity and employment. The Lisbon Agenda plays an important role in the government policy. The Spanish National Program contains the main economical priorities especially in macroeconomical fields (to preserve the budget balance, reduce state debt and inflation and to support the development of infrastructure). To promote of the competitiveness of Spanish economy new steps should be made to increase employment rate, the qualification of human capital and in the investment of research and development projects. For realizing these requests the Spanish government set up the Permanent Lisbon Unit to cooperate with the main economical-social partners and the civil society.

## CONTENTS

PÉTER GYÖRKÖS: A Silent Anniversary – Accession Negotiations Started 10 Years ago . . . . .	3
MIKLÓS GÁSPÁR: Proposals for the Reform of the EU Budget and Hungary's Long-term Interests . . . . .	15
LEVENTE TATTAY: European Harmonisation of Contractual Law and Hungary . . . . .	32
GÁBOR HOVÁNYI: The Role of Knowledge and International Network in Development of an Industrial Region. . . . .	47
ENDRE SCHUCHTÁR: Technical Regulation in the European Union. The New Legal Framework for the Free Movement of Goods . . . . .	58
<b>Hungarian EU Presidency, 2011</b>	
BÁLINT ÓDOR–KATALIN SZALÓKI: The EU Presidency Working Group of the Hungarian National Assembly. . . . .	65
<b>European Security and Defence Policy</b>	
PÉTER DEÁK: Out to the Streets in Uniform! New Field for Violence in Europe . . . . .	72
<b>Review</b>	
ENDRE DOMONKOS: The Spanish Experiences in the European Union. . . . .	78
<b>Current affairs in the EU</b>	
GABIELLA IZIK HEDRI: Coming into Effect of the New Growth, Employment and Energy Supply Programmes for 2008–2010 of the Lisbon Strategy . . . . .	92
<i>Office for Foreign Relations of the Hungarian National Assembly</i>	
CSABA TÖRŐ: The Most Important Current European Security Enterprise: EU Crisis Management Mission in Kosovo and Its Relevance . . . . .	96
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ANGÉLA MAROSI KÁTAI: Accidents Causing Personal Injuries or Death in the European Union. . . . .	104
<b>Bookreview</b>	
Gábor Iván: Introduction to the Budget of European Union (László Hovanyecz) . . . . .	116
<b>Monitor</b> . . . . .	120
<b>English summaries</b> . . . . .	127

**CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME**

PÉTER GYÖRKÖS	former member and secretary of the Hungarian Negotiating Team and secretary of the Inter–Ministerial Committee for European Integration; currently Ambassador of the Republic of Hungary to the Republic of Croatia
MIKLÓS GÁSPÁR	Ministry of Foreign Affairs of Hungary, EU Economic Policy Department
LEVENTE TATTAY	Professor of Law, Pázmány Péter Catholic University
GÁBOR HOVÁNYI	DSc of the Hungarian Academy of Sciences, professor of Pécs University
ENDRE SCHUCHTÁR	doctor of science of the Hungarian Academy of Sciences; currently he works as a diplomat at Hungarian Permanent Representation to the European Union representing the country' position at the European Council Working Parties
BÁLINT ÓDOR	head of the EU Department, Office for Foreign Relations, Hungarian National Assembly
KATALIN SZALÓKI	advisor of the EU Department, Office for Foreign Relations, Hungarian National Assembly
PÉTER DEÁK	Doctor of Academy of Science, Retired colonel, professor; Member of Comitee for Intenational Studies of Academy of Science, vicepresident of Hungarian Atlantic Council and the Hungarian Associaten of Foreign Affairs; founder and resarcher head of Center for Security and Defense Studies, NGO Professor of Corvinus University, post masters school International Relations
ENDRE DOMONKOS	PhD-student at the Corvinus University of Budapest at the faculty of International relationship
GABIELLA IZIK HEDRI	director of the Euration Foundation
CSABA TÖRŐ	Head of section, EU Department, Office for Foreign Relations, Hungarian National Assembly
ANGÉLA MAROSI KÁTAI	counsellor of Hungarian Central Statistical Office

## E SZÁMUNK SZERZŐI

GYÖRKÖS PÉTER	a Tárgyaló Delegáció és az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság egykori titkára, jelenleg a Magyar Köztársaság zágrábi nagykövete
GÁSPÁR MIKLÓS	Külügyminisztérium, EU Gazdaságpolitikai Főosztály
TATTAY LEVENTE	egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar
HOVÁNYI GÁBOR	akadémiai doktor, a Pécsi Tudományegyetem habilitált egyetemi magántanára
SCHUCHTÁR ENDRE	a műszaki tudományok kandidátusa, jelenleg az EU melletti magyar Állandó Képviselőlet szakdiplomatajaként az EU Tanács versenyképességi, műszaki harmonizációs és ETI ad-hoc munkacsoportjaiban a tárgyaló
ÓDOR BÁLINT	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának vezetője
SZALÓKI KATALIN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
DEÁK PÉTER	több egyetemen oktat kül- és biztonságpolitikát; projekteket vezet, illetve azokban vesz rész nemzetközi és lokális kockázatelemzés témakörben; Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, alapító
DOMONKOS ENDRE	harmadik évfolyamos PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi kapcsolatok szak
IZIKNÉ HEDRI GABRIELLA	egyetemi tanár, az Euration Európai Együttműködési Alapítvány igazgatója
TÖRŐ CSABA	osztályvezető, Országgyűlés Külügyi Hivatala, EU Főosztály
KÁTAINÉ MAROSI ANGÉLA	tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal