

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Változások előtt – Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról ■ Dudás Ferenc: A fenntartható fejlődés a minőségi közigazgatás, valamint a közigazgatás minősége jegyében ■ Zsigmond Edina: Francia EU-elnökség a kulisszák mögött ■ Gazdag Ferenc–Molnár Dóra: Döntéshozatal az Európai Unió második pillérében ■ Holka Gyula Energiatermelés és -felhasználás az Európai Unióban

EURÓPAI TÜKÖR

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

Felelős kiadó: Korsós Tamás

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

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

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

Terjesztés: Horváthné Stramszky Márta, stramszkymarta@kum.hu

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

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

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2009/2.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

TARTALOM

Változások előtt – Beszélgetés KÁDÁR BÉLA akadémikussal az állami szerepvállalásról (Hovanyecz László)	3
DUDÁS FERENC: A fenntartható fejlődés a minőségi közigazgatás, valamint a közigazgatás minősége jegyében	10
KOVÁCS ENDRE MIKLÓS: A megújított lisszaboni stratégia az Európai Unió globális kihívásainak tükrében	20
NÁSZ ADRIENN: A francia soros elnökség értékelése	40
ANGYAL ZOLTÁN: A rotáció elvének megjelenése az uniós döntéshozatalban: az Európai Központi Bank példája	52
MARJÁN ATTILA: Gondolatok az EU regionális politikájának aktuális és jövőbeli kihívásairól	68
Magyar EU-elnökség, 2011	
ZSIGMOND EDINA: Francia EU-elnökség a kulisszák mögött	76
Európai biztonság- és védelmi politika	
GAZDAG FERENC–MOLNÁR DÓRA: Döntéshozatal az Európai Unió második pillérében	87
Szemle	
VIDA KRISZTINA: Az új tagállamok az EU-ban: összehasonlító elemzés a számok tükrében	97
Uniós aktualitások	
Európai Kiválósági Díj a Külügyminisztérium fiataloknak szóló elnökségi vetélkedőjének	107
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
HOLKA GYULA: Energiatermelés és -felhasználás az Európai Unióban	108
Olvasólámpa	
Két könyv az európai társasági jogról. Stefan Grundmann: Europäisches Gesellschaftsrecht (Európai társasági jog) és Mathias Habersack: Europäisches Gesellschaftsrecht (Európai társasági jog) (Csorba Emese)	119
Monitor	122
English summaries	132

Változások előtt

Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról

A nemzetközi kapcsolatrendszer architektúrájának a mai és a várható erőviszonyokkal, kihívásokkal harmonizáló átépítése időigényes feladat – hangsúlyozza a közgazdász. Ám a piacok önszabályozó képességéről szerzett legújabb tapasztalatok már eddig is a korábitól eltérő megvilágításba helyezték az állami szerepvállalás jelentőségét és jellegét. A jelenlegi válsághelyzetben és a kialakuló világgazdasági környezetben ennek rendszerszerű újragondolása, gyakorlati megvalósítása elkerülhetetlen. Az európai vezetők 2008. november 7-i brüsszeli találkozásán elvi egyetértés alakult ki arról, hogy egyetlen piaci szegmens, egyetlen ország, egyetlen pénzügyi intézmény sem vonhatja ki magát az elodázhatatlan reformok, az arányos és megfelelő szabályozás vagy legalábbis felügyelet alól. A kirajzolódó ellenállás fényében ez biztató előjel, de csak része a szükséges gazdaságpolitikai koordinációnak és intézményátépítésnek.

– *A jelenlegi válság szinte kötelezővé teszi a történelmi visszatekintést. Milyen történelmi jelenségekre, periódusokra tartja ön szükségesnek felhívni a figyelmet?*

– Ha az európai fejlődést vesszük szemügyre, azt látjuk, hogy a Római Birodalom erős állami jogosítványait több mint egy évezredes közhatalmi gyengülés követte. A nemzetállamok kiépítése, a modernizációs folyamatok beindulása viszont erős államhatalmat igényelt. Ugyanakkor *Adam Smith* már több mint két évszázada, a XVIII. századi Anglia gazdasági fejlettsége, a többi országgal szembeni erőfölénye alapján elméleti rendszerbe foglalta össze a társadalmi-gazdasági szereplők maximális tevékenységi szabadságából és az állami szerepvállalás visszafogásából fakadó előnyöket. A nála kevésbé ismert *Friedrich List*, s nyomában a német nemzetgazdaságtan történelmi iskolája a XIX. század derekán hangsúlyozta, hogy a megnövekedett gazdasági szabadság az adott kor legfejlettebb és legerőteljesebb hatalmi pozíciókkal rendelkező országainak kedvez.

A társadalmi-gazdasági fejlődés menete időről időre korrekciókat kényszerít ki. Az 1929–1933-as válságot a legújabb kor első nagy korrekciós folyamatának tekinthetjük. Megmutatta és korrigálta a klasszikus liberalizmus társadalmi-gazdasági modelljének gyengeségeit, pénzügyi zabolátlanságait. E korrekciós folyamat változatos formákat öltött. A Szovjetunió a gazdaság és a társadalom szinte teljes államosításával reagált, a válság következményeivel összefüggésben hatalomra jutó nemzeti szocializmus Németországban pedig a hadigazdálkodás, illetve egy nagymértékben centralizált irányítási rendszer kiépítésével. Több közepesen fejlett, főleg dél-európai ország – például Portugália, Olaszország, Spanyolország – a korporációs vagy „hivatásrendi” modell kialakításával adott választ a világgazdasági válságra. Tartósabb ellenszert jelentett a roosevelti New Deal, majd a II. világháborút követően kialakított európai jóléti állam angol, skandináv vagy rajnai modellje, amely a piaci

folyamatok erősebb állami intervencióval történő szabályozásával, szociális védőháló szövésével válaszolt. Megemlítendő a De Gaulle-i dirigizmus, amely az erőforrások stratégiai célzatú elosztásával több évtizeden keresztül volt képes eredményesen szembeállni a válságfolyamatokkal, és dinamizálni a társadalmi-gazdasági fejlődést.

Mindezek eredményeként a nyugati jóléti államokban a közkiadások GDP-hez viszonyított aránya 1913 és 1980 között csaknem megötszöröződött. A jóléti gazdaság és társadalom, a keynesi elméletből kiinduló állami szerepvállalás dinamizálta a fejlett piacgazdaságok növekedését, amely 1950 és 1990 között átlagosan 4 százalékos volt a világválság előtti fél évszázad 1,8 százalékos rátájával szemben.

A nyugat-európai és a japán gazdaság növekedési ütemének 1970-es években kezdődő csökkenése, a thatcheri-reagani neoliberális gazdaságpolitikai fordulat, a közgazdaságtudományban „főáramlatnak” elnevezett neoliberális doktrína uralkodó szerepének kialakulása az állam és az államigazgatás szerepének átértékelésével, vagyis egy újabb nagy történelmi korrekcióval járt. Megerősödtek, s helyenként monopojjellegűvé váltak az állami szerep kiüresedését, az állam agóniáját, az államigazgatás feladatnélküliségét hirdető nézetek és érdekcsoportok.

– *Kétségtelen, hogy a jóléti állam működését számos jogos kritika is érte.*

– Nem célszerű vitát folytatni arról, hogy a jóléti állam működési zavarainak, teljesítményromlásának hátterében milyen szerepet játszottak exogén és endogén tényezők, mert a vizsgálódások többszörös oksági összefonódást mutatnak. A belső tényezők oldaláról nézve kétségtelenül vitathatatlan, hogy a Nyugat-Európában kialakult jóléti állam a jövedelmek nagymértékű centralizálásával és újraelosztásával párhuzamosan egyre több szabállyal avatkozott be az állampolgárok életébe, egyre több tevékenységet kívánt ellenőrzése alá vonni, s ezzel egyre idegenebbé vált polgárai számára. Az állam kiterjedt szolgálatásaival, szociális kedvezményeivel, túlszabályozottságával ugyanakkor gyengítette a teljesítményorientált értékrendet, motivációs rendszert, társadalmi fegyelmet, sőt a nemzetgazdasági teljesítményeket is. Ha azonban a külső feltételek nem változtak volna olyan gyorsan és radikálisan, a negatívumok időben elnyújtva jelentkeztek volna, s ez lehetőséget adott volna a szükséges korrekcióra. A történelem folyamatai azonban felgyorsultak, és időben is erősen sűrűsödtek. A II. világháború utáni több mint négy évtizedes időszakban kialakult szembenállás a szovjet blokk és az úgynevezett nyugati demokráciák között felerősítette a piacgazdaságok közötti együttműködést. Az ennek nyomán kialakult globális összefonódás mértékét jelzi, hogy míg a világ összevont kivitelének a világ GDP-jéhez viszonyított aránya 1937-ben 8 százalékot, 2006-ban már kereken 20 százalékot tett ki. Ez az arány a szakosodásra nagyobb mértékben ráutalt kis országok, így például Magyarország esetében meghaladja a 60 százalékot. A különféle pénzmozgások, átutalások halmazati összege a világ árukivitelének értékét eközben mintegy kétszázszorosan múlja felül. A jelenlegi világgazdasági környezetben tehát a globalizáció nem szabad választás kérdése, hanem megkerülhetetlen realitás.

– *Ez a megkerülhetetlen realitás milyen kihívásokat jelent a klasszikus jóléti állam számára?*

– Miként azt a már említett német közgazdász, List 170 évvel ezelőtt jelezte, az áru- és tőkeáramlási korlátok lebontásának előnyeit mindig az adott kor legnagyobb

alkuerővel rendelkező szereplői tudják igazán kiaknázni. E szereplők jelenleg a világméretben tevékenykedő, kiterjedt erőforrásokkal, befolyással, érdekérvényesítő képességgel rendelkező transznacionális nagyvállalatok. Ezeknek a vállalatoknak az egymás közti nemzetközi kereskedelme jelenleg a világkereskedelem kétötödére, egyéb partnerekkel folytatott kereskedelmük pedig a világkereskedelem további egynegyedére rúg. Arányuk a világ tőke kivételében, nem állami kutatásfejlesztési ráfordításaiban meghaladja a négyötödöt. Így a nemzetközi gazdasági kapcsolatok összesen több mint kétharmadában érvényesíthetők a transznacionális vállalatok érdekei. E vállalatok érdekeit sértette a teljesítményektől független jóléti jövedelmek mértéke, az államszervezetek kiterjedt szabályozási tevékenysége. Az amerikai New Deal öröksége, illetve az 1970-es évekre kifejlődött európai jóléti állam működtetése mind szélesebb sávon ütközött a transznacionális vállalati szféra ellenállásába. E szféra, illetve az általa ihletett neoliberális eszmeáramlat és gazdaságpolitikai gyakorlat a jóléti államban korlátozó intézményt lát.

A világméretű áru- és tőkeáramlás korlátainak fokozatos lebontása ugyanakkor felgyorsította a korábban elmaradott országok bekapcsolódását a nemzetközi gazdasági együttműködésbe. Már a Szovjetunió és a nyugati hatalmak szembenállásának időszakában felerősödött a verseny a fejlődő országok megnyeréséért. Ennek keretében 1964-ben az első UNCTAD-konferencia jelentős kedvezményeket nyújtott, illetve helyezett kilátásba a fejlődő országok korábban jelentéktelen ipari kivételének ösztönzésére. A nemzetközi nagyvállalatok hamarosan gyorsuló ütemben telepítettek át termelési telephelyeiket a magasabb költségű, erőteljesen szabályozott jóléti országokból az alacsonyabb költségű, szabályozatlan fejlődő országokba. E folyamat kiterjedését látjuk ma, amikor a mintegy hárommilliárdnyi lakosú ázsiai országok nemcsak az ipari, de a szolgáltatási piacokon is egyre nagyobb arányban képviseltetik magukat.

– *Vajon ez a helyzet nem indokolja-e a versenyt, a versenyképesség fogalmának újraértelmezését, hiszen a globalizáció – amint azt a jelenlegi válság hangsúlyozottan jelzi – az állam és az államigazgatás szerepének újragondolására ösztönöz?*

– Bármilyen paradox is, azt kell mondani, hogy a neoliberalizmus által javasolt államtalanítási terápia rendszeren belüli korlátokba ütköznek. Ezek közül itt az általam legfontosabbnak ítéltetről beszélnek.

A kiélezett versenynek kétségkívül jelentős jótékony hatásai vannak. Csakhogy e jótékony hatások rendkívül egyenetlenül oszlanak meg a társadalom különböző csoportjai között. A gazdaság gyenge versenyképességű szereplői egyre inkább peremhelyzetbe szorulnak, felerősödnek az egyes országok, települések, kistérségek, társadalmi rétegek, korosztályok közötti differenciálódás, sőt polarizáló hatások. A gyors ütemben éleződő verseny követelményeivel csupán a népesség kisebb része tud lépést tartani.

– *Nyugat-Európában az utóbbi évtizedekben kétharmados társadalmakról beszéltek, ami azt jelentette, hogy a népesség nagy többsége a középosztályhoz tartozott. Jelenleg térségünkben sok szó esik arról, hogy egyharmados társadalmak alakulhatnak ki, vagyis a lakosság döntő része válhat hátrányos helyzetűvé.*

– A valóságban a veszély még ennél is nagyobb, mert ha felgyorsul a belső társadalmi dezintegráció, kialakulhat a 20+80 százalékos társadalom, azaz a népesség túlnyomó többsége részlegesen vagy teljesen kiszakadhat nemcsak a gazdaságból, hanem a kultúrából, a politikai közösségből és a társadalomból is. A dezintegrálódó, atomizálódó, polarizálódó társadalom pedig nemcsak irányítási, hanem stabilitási, biztonsági problémákat is felvet.

– *Sokan írják és mondják, hogy a gazdagság „leszivárog” az alsóbb társadalmi rétegekhez.*

– Semmilyen tudományos bizonyíték nincsen arra, hogy a jövedelmek valamilyen, átlaghoz viszonyított szintje felett megindul a társadalmi felzárkózás, kiegyenlítő-dés, integrálódás folyamata. Erre talán a legjobb példa az Egyesült Államoké. Ha szemügyre vesszük az utóbbi negyedszázad neoliberalis gazdaságpolitikájának eredményeit, azt látjuk, hogy felerősödtek a polarizálódás, a társadalmi dezintegrálódás folyamatai. És semmi sem bizonyítja, hogy a növekvő társadalmi feszültségek tompítására irányuló „egyenbutító” tv-civilizáció, a rendhagyó társadalmi magatartásokkal szembeni politikai engedékenység képes a társadalmi polarizálódásból fakadó destabilizációs veszélyeket kiküszöbölni, a pluralizmusra alapozott irányítási rendszerek működőképességét garantálni. Inkább azt vélelmezhetjük, hogy a közvetlen haszonelvűségre alapozott globalizálódás nyomán kialakuló társadalmi deficitek demokráciadeficitet okozhatnak.

– *A transznacionális vállalatok erről nem nagyon kívánnak tudomást venni.*

– E cégek a globális ellensúlyozó erők hiányában hatalmas alkuerő-többletet tudnak érvényesíteni a nemzetállamok túlnyomó többségével szemben. Különösen a kisebb gazdasági potenciállal rendelkező és államszervezetileg meggyengült országok védtelenek a nagyvállalati erőfölénnyel szemben. A globális alkuerő-aszimmetriák növekedésének sajátos terepét jelentik a munka és a tőke világa közötti kapcsolatok. Részben a két rendszer közötti konfrontáció végeredménye nyomán, részben az ázsiai országok munkaerő-kínálatának a nemzetközi piacokon való megjelenése eredményeképpen, a tőke pozíciói globálisan rendkívüli módon megerősödtek. A munkaerő érdekképviseleti szervezetei pedig – paradox módon – a jóléti államokban béremelésekre szűkített törekvéseikkel felerősítik az ipar-kitelepítési folyamatot, illetve az ebből fakadó strukturális munkanélküliséget. A globális alkuerő-aszimmetriát a kis országok államszervezetei megszüntetni természetesen nem tudják, de közvetítői szereppel, átfogó érdekeltségi viszonyok és fejlesztési programok kialakításával enyhíthetik.

– *Már hosszabb ideje nem kevesen mondják, írják, a mostani válsággal kapcsolatban pedig egyre gyakrabban hallható, olvasható, hogy baj van a társadalmi értékrenddel. Erről ön is több publikációjában kifejtette véleményét.*

– A társadalom irányításában a közhatalom mellett jelentős szerepet vállalhat a történelmileg kialakult értékrend, amely az irányítási feladatok egy részétől tehermentesítheti az intézményrendszert. Már a történelem korábbi szakaszainak nagy gondolkodói, vallásalapítói felismerték, hogy az értékrendi alapon, belülről vezérelt ember nemcsak a társadalmi együttélés, hanem az egyéni boldogulás feltételeit is könnyebben tudja kialakítani. A gazdasági értékrend és a növekedés összefüggései

tehát korántsem új keletű felismerések. A kontinentális Európában, az angolszász világban és a nagy ázsiai országokban kialakított értékrendek az intézményrendszeri sajátosságokban is lecsapódtak.

A globalizáció amerikanizált változatának megjelenése nagymértékben sorvasztotta el a történelmileg kialakult értékrendi elemeket, s alapvető értékké tette a fogyasztást – nem csupán a fejlett országokban. E folyamat közvetlen gazdasági hatása jelentkezik például az euroatlanti világ megtakarítási hajlandóságának csökkenésében. Bár több világvallás hangsúlyozza a megszerzett jövedelem bizonyos hányada megtakarításának szükségességét, az euroatlanti világ valláserkölcsei színvonalának általános hanyatlásával párhuzamosan az évezredek intelmek feledésbe merültek. Ennek az eredménye, hogy a lakossági megtakarítások amerikai hiányának következményeit növekvő mértékben az ázsiai országok megtakarításai ellensúlyozzák. A tv-civilizációval terjesztett irreális fogyasztás mértéktelen növekedése a globális hatalmi pozícióval rendelkező Egyesült Államokban is erősödő külső pénzügyi függőséghez vezetett. De ez történt nagyszámú, kevésbé fejlett országban is, ahol a koraszülött fogyasztói társadalom terhei a külső függőség növekedése mellett a hosszú távú fejlődés esélyeit csökkentik.

A hagyományos értékrendek sorvadása, illetve a közvetlen hasznosság elvének didala számos területen jól érzékelhető módon jelenik meg. A puritán ősök hagyománya szinte teljesen eltűnt a bankvilágból, ahol a felelőtlenségnél talán már csak a mohóság a nagyobb. Korunk jellemző vonása, hogy a fejlett országok pluralista politikai rendszerében a politikai pártok vonakodnak szembenézni a valóságos társadalmi-gazdasági kihívásokkal. Alapvető céljuk egyre kevésbé az ország jó kormányzása, egyre inkább a hatalmi pozíciókból fakadó előnyök kiaknázása, illetve ennek érdekében a következő választások megnyerése. A hosszú távú nemzeti és közös nemzetközi célok szolgálatának feledésével, a közvetlen hasznosság elvének érvényesítésével a politikai pártok mindinkább cserbenhagyják választóikat, és az ebből fakadó deficit leküzdése szintén az államra vár.

– *Az állam szerepe tehát alapvetően korspecifikus.*

– A történelmi fejlődés során eltűnt az „éjjeliőr” szerepet vállaló állam, a szocializmus időszakában kifejlesztett totális, gazdálkodó és tulajdonosi állam, de a globális versenyben megroppant az úgynevezett jóléti állam is. A transznacionális nagyvállalatok igény szintjén kialakított liberális szolgáltató állam elmélete és gyakorlata azonban korántsem jelenti az intézményrendszer fejlődési végpontját. Ezt a szerepfelfogást éppen a globális verseny nyomán kialakuló versenyképességi követelményrendszer kérdőjelezi meg.

– *Ez nem magától értetődő.*

– Valóban szükséges a részletesebb magyarázat. A közgazdaságtudományban az utóbbi negyedszázadban kibontakozott neoliberais felfogás szerint a versenyképesség vállalatgazdasági, illetve pénzügyi kategória. A nemzetgazdasági versenyképesség kérdésében ez a szemlélet agnosztikus: nem talál megfelelő definíciókat, mérőeszközül szolgáló mutatókat, bár a fejlődés-gazdaságtani iskolák ilyen ismérveket évtizedek óta alkalmaznak. A versenyképesség fogalmi és gazdaságpolitikai értelmezését az sürgeti leginkább, hogy a világpiacokon folyó verseny kimenetelét nem egy-

szerűen a termékek ár- és költségviszonyai, szállítási, finanszírozási feltételei alakítják ki. Az egyes termékek költségszínvonalában és más jellemzőiben ugyanis sűrítve tükröződik a termék fejlesztésének, előállításának és forgalmazásának háttere, a mögöttes államigazgatási, oktatási, infrastrukturális, környezetvédelmi, társadalom-ellátási és egyéb alrendszerek teljesítőképessége.

A tudásalapú társadalom és a tudásintenzív gazdasági növekedés korszakában, sok más egyéb mellett, felgyorsult ütemben javult a forgalmazott termékek előállításában közrejátszó munkaerő, az úgynevezett humántényező neveltségi, képzettségi, kulturális színvonala. Korunkban a versenyképesség mind komplettebbé váló követelménye messze túlnő a vállalatgazdasági kereteken, vagy a könnyebben számszerűsíthető pénzügyi összefüggéseken. Keveset mondanak, vagy egyenesen félrevezetők azon neoliberais megközelítések, melyek a gazdaságpolitikai célrendszerben elkülönítve foglalkoznak például az oktatás vagy a szociális ellátás problémáival, az adóztatásra, az üzleti-vállalatgazdasági környezet alakítására leszűkített versenyképesség kérdéseivel. Átfogó gazdasági-társadalmi versenyképesség nélkül a vállalati versenyképesség délibáb. A versenyképesség különféle, s közvetlenül gyakorta nem számszerűsíthető összetevői csak a világgazdasági realitásokhoz és a helyi adottságokhoz igazodó, átfogó fejlesztés stratégiai célrendszerében hangolhatók össze sikeresen.

A nemzetközi és regionális szervezetekbe integrálódó, korábbi szerepkörének egy részét átadó állam gazdasági szerepe tehát nem tűnik el, csupán átalakul a korábbi jóléti funkciókból, illetve azok részleges gyengülése mellett koordináló, harmonizáló, edző-nevelő, érdekvédelmi, piaci torzulásokat kiküszöbölő funkciókká. A különféle társadalmi-gazdasági folyamatok összetettsége és összefonódása nyomán, valamint az államhatalmat gyakorló szervezetek szintjén ellátható feladatok sokasodása következtében ezek az új funkciók nem sorvadnak el, ellenkezőleg: erősödnek a fejlettség magas szintjére jutó, tudásintenzív pályán járó országokban is. Az állam feltételezett elhalásának, elsorvadásának gyakorlati cáfolataként érdemes megállapítani, hogy a thatcheri-reagani neoliberális fordulat óta – 1978 és 2005 között – az EU tagországainak átlagában a költségvetés által összpontosított bruttó belföldi termékhányad 33 százalékról 41-re, az Egyesült Államokban 27 százalékról 29-re nőtt.

– Véleménye szerint ilyen körülmények között vajon bekövetkezik-e a történelem újabb nagy korrekciós folyamata a válsághárítás és a távlatos megújulás érdekében? Úgy gondolom, hogy ez a kérdés azért is jogos, mert a súlyos válságjelenségek ellenére nagy az ellenállás a változásokkal szemben. Éppen beszélgetésünk napján (2009. január 9-én) adta hírül a média, hogy a még be sem iktatott Obama elnök 800 milliárdos állami segélycsomag megszavazását kéri a törvényhozóktól az amerikai gazdaság fellendítésére. Sokan azonnal felhördültek, hogy ez túlzottan megnövelné az állam szerepét. Obama viszont azt válaszolta, hogy csak az állami beavatkozás mentheti meg az amerikai gazdaságot.

– Valóban azt tapasztaljuk, hogy a változásokkal szembeni ellenállás jelei gyorsan és jól körvonalazódnak, a megújódási koncepció keretei viszont jóval kevésbé. Azt hiszem, hogy a válság tüneteinek sikeres kezelése, a válság esetleges gyengébb és rövidebb lefolyása átmenetileg háttérbe szoríthatja a korrekciós megújódási kény-

szereket. Nem zárható ki, hogy a jelenlegi nemzetközi együttműködési terápia változatai leszűkülnek a pénzügyi szférára, az anticiklikus politikára. Mint emlékeztetes, *Pirandello* művében hat szerep keres egy szerzőt. Ha a válsághárító programok megrekednek a pénzügyi és az anticiklikus tűzoltásnál, betöltetlen marad az értékmegújítási, modellváltási, nemzetközi irányításrendszer-kiigazítási szerep. Gazdag történelmi példatárral bizonyíthatnánk, hogy évtizedes hatalomgyakorlási, szervezetműködtetési, haszonszerzési technikákat az „uralkodó elit” csak teljes összeomlás esetén búcsúztat el. Reméljük, ezt nem kell megvárunk.

A nemzetközi kapcsolatrendszer architektúrájának a mai és a várható erőviszonyokkal, kihívásokkal harmonizáló átépítése természetesen időigényes feladat. Ám a piacok önszabályozó képességéről szerzett legújabb tapasztalatok már eddig is a korábbtól eltérő megvilágításba helyezték az állami szerepvállalás jelentőségét és jellegét. A jelenlegi válsághelyzetben s a kialakuló világgazdasági környezetben ennek rendszerszerű újragondolása, gyakorlati megvalósítása elkerülhetetlen. Az európai vezetők 2008. november 7-i brüsszeli találkozásán elvi egyetértés alakult ki arról, hogy egyetlen piaci szegmens, egyetlen ország, egyetlen pénzügyi intézmény sem vonhatja ki magát az elodázhatatlan reformok, az arányos és megfelelő szabályozás vagy legalábbis felügyelet alól. A kirajzolódó ellenállás fényében ez biztató előjel, de csak része a szükséges gazdaságpolitikai koordinációnak és intézményátépítésnek.

Nagy bizonyossággal vélelmezhető, hogy a globális válság túlélése után már nem lehet visszatérni a korábbi helyzethez. Az újrendeződési folyamatban feltehetően erőteljesen csökken a kereslet az eddigi neoliberális receptek, főárami tantételek iránt. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a politikai, jogi, szervezeti, intézményrendszeri újjáépítés nem lehet sikeres értékrendi megújítás nélkül. Különösen a szaporodó dekadencia-jeleket felmutató szép számú euroatlanti országban követelmény a fogyasztás és a megtakarítás egyensúlyának megteremtése. Ugyanilyen követelmény a jogok és a kötelességek, a törvényes rend és a szabadság megbillent mérlegének kiegyensúlyozása. Vissza kell állítani, illetve magasabb szintre kell emelni a szellemítőké-képzés, az oktatás-nevelés-vezetés rangját, az évezredes igazságok és erkölcsi értékek tekintélyét. Általános receptként ajánlható, hogy a megújítást önmagunkon kell kezdenünk.

HOVANYECZ LÁSZLÓ

DUDÁS FERENC

A fenntartható fejlődés a minőségi közgazgatás, valamint a közgazgatás minősége jegyében

Az ezredforduló globális folyamatai azt bizonyítják, hogy a versenyképesség egyre összetettebb követelménnyé válik, s ma már nem lehet kizárólag a versenypolitika, illetve a nemzetgazdaság keretein belül kezelni. A komplex versenyképesség legfontosabb tényezői között egyre hangsúlyosabb szerepet kap a közgazgatási infrastruktúra minősége. Ennek fejlesztése fontos előfeltétele az ország versenyképességének elsősorban abból a szempontból, hogy az ország mennyire lesz képes a tőke „befogadására”, a pénzügyi eszközök hasznosulásának elősegítésére. E kihívás jelentőségét tovább növeli az előttünk álló rendkívül ígéretes, 2007 és 2013 közötti uniós költségvetés időszaka, amelytől többek között az Európai Unió által társfinanszírozott fejlesztési programok eredményes megvalósítását várjuk. A közgazgatási és közszolgálati reformnak ezért elsősorban arra kell irányulnia, hogy a magyar közgazgatás a hagyományos nemzeti költségvetési újraelosztó szerepköréből egy EU-konform gazdaság-ösztönző szerepre váltson. Az új állami szerep más típusú intézményi struktúrát, készséget, s ennek megfelelően másfajta köztisztviselői képességeket követel meg. A közelmúltban megindított, de időközben megtorpanó államreform lépéssorozatának is ezt a szerepváltást kell szolgálnia.

1. Közgazgatás a versenyképességi kihívások szorításában

1.1. A közgazgatás teljesítőképessége és a gazdasági versenyképesség kapcsolódási pontjai, különös tekintettel a fenntarthatóságra

A nemzeti versenyképességi stratégiák megvalósításában egyre nagyobb szerepet játszik a közgazgatás, illetve a tágabb értelemben vett közzféra, mivel:

- valamennyi európai uniós tagállamban a legnagyobb, egységesen működő szektor (átlagosan az éves bruttó nemzeti össztermék 45 százalékához járul hozzá, mintegy 50 millió embert alkalmaz, s évente jelentős összegeket fordít a különböző infrastruktúrák fejlesztésére);
- szabályozásával meghatározza az állampolgárok, valamint a vállalkozások számára biztosított mozgásteret, amely alapvetően befolyásolja a gazdaság fejlődését (pl. a felesleges és indokolatlan szabályok mennyire korlátozzák a vállalkozások működését);
- alapvető szolgáltatásokat biztosít (oktatás, egészségügy, szociális ellátások), amelyek közvetett módon hozzájárulhatnak a távlati gazdasági célok eléréséhez.

Mindezek azt bizonyítják, hogy a közgazgatás, illetve a közszektor teljesítőképességének fejlesztése az ország versenyképessége megvalósításának egyik kulcskérdé-

se. Erre figyelemmel rendkívül fontos az, hogy az állami működésre, a kormányzásra vonatkozó döntések egymásra épüljenek, az intézkedések ciklusokon átívelők legyenek. A fentiek azért elengedhetetlenek, mert az ezzel ellentétes tendenciák a versenyképtelenséget erősítik, a közigazgatási működés teljesítőképességét pedig gyengítik.

1.2. A korszerű közigazgatás követelményrendszere

Az elmúlt 15 évben végrehajtott közigazgatási modellváltás tapasztalatai azt támasztják alá, hogy csak azokat a feladatokat szabad az államra bízni, amelyeket biztonságosan és hatékonyan képes ellátni. Ez nem minden esetben valósul meg, miközben gyakran nem jut elég pénz, energia a feladatkörébe tartozó szolgáltatások színvonalas elvégzésére. Az állam ma túlzottan bürokratikus, sok helyen pazarló, a központi közigazgatás túlméretezett. Ugyanakkor a kormányprogram(ok) azt tűzi(k) ki célul, hogy szolgáltató közigazgatásra van szükség. Ezek az elvárások alapvetően meghatározzák a közigazgatási szervezeti rendszer és a személyi állomány fejlesztésének általános követelményeit is. Figyelembevételükkel egyaránt megfogalmazható a közigazgatás, illetve személyi állományának jövőképe.

Olyan közigazgatást kell megteremteni, amely

- esélyteremtő;
- kevesebb bürokráciával jobb szolgáltatásokat nyújt;
- működését nem a bürokratikus logika, hanem a feladatok minél hatékonyabb teljesítésének igénye mozgatja;
- az emberekért, s nem pedig önmagáért dolgozik;
- az indokoltnál nem nagyobb, a polgárok igényeihez és elvárásaihoz jobban igazodik, hatékonyan működik, és ügyfélbarát.

Ezeket a célokat olyan személyi állomány képes megfelelően szolgálni, amely

- stabil, ugyanakkor képes dinamikusan megújulni, gyorsan, rugalmasan reagálni a változásokra;
- elkötelezett a közösség(ek) szolgálata mellett;
- szemléletét, munkáját a nagyobb teljesítményre való törekvés jellemzi;
- nem az ügyeket, hanem az állampolgárok problémáit kívánja megoldani;
- kész és alkalmas a szakmai együttműködésre úgy a közigazgatás, mint a többi szféra szereplőivel;
- egységes(ebb) kormányzati szemlélettel irányított.

A közigazgatás megújítása természetesen a bürokrácia más szemléletű megközelítését is igényli. A belső folyamatok működéséhez, a jogszabályok érvényesítéséhez és a feladatok eredményes végrehajtásához szükség van a jó bürokráciára, amelyet elsősorban a magas minőségi színvonal, a költségérzékenységgel és a projektszemlélet jellemez. Meg kell szüntetni azonban a nehézkes, pazarló, lassú és körülményes, az állampolgárt másodlagosnak tekintő, rossz bürokráciát. A vázoltak megvalósítása csak akkor fenntartható és rendszerszerű, ha a jelképesen vett ún. „kormányzás és evezés” egymáshoz való viszonya kiegyensúlyozottan és egymásra épülve működik.

1.3. A magyar közigazgatás versenyképessége az Európai Közigazgatási Tér kihívásai tükrében

Hazánk a 2004. május 1-jei EU-csatlakozással egy teljesen új társadalom- és gazdaságpolitikai közegbe lépett. A mintegy másfél évtizede kiépült és megszilárdult jogállami struktúráink révén az *integrációra történő felkészülés* és a csatlakozást követő *intézményi harmonizáció* – a tudatos és hatékony kormányzati intézkedéseknek köszönhetően – problémáktól mentesen valósult meg.

Fontos azonban kiemelni azt, hogy az integrációs felkészüléstől eltérően az intézményi harmonizáció időszaka nem záródott le, mivel – hasonlóan a korábban csatlakozott országokhoz, országcsoportokhoz – e folyamat hosszabb időt vesz igénybe. Az intézményi harmonizációs folyamatok *elsődleges területe a nemzeti szintű közigazgatás*, ezért kiemelkedő jelentőséggel bír az, hogy a régebben csatlakozott és az új tagállamok egyaránt azonos értékek alapján, azonos színvonalon és szolgáltatató szemlélettel fejlesszék és alakítsák közigazgatásukat.

A szolgáltató jellegű közigazgatási rendszer kiépítése nemcsak a harmonizációhoz szükséges időszakot rövidíti le, hanem alapjaiban *befolyásolja* egy adott ország társadalompolitikai és gazdaságpolitikai *modernizációjának színvonalát*. Ennek alátámasztására az Európai Unióban is egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a közös európai értékekre és hagyományokra épülő ún. *Egységes Európai Közigazgatási Tér* továbbfejlesztéséhez kapcsolódó intézményi keretek megerősítésére. A gyakran említett ún. lisszaboni csúcson 2000-ben az Európai Tanács úgy foglalt állást, hogy a közigazgatás és szabályozásának javítása meghatározó tényezője annak, hogy az Európai Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon. A lisszaboni csúcst követően az Európai Tanács 2002-es sevillai ülése támogatta többek között a Bizottság *eEurope 2005* megnevezésű cselekvési tervének célkitűzéseit, mint amelyek jelentős mértékben járulnak hozzá az uniónak a versenyképes és tudásalapú gazdaság létrehozását célul kitűző erőfeszítéseéhez. Az Európai Unió közigazgatásért felelős minisztereinek 2002-es logronói, valamint 2003. júniusi rodoszi találkozásán már kinyilvánították annak igényét, hogy a közös horizontális törekvések minden területen minőségi, tagállami közigazgatásokat eredményezhettek.

A fentiek alapján a *közigazgatás modernizációja területén erősíteni szükséges:*

- a jobb szabályozás színvonalát, ezen belül a hatáselemzések bevezetését és a közösségi jogszabályok megfelelő és időben történő átültetését;
- az emberi erőforrások fejlesztését;
- az innovatív közszolgálat megteremtését, az új igazgatási szolgáltatások (közigazgatási minőségügyi) bevezetését;
- illetve az e-kormányzás erőteljesebb tagállami elterjesztését.

A további kiemelt területek között szükséges említeni a helyi és regionális önkormányzatok modernizációját, kapcsolataik erősítését, valamint a társadalmi párbeszéd folyamatos tökéletesítését.

Az *Európai Unió (és az OECD) tagállami közigazgatások modernizációjára* irányuló elvei és törekvései alapjaiban befolyásolják a hazai államszervezet és közigazga-



tás átfogó modernizációs programjának, valamint a szolgáltató közigazgatás programjának feladat-végrehajtását.

Ehhez kapcsolódóan szükséges kiemelni, hogy az Alkotmányszerződés korábbi tervezete – az unió Alapjogi Chartája keretében – külön deklarálta a jó színvonalú közigazgatáshoz való jogot. Ennek figyelembevételével a nemzeti tagállami közigazgatásoknak garantálniuk kell az állampolgárokat és a vállalkozásokat egységesen megillető jogok alapján a *közigazgatási szolgáltatások hatékonyságának, minőségének egységes színvonalát*. A fejlesztés nagyon fontos aspektusát képezi az, hogy a hangsúly nem a közigazgatási szervezetrendszerek mechanikus szemléletű közelítésére, hanem a közigazgatási szolgáltatások színvonalának harmonizálására kerül.

Az is megjegyzendő, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozással összefüggő követelmények alapvetően nem közjogi jellegűek. E követelmények közé tartoznak a megbízhatóan működő közigazgatással szemben támasztható elvárások (teljesítőképesség, *intézményi kapacitás*). Az Európai Unió sajátos felépítésének köszönhetően a közösségi, illetve a közös politikák végrehajtásának sikere a tagállami adminisztrációk eredményességétől is nagymértékben függ. Ez alapozza meg az ún. eredménykötelezettséget, amelynek értelmében minden tagállam úgy köteles megszervezni és működtetni saját közigazgatását – ide értve közszolgálati és közszolgáltatási rendszerét is –, hogy kiszámítható és megbízható partnerévé váljon a többi tagállamnak, illetve közigazgatásának teljesítőképessége és intézményi kapacitása érje el a minimumkövetelmények szintjét. E követelmények – a megbízhatóság, a kiszámíthatóság, a nyitottság, az átláthatóság, a felelősség, a hatékonyság, az eredményesség – a tagállamok által közösen vallott alapértékek és elvek alapján határozhatók meg. Mindezek alapján a hazai, egyszersmind már tagállami közigazgatásunk szervezeti rendszerét és működési folyamatait folyamatosan úgy kell átalakítani, hogy biztosított legyen a döntéseinek megbízhatósága és kiszámíthatósága, illetve érvényesüljön a jogbiztonság. S ebben a tekintetben meghatározó szerepe van az átgondolt fenntarthatóságnak, mivel az unió működés legszarkalatosabb pontja a kiszámíthatóság, amely a tagállami közigazgatások egymáshoz kapcsolódó láncolata által egységes Európai Közigazgatási Tért feltételez, illetve eredményez.

A 2004. május 1-jével megvalósult teljes jogú EU-tagság új dimenziókba állította közigazgatásunk működését. Belépésünkkel versenyhelyzetbe került az ország, s e versenyhelyzet sikeres kezeléséhez kiemelkedő szerep hárul a közigazgatásra, és annak személyi állományára. Egy alkalmazkodni képes, a *bürokratikus kötöttségeket* minél jobban *leépítő*, a *közösségi forrásokat hatékonyan felhasználó és kiszámítható közjogi szabályrendszer* alapján működő közigazgatás, amely az érintettek elégedettségére koncentrál, pénzben is kifejezhető versenyelőnyt jelent a társadalom számára.

A fejlett uniós és OECD-tagországokban *folymatosan napirenden szerepel* a költségvetési szféra, s ezen belül a közigazgatás modernizációja és átfogó reformja. A demokratikus jogállami berendezkedéssel rendelkező tagországokban az ügyfelek, az állampolgárok, a gazdasági szervezetek, a civil társadalom *igényei* fokozatosan nőnek, a társadalom szereplői rendszeresen foglalkoznak a közszektor, a közigaz-

gatás problémáival. A tagállamokra általánosan jellemző állami szerepvállalás erősödésével bővülnek az állam által felvállalt igazgatási és szolgáltatás típusú feladatok, ugyanakkor a költségvetési szféra felhasználható erőforrásainak mértéke változatlan (illetőleg csökkenő szinten) marad, ezért a fejlesztési programok elsősorban a belső igazgatási és pénzügyi tartalékok hatékonyabb kihasználására koncentrálnak. A társadalmi és gazdasági szintű globalizáció – szűkebb régiókban az ezzel párhuzamosan jelentkező európai uniós integráció – a csatlakozott országok nemzeti köz-igazgatásaival szemben is komoly szervezeti és működési szempontú alkalmazkodást kíván és versenyképességi kihívást teremt. A magas színvonalon működő, a rendelkezésre álló költségvetési és humán erőforrásokat hatékonyan felhasználni képes nemzeti szintű közigazgatás(ok) kialakításából ugyanis jelentős versenyelőny származhat. Ugyanezen pozitív hatás a csatlakozott országok esetében az uniós tagállamként működés szervezeti, személyi, technikai és más feltételeknek megfelelést, hosszú távon a közösségi források bevonásának maximalizálását, illetve az uniós döntés-előkészítési, döntéshozatali és végrehajtási folyamatokba történő harmonikus illeszkedést is jelenti.

Fenti elvek alapján – figyelemmel az EU és az OECD tagállami közigazgatási reformprogramjaira is – alapvetően új típusú igazgatási szemléletre, koncepcióra és fejlesztési programokra van szükség. A megvalósításhoz mindenképpen értékelni és elemezni szükséges az állami szerepvállalás jelenlegi rendszerét és gyakorlatát. Az új típusú állami funkció figyelembevételével újra kell gondolni a közhatalmi típusú állami beavatkozás módját (az államnak ott kell beavatkoznia a társadalmi és a gazdasági folyamatokba, ahol a civil társadalom, az autonómiák arra nem képesek, ahol azonban a közjogi és egyedi beavatkozás szükséges, ott dinamikus és kezdeményező módon kell ezt megvalósítani).

1.4. Kihívások és lehetséges válaszok

Az ezredforduló globális folyamatai azt bizonyítják, hogy a versenyképesség egyre összetettebb követelménnyé válik, s ma már nem lehet kizárólag a versenypolitika, illetve a nemzetgazdaság keretein belül kezelni. A komplex versenyképesség legfontosabb tényezői között egyre hangsúlyosabb szerepet kap a közigazgatási infrastruktúra minősége. Ennek fejlesztése fontos előfeltétele az ország versenyképességének elsősorban abból a szempontból, hogy az ország mennyire lesz képes a tőke „befogadására”, a pénzügyi eszközök hasznosulásának elősegítésére. E kihívás jelentőségét tovább növeli az előttünk álló rendkívül ígéretes, 2007 és 2013 közötti uniós költségvetés időszaka, amelytől többek között az Európai Unió által társfinanszírozott fejlesztési programok eredményes megvalósítását várjuk. A közigazgatási és közszolgálati reformnak ezért elsősorban arra kell irányulnia, hogy a magyar közigazgatás a hagyományos nemzeti költségvetési újraelosztó szerepköréből egy EU-konform gazdaságösztönző szerepre váltszon. Az új állami szerep más típusú intézményi struktúrát, készséget, s ennek megfelelően másfajta köztisztviselői képességeket követel meg. A közelmúltban megindított, de időközben megtorpant államreform lépéssorozatának is ezt a szerepváltást kell szolgálnia.



2. Jelenségek, tapasztalatok, távlatok a gyakorlati tennivalók tükrében

A „sok-e, vagy kevés”, illetve „túlméretezett-e az igazgatás hazai létszáma” tárgyú vitáknál alapvetően arra is figyelemmel kell lenni, hogy a nemzetközi közszolgálati rendszerekre vonatkozó adatok általános érvényű következtetések levonása céljából nehezen kezelhetők. Ennek legfőbb oka, hogy az egyes országok eltérő államszervezeti sajátosságokkal rendelkeznek, valamint különböző jogi és terminológiai kategóriákat használnak. Pl. a köztisztviselő fogalmát eltérő körben alkalmazzák, néhol a fegyveres erők, a rendőrség tagjait is ide sorolják, máshol pedig, bármiféle rendező elv nélkül, egyes szolgáltató közintézmények alkalmazottai is köztisztviselőnek minősülnek. Ezért e körben csupán arra nyílik lehetőség, hogy az egyes közigazgatási területeket érintő strukturális változások mögött meghúzódó létszámfejlődési tendenciákra rávilágítsunk, és e jelenségek közötti kapcsolatokat szakmailag értékeljük, kijelölve ezzel a különböző létszámviszonyok összevetésén alapuló tudományos vizsgálódás irányait.

Mindezt kellően árnyalja az, hogy az állami alkalmazottak száma 8–15 évenként mindenütt a világon folyamatosan (növekedéssel – csökkenéssel) változik.

A fentiek természetesen nem jelenthetik azt, hogy e területen nincs bőségesen tennivaló. Nem is feltétlenül létszámleépítésre, mint inkább átcsoportosításra van szükség.

A közigazgatás teljes vertikuma ebből a szempontból azért is áttekinthető, mivel a korábbi alapvető korszerűsítési célok, így

- a közigazgatás olcsóbbá tétele mind az állampolgárok, mind az apparátusok tekintetében;
- a gépesítéssel összegeezhető és kiaknázzható erőforrások (pénz, létszám, információ);
- továbbá az igazgatási tevékenység technológizálásában rejlő előnyök kialakítása ma is időszerű.

Mindezek miatt nem célszerű az ún. olcsó közigazgatás téveszméjébe esni. Nem kerülheti el a figyelmet az, hogy a hatékony közigazgatás szervezottséget, létszámot, anyagi ráfordítást kíván, s mindez rövid távon egyáltalán nem olcsó. Hosszabb távon azonban, a hatékony működés eredményeként többszörösen megtérülnek a ráfordított beruházások.

A jelentősebb tartalékok mindezek miatt nem a belső, önfenntartó költségek területén vannak, hanem a közigazgatás külső tevékenységében. A társadalomnak és a nemzetgazdaságnak azok a közigazgatási lépések kerülnek nagyon sokba (súlyos milliárdokba), amikor a közigazgatás gépezete indokolatlanul jön mozgásba. Ennek megszüntetésében és felszámolásában vannak a legjelentősebb tartalékok.

Már a 2002-ben, Koppenhágában megtartott II. Európai Minőség Konferencián kiemelten rámutattak, hogy a közigazgatásban a minőség pénzben kifejezhető érték. A felmérések azt jelezték, hogy a bürokratikus kötöttségek által kiváltott költségek az EU GDP-jének 4–6 százalékát teszik ki. Az indokolatlan jogszabályi kötöttségek

ségek és beavatkozások megszüntetésével 15 százalékkal csökkenthetők a költségek, ami mintegy 45 milliárd eurós megtakarítást jelentene.

Mindezeket a célkitűzéseket a legutóbbi soros elnökségek csak még tovább erősítették, sőt még inkább elmélyítették. Ezt támasztja alá az Európai Tanács 2007. március 8–9-i ülése, ahol elfogadták az adminisztratív terhek csökkentésére vonatkozó cselekvési programot, amely szerint a közösségi jogból eredő adminisztratív terheket 2012-ig 25 százalékkal mérsékelni kell. E munkát egyébként egy igen tekintélyes személyiség, *Edmund Stoiber* irányítja, ami külön súlyt ad az e körbe tartozó program komolyságának.

A fentiek még inkább ráirányítják a figyelmet arra, hogy nem odázható el tovább a közigazgatási jogszabályok átfogó felülvizsgálata (s nem technikai, pusztán jogtisztítási, hanem átfogó és érdemi regulációs és deregulációs reformok kellene).

Így van ez annak ellenére, hogy 1989-ben és 1990-ben eredményesnek értékelhető intézkedések történtek a joganyag felülvizsgálata és rendbetétele keretében.

A kérdés és az abból fakadó problémák azért vannak mégis változatlanul napirenden, mert az ágazati ellenállás miatt a jogalkalmazóknak jelenleg is rengeteg olyan szükségtelen szabályt kell alkalmazniuk, amelyek hatályon kívül helyezésére vagy újraszabályozására nem került sor.

Legalább annyira káros a hatása azonban annak, ha a közérdek, a védett értékek és a közérdekű szempontok érvényesítése nem jelenik meg a jogszabályokban, vagy a létező szabályok végrehajtását senki sem ellenőrzi, s elmarad a mulasztások szankcionálása. Kiemelendő, hogy a jogszabályok gyakorlatban való végrehajtása csak akkor kaphat a társadalomtól támogatást, s abban az esetben lehet közhatalmi presztízse, ha az említett két elem egyensúlya a szabályozásban megfelelően érvényesül.

Az, hogy ez mely területeken leginkább indokolt, már egy következő írás témája lehet. A szükségtelen feladatokról leginkább a – polgármesteri hivatalokat vezető – jegyzőket kell megszabadítani, s erre elsősorban a formális hatáskörgyakorlások területén van égetően szükség.

S talán ez is igazolja, hogy a közigazgatás (illetve a közszolgálat) nem létszámában, hanem kifelé ható működésében pazarló, s abban vannak jelentős tartaléakai. Mert pénz- és erőforrás-pazarló az (súlyos milliárdokban is mérhető), amikor a bürokratikus eljárás – a sorban állás – a tömegesen előforduló ügyekben a minden napok során lopja az állampolgár, az adófizető és a vállalkozó idejét. Mert pazarlás, amikor a jegyző (ügyintéző) formálisan és ún. „postás” szerepkörben intézkedik, pl.

- optometrista-látszerész engedélyt vagy szakfordító- és tolmácsigazolványt ad ki;
- indokolatlanul előírt hatósági bizonyítványokban foglalja írásba az ügyfél személyes nyilatkozatát egy másik állami szervnél történő „szíves felhasználás céljából”;
- hatósági engedélyt ad ki olyan esetekben is, ahol elegendő lenne a bejelentés, vagy az önkéntes jogkövetés;
- olyan támogatásokról dönt (pl. cukorbeteg havi támogatása), amelyek összege elenyésző ahhoz képest, amennyibe megállapítása az államnak, illetve a társadalomnak kerül;

- olyan bevételek beszedése iránt intézkedik rendszeresen hatóságként, amelyeknek igazgatási költsége háromszor, négyszer több, mint ami általuk befolyik a költségvetéshez;
- olyan (tíz-, valamint ötezer forintos) bírságok beszedése érdekében hozza mozgásba kellő hatósági szigorral a hivatali apparátust, amelyek költsége az említett nyolc-tízszeresét teszi ki.

Mert indokolatlan sorban állást és hivatalba járást intézményesít az, hogy pl.

- jelenleg 15 különböző hatóság (9 minisztérium felügyelete mellett) lát el állami fogyasztóvédelmi feladatokat, amelyek, enyhén szólva, nem eléggé összehangoltak;
- számos dekoncentrált szerv és hatásköreik párhuzamos jelenléte helyett igen sok területen hiányzik az integrált feladatellátás;
- számos – a lakosságot tömegesen érintő – az 1950-es években megalkotott, elavult jogszabály (pl. hagyatéki eljárás) alkalmazását követeljük meg a jogalkalmazóktól;
- közel 4000 munkahelyi kifizetőhelyen foglalkoznak ma is az ún. családtámogatások megállapításával, s emellett az érintetteknek a Magyar Államkincstár (MÁK) területi szerveit is fel kell keresniük, ha az ellátás továbbfolyósítása válik szükségessé;
- az okmányirodákban viszonylag gyorsan megkapható vállalkozói igazolványok tulajdonosait joggal szomorítja el az, hogy különböző bejelentési kötelezettségeknek kell eleget tenniük az adóhatóságnál vagy az érintett társadalombiztosítási igazgatási szervnél, mindez a nyomtatványok átalakításával persze megelőzhető lenne;
- csak a MÁK területi szervei tudják, hogy a közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott köztisztviselők, közalkalmazottak járandóságai nyilvántartásának rendszere olyannyira bonyolult, hogy jelenleg 1846 bérelemet kell nyilvántartani;
- szintén az ügyféli terheket csökkentené, ha az illetékügyek számos esetben jelenleg megkettőzött rendszerét racionalizálni lehetne;
- a közigazgatási eljárásban felmerülő végrehajtás komolyságát és hatékonyságát szolgálná egy integrált feladatkörű végrehajtó szolgálat megteremtése és működtetése.

A hatékonysági tevékenység újrászabályozása során elengedhetlenné válik az is, hogy a jogalkotók a korábbinál lényegesen nagyobb súlyt helyezzenek az állampolgárral szembeni bizalmatlanság felszámolására. Erre elsőként az állampolgárok mindennapi életét indokolatlanul megkeserítő eljárások során van égető szükség.

A jogalkalmazók és az állampolgárok véleménye alapján számos eljárásban teremthető meg annak a feltétele, hogy

- a hatóságok a közhatalmi szabályoknak az ügyfelek önkéntes jogkövetésével és utólagos felelősségre vonásával szerezzenek érvényt;
- ahol ez lehetséges, a szükségtelen engedélyezést megszüntessék, vagy azt bejelentési kötelezettséggel váltsák fel.

Mindebben sokat jelentene egy olyan – évek óta hiányzó – mechanizmusnak a megteremtése, amelynek alapján a jogalkalmazó érdekelt és kötelezett lenne arra, hogy

a hivatali csatornákon gyorsan visszajelzést küldjön az eleve alkalmatlan vagy az idők során alkalmatlanná vált hatósági előírásokról. A hatósági bürokrácia csökkentése érdekében rendszeresíteni lehet a különféle ötletpályázatokat a jogalkalmazók és az ügyfelek körében, mivel a szükségtelen eljárások elszenvetői tudják igazán felszínre hozni az anomáliákat.

Ehhez talán csak közvetve kapcsolódik a mindennapi közigazgatási tevékenység minőségét egyébként közvetlenül meghatározó közelmúltbeli program bevezetése, illetve annak tapasztalata, s gyakorlati hozadéka. A TÉR-ről, a teljesítményértékelésről van szó, amely a következőkre irányította rá a figyelmet:

- a versenyszférában egyébként sikeres és eredményes metodikákat nem lehet a közigazgatásban fenntarthatóan adaptálni, ha mellőzzük a közigazgatás sajátosságait;
- az alkotó adaptáció elmaradása olyan diszfunkciókat okoz, amelyek az előnyök helyett sokkal inkább lejáratták még a legjobb programot is;
- a személyi állomány bevonásának nélkülözése a remélt támogatással szemben sokkal inkább ellenállást szül, ami előrelátással megelőzhető.

A kérdések kérdése persze mindig az egymásra épültség, a koherens rendszerszerűség, valamint a ciklusokon átívelő reformok megvalósítása. S mindez miért nem sikerült eddig? Talán azért, mert a legalapvetőbb kérdésekben nem sikerült szakmai-társadalmi közmegegyezést kialakítani. Talán azért, mert a köztisztviselők nem azt érezhették, hogy alanyai a változásoknak, hanem sokkal inkább elszenvetői. Talán azért, mert nem követtük azon államok tapasztalatait, amelyek sikeresek ezen a területen. S mi a titok, van e titok?

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy nincsenek titkok, csak világos programok és kőkemény munka van, amelyhez kellő elszántság és elkötelezettség párosul. S melyek egy sikeres közszolgálati-közigazgatási reform legfontosabb lépései?

- Indulj ki az állami funkciókból!
- A fentiekhez kapcsold az állam által ellátandó szükséges feladat- és hatásköröket, amelyeket rizszemszerűen, tételesen felül kell vizsgálni! (Ez nem a tanácsadócégek terepe és világa, hanem a közigazgatási munkaasztalok nézőpontja.)
- Ha ezen túljutottunk, ehhez kell igazítani a közigazgatás szervezeti rendszerét.
- Ha megvan a szervezet, akkor jöhet a racionális működés.
- A fenti szervezeti rendszerhez ki kell választani és hozzá kell rendelni a szükséges és felkészült személyi állományt.

Tehát nincs titok, helyzet van, lépéskényszer van, kihívások vannak. A kormányosoknak kormányozniuk és dönteniük kell, az evezősöknek pedig evezniük. Egyik nincs a másik nélkül, fontos a sorrendiség, nem lehet és nem szabad kapkodni. Ha egyébként a köztisztviselők azt érzik, hogy nemcsak el kell szenvedni mindazt, ami történik, hanem be is vonják őket a történésekbe, akkor felszabadul minden olyan szellemi energia, amely eredményesebbé teszi a változásokat.

Miért ne érezze mindenki, hogy 50 millió társával együtt büszkeség a közjót és a közérdeket szolgálni, közel félmilliárd európai polgárért?

S mindez azért rendkívül fontos, mert a közigazgatás a közönségért, az emberekért, a közösségekért van. Magyarországon is igaz a tétel: ha mindig ugyanazt tesszük, amit mindig is tettünk, akkor mindig ugyanazt kapjuk, amit mindig is kapunk. A minőségi közigazgatás, valamint a közigazgatás minősége ma már csak akkor tartható fenn, ha változunk, változtatunk, s megújulunk. Mindez *Magyary Zoltánt* igazolja, aki jövőbelátóan arra tanít ma is valamennyiünket: Csak az a közigazgatás tudja betölteni hivatását, amely képes a megújulásra. A magyar és nemzeti közigazgatásnak ilyennek kell lennie, mivel óriási a verseny, egyre meredekebb a pálya. Helyt kell állnunk, a minőség jegyében, s fenntarthatóan...

KOVÁCS ENDRE MIKLÓS

Gondolatok a megújított lisszaboni stratégiáról az Európai Unió globális kihívásainak tükrében

Az Európai Tanács 2000. március 23–24-i lisszaboni ülésén életre hívott versenyképességi akcióterv, a lisszaboni stratégia fő célkitűzése az volt, hogy 2010-re az Európai Unió a világ legversenyképesebb tudásalapú térségévé váljon, az európai társadalmi modell megőrzése mellett. A stratégia eredeti célkitűzési rendszerét azonban már 2005-ben módosítani kellett, egyértelműen alátámasztva ezzel azt a tényt, hogy 2000-ben a nagyívű lisszaboni cél az ezredforduló táján – a kedvező gazdasági mutatók alapján – tapasztalható általános optimizmus szellemében fogalmazódott meg. Ennek deklarálása óta, lassan kilenc év elteltével és a felgyorsuló globalizáció kihívásainak megerősödésével, mára az eredeti 2010-es célkitűzés végleges elvetése mellett halad tovább a stratégia, ami azonban korántsem jelenti szerepének háttérbe szorulását. Továbbra is az EU kiemelt cselekvési területének kell lennie egyrészt a nemzetközi versenyképesség megőrzése igényének, másrészt pedig az ezt biztosító tárgykörök pontos beazonosításának és ezzel együtt e területek mutatói javításának. A stratégia eddigi pozitív fejleményei mellett azonban feltétlenül szükséges rávilágítani a lisszaboni folyamat végrehajtásával, megvalósításával kapcsolatos kritikákra is, mert a célrendszer keretében meghatározott területek vonatkozásában bőven van – és a jövőben is lesz – mit tenni a felgyorsuló globalizáció következtében.

1. Bevezető gondolatok

Az utóbbi évtizedek globalizációs folyamatainak felgyorsulása számtalan kihívás elé állítja korunk kormányzatait, valamint az e folyamatok könnyebb kezelhetősége érdekében életre hívott integrációs szervezeteket, úgymint az ENSZ-et globális szinten, és a zömmel gazdasági és kisebb számban politikai alapokon megvalósuló regionális integrációkat is kivétel nélkül.

Sorra véve a globális színtér szereplőit, azt láthatjuk, hogy a XXI. század hajnalára e globális kihívásokra leginkább a világ bármely nagy régiójában létrehozott – főként gazdasági – integrációk tudják megadni a megfelelő választ. Ez legtöbbször az ENSZ célkitűzéseinek égjsze alatt történik, igaz, eltérő sikerrel. Azonban nagyon fontos kiemelni azt a tényt, hogy önmagában e regionális integrációs szervezetek létrehozatala még nem a siker záloga. A nagy feladat ebből a szempontból inkább annak az eszközrendszernek a megtalálása, amellyel a globalizáció káros hatásait tompítani lehet.

A globalizáció veszélyeinek, kihívásai fajtáinak, természetének, valamint az erre adott válaszoknak a vizsgálata külön-külön, a világ egyes részein megvalósult és működő integrációk esetében is nagyon érdekesítő lenne. Különösen érdekes vállal-

kozásnak ígérkezne ebből a szempontból a lisszaboni stratégia és USA-beli párjának, az *amerikai versenyképességi kezdeményezésnek* az összevetése. Jelen tanulmány azonban szűkebben azt vizsgálja, hogy Európa legsokrétűbb gazdasági és – jelenleg még jóval gyengébb – politikai integrációja, az Európai Unió milyen jelentősebb válaszlépéseket tett ez ideig a globalizációból eredő kihívásokkal összefüggésben. Természetesen a globalizáció nemcsak gazdasági, hanem biztonságpolitikai kérdéseket is felvet. Ez utóbbiak görcső alá vétele szintén nagyon fontos, azonban be kell látni, hogy a nemzetközi gazdasági potenciál alapozhatja meg bármely politikai szereplő súlyát a globális szintéren. Ezért elsődlegesen a gazdasági versenyképességet próbára tevő globális kihívások vizsgálata, elemzése, majd megoldása elengedhetetlen ahhoz, hogy a közös kül- és biztonságpolitikai problémákat még sikeresebben lehessen kezelni (azonban ezek vizsgálata már egy másik értekezés tárgya lehetne).

Az előző sorokból következően, ezen írás tehát a mind közösségi, mind tagállami alapokon megvalósuló közösségi kezdeményezés, a lisszaboni stratégia múltját és jelenét mutatja be (kisebb kitérőt téve a jövőbeli kihívásora), amely végső soron az Európai Unió „még cselekvőképesebb, koherensebb és tevékenyebb” politikai arculatát szavatolhatja. Ezt az előbb idézett célkitűzést egyértelműen megfogalmazták az aktualizált európai biztonsági stratégia¹ elején olvasható összefoglalásban, amelyet az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője, *Javier Solana* ismertetett az Európai Tanács 2008. december 11–12-i brüsszeli ülését előkészítő külügyminiszteri találkozón².

2. A versenyképes Európai Unió fenntartásának útján – a lisszaboni stratégia

2.1. Alapvetések

Az Európai Unió a világ legnagyobb egységes piaca és legfontosabb kereskedelmi hatalma. A világon megtermelt javak majdnem egyharmada innen származik, a GDP-je megelőzi az Egyesült Államokét, de pozíciói nagymértékben romolhatnak a jövőben. Ha a jelenlegi növekedési trendeket megvizsgáljuk, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy 2050-re az EU, de Japán részesevé is a felére csökkenhet, mindeközben az USA helyzete javulhat. A világgazdaságot alapvetően meghatározó, az előzőekben említett pólusok mellett azonban feltétlenül szükséges három országot, egyben gazdasági térséget – a maguk gazdasági megerősödésének előrejelzéseivel együtt – kiemelni. A prognózisok szerint Brazília gazdasága 2025-re megelőzi Olaszországét, 2031-re Franciaországét, 2036-ra már Németországét is. India

1 Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról – A biztonság megteremtése a változó világban. Brüsszel, 2008. december 11. S407/08 http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf (Letöltve: 2008. 12. 26.)

2 EurActiv.hu (2008): Külügyminiszteri előkészületek az Európai Tanács-ülésre <http://www.euractiv.hu/kulpolitika/hirek/klgyminiszteri-elkeszuletek-az-europai-tanacs-lesere-001299> (Letöltve: 2008. 12. 26.)

teljesítménye 2032-re felülmúlja Japánét, Kína pedig 2041-re várhatóan a világ legnagyobb gazdasága lesz.³

A 2050-ig szóló előrejelzések szerint az európai átlagos növekedés 1–2 százalékos, az amerikai 3–3,5 százalékos, a feltörekvő ázsiai növekedés pedig 6–8 százalékos sávban lesz. Ilyen mutatók mellett Kína GDP-je 2050-ig meghaladja az eurozónáét.⁴

Anélkül, hogy a vázolt tendenciák részletes okainak ecsetelésére sor kerülne, látható, hogy a világ gazdasági berendezkedése újrafarmálódóban van. Az új versenytársak felemelkedésének, megerősödésének oka pedig többek között abban keresendő, hogy remekül kihasználják a gazdasági viszonyok globalizálódásában rejlő lehetőségeket. Nem kérdéses tehát az, hogy a fentebb említett, hagyományosan erős gazdasági térségek – az Európai Unió, az USA, Japán – elsődleges célkitűzése mára a saját versenyképességük javítása kell legyen.

Nem kivétel az EU az alól sem, hogy számára is a nagyfokú odafigyelést igénylő – sokszor szintén a globalizáció előrehaladtának következtében jelentkező –, belülről ható kihívások feltárása, valamint megoldása lehet elsődlegesen a versenyképesség megőrzésének kulcsa. Ezért itt, ezen a ponton szűkül a vizsgálódás az Európai Unió belülről ható problémáira.

Kiindulási pontként leszögezhető, hogy a nemzetközi gazdasági potenciál megtartása elsődlegesen a termelékenységi mutatók – a többi nemzetközi szereplő hasonló adataihoz mért – nagyfokú visszaesése miatt vált nehezzé. A II. világháborút követő időszakban a három legnagyobb európai ország (Németország, Franciaország, Olaszország) és Japán az USA fejlettségének mindössze egyharmadán állt. A kilencvenes évek elejére 80 százalékra tornázták fel magukat, majd másfél évtized alatt újra visszaestek 70 százalékra (az 1973-as szintre). Mintha az elmúlt bő húsz évben egy helyben toporogtak volna⁵. Ezt a korántsem optimizmusra okot adó helyzetet csak tovább rontja az a tény, hogy a – fentiekben említett – feltörekvő ázsiai gazdasági térségek még az USA nemzetközi pozícióit is komolyan veszélyeztethetik a jövőben. Abból kiindulva, hogy ennek háttérében a termelékenységi mutatók visszaesése áll, egyenesen következik, hogy elemi fontosságúvá vált azoknak a tényezőknél az azonosítása, majd pedig kezelése, amelyek a termelékenységet alapvetően meghatározzák. Úgy tűnik tehát, hogy a hatvanas–hetvenes évekre megvalósuló jóléti állami lét nem tudta megadni a megfelelő választ a felgyorsuló globalizáció kihívásaira. Ez végeredményben Európa nemzetközi gazdasági pozícióit veszélyezteti.

Mindezekből következően kétséget kizáróan megállapítható, hogy Európára is igaz a fenti követelmény: alapvető jelentőségű vált azoknak a célterületeknek a megtalálása, valamint a hozzájuk tartozó mutatók javítása, amelyek segítségével biztosítható a termelékenység javítása, illetőleg ezen keresztül a gazdasági versenyképesség megőrzése, megerősítése a globalizálódó viszonyok közepette.

3 Marján Attila (2007): *Európa sorsa – Az öreg hölgy és a bika*. HVG Kiadó Zrt., Budapest. 13–14. o.

4 Marján Attila (2006): *Az Európai Unió: kilátásai a világ gazdasági rendben*. In: Marján Attila (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága – Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*. HVG Kiadó Zrt., Budapest. 762–763. o.

5 Marján Attila (2007): *Európa sorsa – Az öreg hölgy és a bika*. HVG Kiadó Zrt., Budapest. 247. o.

A bevezető sorokban már említettem a különböző regionális integrációk növekvő szerepét. Európában éppen az egyik, bizonyos területeken a maga nehézkes működésének ellenére is legsikeresebb ilyen entitással találkozhatunk: az Európai Unióval. Európa államai mára felismerték – kisszámú nemzetet kivéve –, hogy a globális szintéren megőrizendő versenyképességet csakis az szavatolhatja, ha a világ legnagyobb közös piacába való integrálódást követően, erre az alapra tervezik meg, hangozzák össze nemzeti versenyképességi akcióterveiket is.

2.2. Kezdetek

Ennek érdekében 2000. március 23–24-én az európai állam- és kormányfők Lisszabonban⁶ egy, az európai integráció történetében kiemelkedő jelentőséggel bíró, az Európai Unióra kidolgozott stratégiai akcióterv mellett törtek lándzsát. Ennek a fő célkitűzése az volt, hogy az EU 2010-re a világ legversenyképesebb tudásalapú térsége legyen, az európai társadalmi modell megőrzése mellett. Ennek érdekében még abban az évben megfogalmazták a lisszaboni stratégiát (a továbbiakban: stratégia), a következő főbb célterületek – illetőleg azok mutatói javításának – igényével:

- versenyképes, tudásalapú gazdaság és társadalom megteremtése;
- jobb feltételek biztosítása a kutatás-fejlesztés (K+F) és az információs társadalom számára;
- a belső piac maradéktalan megvalósítása, az ezen a téren meglévő akadályok lebontása;
- az európai társadalmi modell modernizálása;
- a humán erőforrásokba való befektetés megfelelő feltételeinek kialakítása, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem;
- megfelelő gazdaságpolitikai eszköztár felhasználásával a fenti területeken meghozandó döntések gyakorlati megvalósulásának elősegítése, egy egészséges gazdasági növekedés előmozdítása (*új, nyitott koordinációs mechanizmus igénybevétele, amelyen keresztül a tagállamok közvetlen együttműködése, a legjobb tagállami gyakorlatok kölcsönös megismerése biztosítható*).

A mai pénzügyi válság időszakában ez a nagy ívű célkitűzés – enyhén szólva is – utópisztikusnak hat. Sőt, ha vetünk egy szempillantást az Eurochambers 2005-ben publikált felmérésére, akkor még az is kérdésessé válik, hogy a stratégia egyáltalán képes lett volna-e 2010-re beváltani a hozzá fűzött reményeket. Ez a neves európai think tank arra mutatott rá, hogy az EU a fenti mutatókat tekintve (a publikálás évében) már 22 évvel volt elmaradva az USA mögött, és a különbség egyre csak növekszik. Az egy főre jutó GDP-nek évente 8 százalékkal kellett volna nőnie ahhoz, hogy 2010-ig utol tudjuk érni az USA-t. Ezenfelül, ha azt vesszük alapul, hogy 2007-ben is csak 2,9 százalékos volt a gazdasági növeke-

⁶ Lisszaboni Európai Tanács (2000. március 23–24.): Elnökségi következtetések.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm (Letöltve: 2009. 01. 02.)

dés⁷, valamint hogy 2008-ban tovább csökkent ez a mutató, amit a pénzügyi válság csak betetőzött, akkor látható, hogy 2010-ig az eredeti lisszaboni cél biztosan nem érhető el. A versenyképességet leginkább megalapozó tárgykörök pedig nem mutattak (és mutatnak) olyan számokat, amelyek a stratégiát alátámaszthaták volna. Például: a kutatás-fejlesztés szintje az 1978-as USA-beli állapotot tükrözte⁸ (ezen a téren sem történt jelentős változás).

Mivel a 2000-es lisszaboni csúcstalálkozót követően a tavaszi Európai Tanács-ülések állandó témájává vált – a Bizottság jelentése alapján – a stratégia helyzetének áttekintése, könnyedén analizálni lehetett azokat a tényezőket, amelyek fényében módosítani kellett az eredeti célkitűzéseket. Ennek következtében már 2001 júniusában át kellett tervezni a célokat, a megvalósítás menetét. Így az Európai Tanács⁹ 2001. júniusi göteborgi ülése alkalmával az első módosítások már napvilágot is láttak, a fenntartható fejlődés alapelveire helyezve a hangsúlyt, értve ez alatt a jelen generációja igényeinek olyan módon történő kielégítését, ami nem a jövő nemzedékeinek kárára történik. Ezzel a stratégia gazdasági és társadalmi, szociális dimenziója környezetvédelmi szempontokkal egészült ki.

A 2002. márciusi barcelonai Európai Tanács¹⁰ részletesen áttekintette a stratégia célkitűzéseit. A gazdasági, társadalmi, szociális kérdések mellett a versenyképességet nagyon erőteljesen meghatározó terület, a kutatás-fejlesztés erősítése és az erre fordítandó összegek növelése lett a központi elem. A tervek szerint e kiadásokat úgy kell bővíteni, hogy azok 2010-re ériék el a GDP 3 százalékát oly módon, hogy az új beruházások kétharmadát a magánszférának kell teljesítenie.

Az Európai Tanács ülésein kívül szükséges röviden összegezni a Bizottság által készített azon jelentéseket, amelyek ugyancsak nagy jelentőséggel bírnak a stratégia célrendszerének pontos beazonosításában, megvalósításában menetében.

2003-ban a Sapir-, majd 2004-ben a Kok-jelentés¹¹ deklarálta, hogy a cél helyes, de az eredmény „ellentmondásos”.

2005. február 2-án a Bizottság elvégezte a félidei felülvizsgálatot¹², amelynek keretében leegyszerűsítették a célrendszert. A bizottsági jelentés – a Kok-jelentés

7 Brüsszeli Európai Tanács (2008. március 13–14.): Elnökségi következtetések. 7652/1/08 Brüsszel, 2008. május 20. (21.05.) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/99428.pdf (Letöltve: 2008. 12. 30.)

8 Ma.hu (2007): Európa gazdasága még mindig jóval az USA után kullog. <http://ma.hu/tart/rcikk/c/0/164477/1> (Letöltve: 2007. 10. 09.)

9 Göteborgi Európai Tanács (2001. június 15–16.): Elnökségi következtetések. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf (Letöltve: 2009. 01. 02.)

10 Barcelonai Európai Tanács (2002. március 15–16.): Elnökségi következtetések. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf (Letöltve: 2009. 01. 02.)

11 A magas szintű munkacsoport 2004 novemberében adta át jelentését az Európai Tanácsnak: „A kihívás leküzdése: a lisszaboni stratégia a növekedésért és a munkahelyekért” címmel.

12 Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért – A lisszaboni stratégia új kezdete COM (2005) 24 végleges Brüsszel, 2. 2. 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:HU:PDF> (Letöltve 2008. 02. 13.)

alapján – azt javasolta, hogy a stratégia központi eleme a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés legyen. Mindezt oly módon, hogy az e célok érdekében tett intézkedések az európai szociális modell és a környezetvédelmi vívmányok erősítését szolgálják. A stratégiát minden azt megvalósító – szubnacionális, tagállami és közöségi – szereplőnek magáénak kell éreznie.

2.3. Megújulás

Ezt követően az Európai Tanács 2005. márciusi ülésén¹³ a következő prioritások kerültek a középpontba:

- munkaerőpiac, szociálpolitika (*növekedés a foglalkoztatás és a szociális kohézió érdekében*);
- termék- és tőkepiacok (*befektetők számára vonzó üzleti légkör kialakítása*);
- beruházás a tudásalapú társadalomba (*tudás és innováció*).

Alapvető fontosságú továbbá, hogy a megújított stratégiának bele kell illeszkednie a *fenntartható fejlődés* követelményébe, a göteborgi céloknak megfelelően.

A célrendszer meghatározása mellett – az eredményes végrehajtás jegyében – egy világos cselekvési rendszer felvázolása is megtalálható ebben az európai tanácsi dokumentumban. Az ide vonatkozó, „A kormányzás javítása” című részben foglaltaknak már csak azért is nagy jelentősége van, mert a stratégiával kapcsolatban máig az egyik legneuralgikusabb pont annak megvalósítása.

A végrehajtás új kiindulópontjaként hároméves ciklusokat állapítottak meg (2005 áprilisától kezdődően), melyen belül a következő lépésekben valósulnak meg a célkitűzések:

- A kiindulópont a bizottsági összefoglaló dokumentum, a *stratégiai jelentés*. Ezt a Tanács illetékes formációi megvizsgálják, majd az Európai Tanács a tavaszi ülésén megvitatja, megállapítja a stratégia gazdasági, szociális és környezetvédelmi téren alkalmazandó politikai irányvonalait.
- Az Európai Tanács elnökségi következtetéseiben megfogalmazottaknak megfelelően és az ide vonatkozó eljárásokat megtartva, a Tanács elfogadja az ún. *integrált iránymutatásokat, az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat, valamint a foglalkoztatási iránymutatásokat*. Ezek biztosítják az elnökségi következtetésekből megállapított prioritási területek gazdasági összhangját.
- Az integrált iránymutatások alapján a tagállamok saját hatáskörben elkészítik *nemzeti reformprogramjaikat* (nemzeti akcióprogramnak is szokták titulálni), amelyeknek meg kell felelniük a tagállami mozgástérnek. Mindezeket az illetékes kormányzati, valamint szubnacionális szervekkel (regionális és helyi intézményekkel) együttműködve szükséges elkészíteni. Ezt segíti elő a minden tagállam esetében kinevezendő *nemzeti koordinátor*, a „Mrs. vagy Mr. Lisszabon”, akinek a stratégia különböző elemei közötti koordináció biztosítása a feladata.

¹³ Brüsszeli Európai Tanács (2005. március 22–23.): Elnökségi következtetések. 7619/1/05 Brüsszel, 2005. március 23. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/84345.pdf (Letöltve: 2009. 01.02.)

- A nemzeti reformprogramok elkészítése mellett a Bizottság a *közösségi lisszaboni programot* is benyújtja, meghatározva a közösségi cselekvés alappilléreit.
- A Bizottság további feladata, hogy a stratégia megvalósulásának nyomon követéséről szóló jelentéseket évente, egyetlen dokumentumba összegyűjtse, annak érdekében, hogy a nemzeti programok végrehajtását célzó intézkedések könnyebben feltérképezhetőek legyenek.
- A Bizottság ezt követően *éves jelentést* készít, amely a stratégia különböző célterületeinek vonatkozásában elért eredményeket tartalmazza. Ezt az Európai Tanács minden év tavaszán felülvizsgálja, és dönt az integrált iránymutatások esetleges módosításairól.
- Végül, a hároméves ciklus végén sor kerül az integrált iránymutatások, a nemzeti reformprogramok, valamint a közösségi lisszaboni program megújítására, a bizottsági stratégiai jelentésből kiindulva.

A 2005. tavaszi Európai Tanács elnökségi következtetéseiből megismerhető a leegyszerűsített, könnyebben kezelhető versenyképességi célrendszer, valamint az azt alátámasztó megvalósítási mechanizmus. Ezek alapján 2005 tavaszán megtörtént a stratégia konszolidációja, s ezzel megteremtődtek az alapjai annak, hogy a realitások talaján lehessen kezelni az Európai Unió versenyképességi célkitűzéseit.

Az Európai Tanács 2006. márciusi ülésén elfogadott elnökségi következtetések¹⁴ a 2005-ös célokkal harmonizálva a következő prioritási területeket határozták meg:

- Kiemelt intézkedések konkrét területei:
 - *a tudásba és az innovációba való nagyobb mértékű beruházás;*
 - *a vállalkozási potenciál felszabadítása, különösen a kkv-k tekintetében;*
 - *a kiemelt fontosságú csoportok munkavállalási lehetőségeinek növelése.*
- Európai energiapolitika, éghajlatváltozás
- A lendület fenntartásához szükséges intézkedések meghatározása:
 - *szilárd, fenntartható államháztartás biztosítása;*
 - *a belső piac teljes körű megvalósítása és a beruházások előmozdítása;*
 - *a társadalmi kohézió növelése;*
 - *környezetvédelmi szempontból fenntartható növekedés.*

A végrehajtás terén pedig az elnökségi következtetés a 2005 óta eltelt egy év vonatkozásában elismerően szólt a következő fejleményekről.

- Az európai állam- és kormányfők üdvözltek a Tanács által elvégzett munkát, továbbá az integrált iránymutatások alapján elkészített tagállami nemzeti akcióprogramokat. Ezzel párhuzamosan elismerték a közösségi lisszaboni program vonatkozásában elért előrelépéseket.
- Megállapítást nyert, hogy (tagállami szinten) a nemzeti akcióprogramok kialakításában növelték a nemzeti parlamentek, a regionális és helyi hatóságok kép-

¹⁴ Brüsszeli Európai Tanács (2006. március 23–24.): Elnökségi következtetések. 7775/1/06 Brüsszel, 2006. május 18. (30.05.) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/89025.pdf (Letöltve: 2008. 02. 24..)

viselőinek, valamint a civil társadalom érdekelt feleinek a szerepét is. Ezzel kapcsolatban az Európai Tanács tovább ösztönözte Európa polgárainak bevonását a stratégia megvalósításába. Közösségi szinten pedig az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kezdeményezéseit emelte ki.

A 2007. márciusi Európai Tanács¹⁵ a 2006-ban meghatározott prioritási területek mentén haladt tovább. Azok a célterületek¹⁶, amelyek vonatkozásában az állam- és kormányfők meghatározták a további teendőket, teljes egészében az egy évvel azelőtt kiemelt cselekvési területek alá tartoztak.

A legutóbbi bekezdésekből egyértelműen leszűrhető, hogy a stratégia 2005-ös újraindítása már biztosabb lábakon áll, mint az azt megelőző 2000-es vagy annak módosításait adó további Európai Tanács-ülések. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a 2006. tavaszi csúcstól csak egy kisebb kiegészítést eszközölt, a 2005-ös alapok érintetlenül hagyása mellett. 2007-ben pedig teljes egészében az előző évek célrendszerének „ernyője” alatt aktualizálták az azon belül megtenni szükséges legújabb lépéseket. A prioritások területein az Európai Tanács 2008-as tavaszi ülése sem változtatott, viszont a stratégia megvalósításának központi elemére, a végrehajtásra helyezi a hangsúlyt, de megtartja az eddigiekben kialakított – a célok elérését szavatoló – végrehajtási eszközrendszert.

2.4. A legújabb fejlemények

A 2005-ös és a kisebb kiegészítéssel megfogalmazott 2006-os cselekvési területek közül a tagállamok különösen nagy jelentőséget tulajdonítanak a *kiemelt intézkedések konkrét területeinek*. Többek között ezek a pontok képezik a Bizottság által az Európai Tanácsnak készített, 2007. december 12-i stratégiai jelentés alapját is. E dokumentum relevanciáját azonban további két nagyon fontos tényező is adja: először is, hogy itt ismerhetők meg az első lisszaboni ciklus (2005–2008) alatt elért eredmények, másodsor pedig ez vetíti előre a stratégia következő hároméves ciklusát (2008–2010)¹⁷, amelyről a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa (ECOFIN) 2008.

15 Brüsszeli Európai Tanács (2007. március 8–9.): Elnökségi következtetések. 7224/1/07 Brüsszel, 2007. május 2. (04.05) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/93147.pdf (Letöltve: 2009. 01. 02.)

16 Ezek a következők:

- belső piac és a versenyképesség erősítése;
- innováció, valamint a kutatás-fejlesztésbe történő nagyobb arányú befektetés jobb keretfeltételeinek megteremtése;
- minőségi foglalkoztatás fellendítése és a társadalmi kohézió javítása;
- egy dinamikusabb üzleti környezet megteremtése érdekében a „jobb szabályozás” programjának előbbre vitele;
- egy fenntartható integrált európai energia- és éghajlat-politika kidolgozása.

17 Stratégiai jelentés a növekedést és a foglalkoztatást célzó megújult lisszaboni stratégiáról: új ciklus indítása (2008–2010) – A reformok ütemének fenntartása COM(2007) 803 végleges – I. rész Brüsszel, 11. 12. 2007 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0803\(01\):FIN:HU:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0803(01):FIN:HU:PDF) (Letöltve: : 2008. 02. 18.)

január 22-én tartotta meg az irányadó vitát¹⁸, és amelyet az Európai Tanács aztán a március 13–14-i ülésén¹⁹ indított el.

Az elnökségi következtetés ide vonatkozó lényegi elemeit a következőkben lehet összefoglalni:

- Ismételten megerősítették az Európai Tanács 2006. tavaszi ülésén meghatározott – a fentiekben bemutatott – kiemelt cselekvési területeket, valamint ezek összehangolását, amelyek továbbra is az alapját képezik a stratégiai cselekvésnek.
- Az új ciklus középpontjában a végrehajtás áll. Továbbra is nagyon fontos, hogy a stratégia megvalósítása csakis az EU szociális dimenziójának figyelembevételével, annak megőrzése mellett mehet végbe. Ennek keretében alapvető fontosságú, hogy a gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitikák integrálása folytatódjon.
- A végrehajtás szintjei, szereplői:
 - *Közösségi szint:*
 - Európai Tanács
 - Tanács (Versenyképességi Tanács, Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa, Foglalkoztatás, Szociálpolitika, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Ügyek Tanácsa, Környezetvédelmi Tanács, Oktatási, Ifjúsági és Kulturális Tanács)
 - Európai Bizottság
 - Európai Parlament
 - Régiók Bizottsága
 - Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
 - *Tagállami szint (a tagállamok kormányzatai)*
 - *Szubnacionális szint:*
 - A stratégiával kapcsolatban az egyik legélesebb kritika az, hogy a helyi és a regionális szintek, valamint az érdekelt civil szereplők fontosságának nem tulajdonít nagy jelentőséget. Az európai állam- és kormányfők viszont egy régi – a stratégia vonatkozásában megjelenő – adósságuknak tettek eleget azzal, hogy már korábban is expliciten elismerték ezen aktorok jelentőségét a növekedésben és a munkahelyteremtésben, megerősítve tehát azt a tényt, hogy nélkülük nem lehet eredményes a megvalósítás. A 2008. tavaszi csúc is kiemeli ezeknek a szereplőknek a fontosságát.
 - Sok közösségi kezdeményezés nem felel meg maradéktalanul a polgárközeliség követelményének. Így a stratégia tekintetében is elengedhetetlen, hogy az uniós polgárok magukénak érezzék az abban foglaltakat, hiszen ez nélkülözhetetlen a célok megvalósításához. Erre már a 2005-

18 Sajtóközlemény – A Tanács 2844. ülése – Gazdasági és Pénzügyek 2008. január 22. 5372/08 (Presse 11) Brüsszel http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ecofin/98489.pdf (Letöltve: 2008. 02. 13.)

19 Brüsszeli Európai Tanács (2008. március 13-14.): Elnökségi következtetések. 7652/1/08 Brüsszel, 2008. május 20. (21.05.) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/99428.pdf (Letöltve: 2008. 12. 30.)

ős bizottsági félidei jelentés, valamint a 2006-os elnökségi következtetés is rámutat. Az előbbieket alapján tehát a tagállamok állampolgárainak is kulcsfontosságú szereplőknek kell lenniük a célok megvalósításában.

- A végrehajtás folyamata:
 - Az Európai Tanács jóváhagyta – a tagállamok és az euróövezet részére – a Tanács által, a Bizottság javaslatai alapján kidolgozott, országspecifikus gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai ajánlásokat, amelyek elfogadására a Tanács felkérést kap. Minden tagállam elkészíti a saját cselekvési tervét, azaz a nemzeti akcióprogramokat, valamint az ezek végrehajtásáról szóló jelentéseket. Ezeket az integrált iránymutatásokra, valamint az országspecifikus ajánlásokra és a fokozott odafigyelést igénylő pontokra tekintettel kell elkészíteniük. Mindvégig, a többoldalú felügyelet keretében, intenzívebbé kell tenni a legjobb gyakorlatok cseréjét (benchmarking)²⁰, különösen az eredményesen működő nyitott koordináció²¹ módszerének segítségével hívásával. Ezeknek a mechanizmusoknak a megfelelő működtetésére többek között azért is nagy szükség van, mert, mint látható, a stratégia alapvetően olyan területek vonatkozásában próbálja a mutatókat javítani, amelyek leginkább tagállami hatáskörbe, esetleg a megosztott kompetenciák körébe tartoznak.
 - A tagállami cselekvési mechanizmusok „melegágyaként” az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, az Európai Parlamentet, valamint a Tanácsot arra, hogy saját hatáskörben fejlesszék a lisszaboni stratégiának a közösségi kompetenciák körébe tartozó területeit.
 - A stratégia céljainak elérése komoly anyagi ráfordításokat igényel mind tagállami, mind pedig közösségi szinten. Ezért az Európai Tanács felszólítja a tagállamokat arra, hogy a kiadások tükrözzék a források elkülönítésére vonatkozó kötelezettségvállalásokat. Közösségi szinten pedig hangsúlyozza a dokumentum, hogy a felülvizsgált Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott uniós keret megfelelő eszközöket nyújt a célok realizálásához.

20 A fogalom a vállalatirányítás, piackutatás köréből származik. A szakirodalom négy fajtáját különbözteti meg benchmarkingnak:

- folyamati vagy általános;
- funkcionális vagy területi;
- verseny-;
- belső.

A lisszaboni stratégia szemszögéből a verseny-benchmarking a releváns, ennek az analógiájával kell élnünk. Ez alapján a piacon – jelen esetben a globális gazdasági térben – jelen lévő közvetlen versenytársak (országok, gazdasági térségek) benchmarkingolása történik. A cél az, hogy áttekintsük és összehasonlítsuk a különböző módszereket, munkafolyamatokat a versenytársakéval, mindezt egy etalonnak számító minta mentén. A benchmarkingoló ezáltal átlátja, hogy hol tart a versenytárs, és ehhez képest ő hol található a mércén. Ezenkívül a saját közvetlen folyamatait, eredményeit is össze tudja hasonlítani.

(Forrás: STandard-Team Gazdasági és Szolgáltató Kft. (2008): A benchmarking fajtái. <http://www.standard-team.hu/prg/cikk.php?id=178> – Letöltés: 2008. 02. 13.)

21 Lásd ennek a pontos folyamatát fentebb, a 2005. tavaszi Európai Tanács által elfogadott elnökségi következtetéseket taglaló részben.

2.5. Kritika

Az európai termelékenységi mutatók utóbbi évtizedekben történő visszaesésére, és ezen keresztül a nemzetközi versenyképesség veszélybe kerülésére adott uniós válasznak, a lisszaboni stratégiának a relevanciája vitathatatlan a globalizálódó világ kihívásainak árnyékában. Emellett viszont, sajnálatos módon, az annak végrehajtásával kapcsolatos kritikák is helytállóak.

Mindvégig látható a stratégia fejlődésének folyamatában, hogy a termelékenységet, és ezen keresztül a versenyképességet biztosító cselekvési területek pontos azonosítása 2005-re majd 2006-ra megtörténik. Lényegében 2005-ig, a célrendszer leegyszerűsítéséig már megtalálhatjuk a legfontosabb, kiemelt cselekvési területeket az addig napvilágot látott, a stratégiához kapcsolódó dokumentumok hasábjain. Belátható időn belül ezeknek mint a versenyképességet biztosító célterületeknek a téren jelentős módosulás (esetleg egyesek kiesése, mások bekerülése a célrendszerbe) nem következik be.

Az eredményes végrehajtás folyamata viszont sokáig nem kapott akkora hangsúlyt, mint a célrendszer pontos meghatározása. Ennek ellenére viszont az utóbbi években számottevő előrelépés tapasztalható ezen a téren. Elég, ha csak az egyik legutóbbi, 2008. tavaszi elnökségi következtetésekre pillantunk, amelynek középpontjában a stratégia végrehajtása áll.

Megállapítható tehát, hogy a stratégia sikeressége jelenleg elsősorban nem a megválasztott cselekvési területeken, hanem az eredményes végrehajtáson nyugszik, ezért a következőkben az utóbbi kapcsán felmerülő fontosabb kritikákat ismertettem, amelyek jövőbeli kiküszöbölése nagymértékben elősegítheti a stratégia céljainak elérését.

- A kitűzött célok megfelelő megvalósítását veszélyeztetheti az, hogy a stratégia a tagállamok részéről nem igényel jogi kötelezettségvállalást. Természetesen minden tagállam a stratégia mellett érvelt, de a megvalósítás vonatkozásában már nem alakítottak ki biztosítékrendszert.
 - A cselekvési területek legfontosabb elemei (kiemelt intézkedések konkrét területei) esetében leginkább a tagállamoknak van megfelelő döntéshozatali kompetenciája, például, csak egy-kettőt említve a legfontosabbak közül: szociális ellátórendszerek, oktatás-képzés, munkaerőpiac. Tehát a közösségi jogi eszközrendszer nem elegendő az ezen a téren szükséges intézkedések meghozatalára.
 - Ebből következően kell kitérni arra a negatív körülményre, hogy a lisszaboni célokat sok esetben megelőzik a tagállami érdekek. Így a végrehajtás sokszor nem teljes mértékben tükrözi a lisszaboni célkitűzéseket. Már magának a célrendszer elemeinek kidolgozása során is megjelenik a tisztán tagállami érdek. Például a Bizottság 2005. évi felülvizsgálatának keretében tett javaslat a növekedésről és a foglalkoztatás előtérbe helyezéséről Franciaország és Németország belpolitikai érdekeinek figyelembevételével történt²².

22 Iván Gábor (2006): A Lisszaboni Stratégia. In: Marján Attila (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága – Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*. HVG Kiadó Zrt., Budapest. 90. o.

- A tagállamoknak és a Bizottságnak évről évre egyre több – a kitűzött célok érdekében tett lépéseket értékelő – indikátort kellett vizsgálnia, amelyek rendszere egy idő után már átláthatatlanná vált. 2001-ben 32, 2002-ben már 36, 2003-ban pedig 42 mutató volt. Ezért 2003-ban az Európai Tanács csökkentette e mutatók számát 14-re, az ún. kiemelt jelzőszámokra.²³ Ez nagyon fontos, az eredményesség felé mutató lépés volt. Továbbra is létfontosságú, hogy e mutatók száma ne induljon növekedésnek, mert későbbi nyomon követésük, elemzésük megnehezítheti a stratégia céljainak elérését.
- A siker egyik záloga az ún. benchmarking megfelelő alkalmazása. Ez a mechanizmus az egyik megerősítő, központi eleme a stratégiának, amelynek a középpontjában jelenleg az USA áll.
 - Ha az utóbbi években a Világgazdasági Fórum által készített globális versenyképességi jelentések számításait figyelembe vesszük, megállapíthatjuk – az USA-hoz viszonyítva –, hogy a fejlett nyugat-európai országok közül Finnország, Svédország és Dánia meglehetősen tartós, kedvező pozíciót foglal el a versenyképességi mutatók számszerű értékei vonatkozásában.²⁴ Több tárgykörben megállapított indexek tekintetében még meg is előzik az USA-t. Ezek alapján célszerűbb lenne, ha a benchmarking középpontjába ezek a tagállamok kerülnének, mert az európai kultúrkörhöz tartozó két ország esetében sokkal jobban működhet ez a mechanizmus, mint egy angolszász – azon belül amerikai – és az európai országok relációjában. Még abban az esetben is eredményesebb lehetne a benchmarking előbb vázolt „európai” koncepciója, ha a fenti három ország átfogó versenyképességi indexe nem haladja meg az USA-ét. A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy a lemaradás nem nagyfokú. Az utóbbi két év átfogó versenyképességi indexeit megvizsgálva, a következőket állapíthatjuk meg:
 - A 2007–2008-as globális versenyképességi jelentés alapján²⁵:
 1. USA: 5,67
 2. Svájc: 5,62
 3. Dánia: 5,55
 4. Svédország: 5,54 (a 2006–2007-es jelentésben még a 9. helyen szerepelt)
 5. Németország: 5,51 (a 2006–2007-es jelentésben még a 7. helyen szerepelt, de, mint látni fogjuk, a 2008–2009-es jelentésben már Szingapúr veszi át a helyét)
 6. Finnország: 5,49

23 Gács János (2005): *A Lisszaboni Folyamat: rejtélyek, elméleti problémák és gyakorlati nehézségek*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest. 26 o. <http://econ.core.hu/doc/dp/dp/mtdp0501.pdf> (Letöltve: 2007. 10. 09.)

24 Lásd például a legutóbbi globális versenyképességi jelentést: World Economic Forum – The Global Competitiveness Report 2008–2009. <http://www.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf> (Letöltve: 2008. 12. 28.)

25 World Economic Forum – The Global Competitiveness Report 2007-2008. (Full rankings) http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2007/gcr2007_rankings.pdf (Letöltve: 2008. 12. 28.)

- A 2008–2009-es globális versenyképességi jelentés alapján²⁶:
 1. USA: 5,74
 2. Svájc: 5,61
 3. Dánia: 5,58
 4. Svédország: 5,53
 5. Szingapúr: 5,53 (a 2007–2008-as 7. helyről Németország helyébe lépve)
 6. Finnország: 5,50
- Továbbra is kiemelten fontos, hogy a stratégia célrendszerét végső soron megvalósító érintettek erőteljesebben bevonják a megvalósításba.
 - Közösségi szinten a Bizottság kulcsszerepének egyértelmű hangsúlyozása mellett elengedhetetlen az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság fokozottabb bevonása. E közösségi intézmények szerepének megerősítésével némileg eredményesebben lehetne ellensúlyozni az éppen aktuális tagállami érdekek artikulációját, azaz a stratégia céljainak „tagállami ízű” módosítására irányuló kezdeményezéseket.
 - Szubnacionális szinten a regionális és a helyi hatóságoknak, valamint a civil társadalom bevonása, véleményének fokozottabb figyelembevétele lenne a legfontosabb.
- A stratégia neuralgikus pontja az, hogy annak propagálása a tagállamok állampolgárai körében a mai napig nem megfelelő. Az előbb említett szubnacionális szintek gyenge szerepe a végrehajtás folyamatában többek között ezzel magyarázható. Ezért szükséges lenne azoknak a csatornáknak a kialakítása, amelyeken keresztül az uniós polgárokat ki lehetne mozdítani az érdektelenségből, és közelebb lehetne hozzájuk vinni ezt a közösségi kezdeményezést.

3. Aktuális kihívások a lisszaboni célrendszer keretében megfogalmazott területeken

A Európai Tanács 2008. tavaszi ülésén elindított második hároméves (2008–2010) lisszaboni menetrend alapját adó bizottsági stratégiai jelentés²⁷ számos terület tekintetében elismerően szól a 2005-ben útjára indított első hároméves (2005–2008) ciklusban elért eredményekről.

A gazdasági növekedés a 2005. évi 1,8 százalékról emelkedésnek indult, és 2007-ben már 2,9 százalékos volt. A termelékenység 2006-os bővülése elérte az 1,5 szá-

²⁶ World Economic Forum – The Global Competitiveness Report 2008-2009. (Full rankings) <http://www.weforum.org/pdf/gcr/2008/rankings.pdf> (Letöltve: 2008. 12. 28.)

²⁷ Stratégiai jelentés a növekedést és a foglalkoztatást célzó megújult lisszaboni stratégiáról: új ciklus indítása (2008–2010) – A reformok ütemének fenntartása” COM(2007) 803 végleges – I. rész Brüsszel, 11. 12. 2007. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0803\(01\):FIN:HU:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0803(01):FIN:HU:PDF) (Letöltve: 2008. 02. 18.)

zalékot, szemben a 2000 és 2005 közötti éves 1,2 százalékos növekedési rátával. Az elmúlt két évben majdnem 6,5 millió új munkahely jött létre. A foglalkoztatási ráta 2007. évi 66 százalékos szintje egyre jobban megközelíti a lisszaboni 70 százalékos célt. Tíz év után 2007-ben először járt együtt a foglalkoztatás és a termelékenység növekedése.

Sajnos azonban ezen előrelépések mellett könnyen kitapinthatók azok a területek, amelyek a sikereket beárnyékolják. Még mindig nincsen meg az a környezet, amely a vállalkozások növekedéséhez szükséges. Az innováció és a kutatás-fejlesztés terén mára sem valósult meg az egységes európai megközelítés, és a magán-szektor hozzájárulása sem elégséges. Továbbra is túl sok a munkanélküli európai polgár. Az éghajlatváltozás megakadályozásának alapját képező alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság még mindig várat magára.

Ezért a következőkben a lisszaboni célterületeken jelentkező legfontosabb kihívások és azok kezelésének mikéntjére vonatkozó javaslatok felvillantása következik, annak további hangsúlyozása mellett, hogy nincs szükség újabb prioritási területek becsatornázására a célrendszerbe, hanem a már pontosan meghatározott cselekvési területeken jelentkező kihívások kezelését biztosító végrehajtási mechanizmusok fejlesztését kell célul tűzni.

3.1. Termék- és tőkepiacok (belső piac)

A belső piac működése 1993 és 2003 között 2,5 millió munkahely megteremtéséhez és 870 milliárd euró jövedelem előállításához járult hozzá, ami 1,8 százalékkal növelte az EU GDP-jét. A piac azonban nem kellőképpen liberalizált, főként a szolgáltatások – ideértve a pénzügyi szolgáltatásokat is – piacán, amely a GDP több mint kétharmadát adja.²⁸

- Ezért szükséges lebontani a belső piac megfelelő működése előtti akadályokat, a távközlés és a közszolgáltatások, a közlekedés és a pénzügyi szolgáltatások liberalizációjának ösztönzése révén.
- Európában a vállalkozások 98 százaléka kis és közepes cég. A magánszférában ők adják a munkahelyek 55 százalékát.²⁹ Sajnálatos, de ma még a vállalkozások közel 30 százaléka ütközik valamilyen akadályba a tagállamok közötti kereskedelemben.³⁰ Ezért a vállalkozásindítási környezetet, az erre vonatkozó szabályokat egyszerűsíteni kell, ha a körülmények engedik, akkor a tár-

²⁸ Az Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete (2007): Fókuszban a növekedés és a foglalkoztatás. http://ec.europa.eu/magyarorszag/news/current_issues/20070831_lisszaboni_strategia_hu.htm (Letöltve 2008. 02. 21.)

²⁹ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács határozata a versenyképességi és innovációs keretprogram (2007–2013) létrehozásáról. COM(2005) 121 végleges Brüsszel, 6. 4. 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0121:FIN:HU:PDF> (Letöltve: 2008. 02. 13.)

³⁰ Az árúk szabad mozgása – az utolsó akadályokról szavaz az EP (Sajtóközlemény – 2008. 02.19.) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080215STO21486+0+DOC+PDF+VO//HU&language=HU> (Letöltve: 2008. 02. 23.)

sasági adó egységes alapjának megteremtése mellett. A vállalati verseny ösztönzése irányába lenne fontos elmozdulni, a protekcionizmust, a bürokráciát háttérbe kellene szorítani.

- A belső piac létrejöttének egyik legfontosabb záloga a „Jobb szabályozás” nevezetű program sikeres megvalósítása. Ez egy, a Bizottság által indítványozott, és az Európai Tanács által felkarolt program, amelyet a tagállamok szabályozási környezetének és az adminisztratív terheinek csökkentése érdekében indítottak el. Fontos előrelépések történtek ezen a területen. Ezt állapította meg a Bizottság 2007. december 11-én nyilvánosságra hozott stratégiai jelentésében – a második lisszaboni ciklus alapját képező dokumentumban –, s az elért eredményeket az Európai Tanács is üdvözölte a 2008. tavaszi ülésén.
- Fontos az EU-n belüli területi egyenlőtlenségek mérséklése, mert ez súlyosan veszélyezteti az unió versenyképességét. Ezzel szoros összefüggésben a kohéziós politikát továbbra is kiemelt területként szükséges kezelni, ami Magyarország érdekeit tekintve is az egyik legfontosabb cél.

3.2. Beruházás a tudásalapú társadalomba

- *Oktatás (az egész életen át tartó tanulás)*
 - Az 1999. június 19-én elindított bolognai folyamat célrendszerébe tartozó, de még nem, vagy nem kellőképpen megvalósított elemek realizálása, amelynek keretében a következőket kell megtenni:
 - könnyen értelmezhető és összehasonlítható végzettségek rendszerének előmozdítása;
 - a hallgatói mobilitás fejlesztése, ezzel kapcsolatos programok kidolgozása;
 - az egységes európai felsőoktatási minőségbiztosítás feltételeinek megteremtése;
 - az Egységes Felsőoktatási Térség megvalósítása, vonzóbbá tétele.
- *Kutatás-fejlesztés (K+F)*
 - A K+F-kiadásokat a GDP-hez viszonyítva a következőképpen lehet összefoglalni: Japán 3 százalékát, az USA 2,6 százalékát, az EU pedig 2 százalékát költi átlagosan erre a szegmensre.³¹ Ezért kevés az EU-ban az innovációs befektetések aránya: EU 1,9 százalék, USA 2,7 százalék, Japán 3 százalék.
 - Ezt a sajnálatos állapotot pedig csak tovább konzerválja az a tény, hogy Európában nincsen elég kutató. Ezer munkavállalóból 5,1 százalék foglalkozik kutatási tevékenységgel, míg az USA-ban 7,4, Japánban pedig 8,9 százalék.³²

31 Novotny Ádám (2005): Tudásalapú Európa – elérhető? In: Búzás N. (szerk.): *Tudásmenedzsment és tudásalapú gazdaságfejlesztés*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei 2005. JATEPress, Szeged, 34–49 o. <http://www.eco.u-szeged.hu/tudkozlemeny/pdf/2005/Novotny.pdf> (Letöltve: 2007. 10. 09.)

32 OFA Foglalkoztatást Elősegítő Közhasznú Társaság (2003): Beszámoló a gazdasági, társadalmi és környezeti megújulás lisszaboni stratégiájáról. <http://www.ofakht.hu/index/html/szp/ehhirek/2003aug.pdf> (Letöltve: 2007. 10. 09.)



- Ráadásul Európa nem biztosít olyan környezetet, hogy itt maradjanak a szakemberek.³³
- Mindezt csak tovább fokozza az, hogy az EU nem fordít elég összeget kutatás-fejlesztésre, ezenkívül a kutatók nem képesek a gyakorlatban olyan sikeresen megvalósítani eredményeiket, mint az USA-ban vagy Japánban tevékenykedő kollégáik.
 - Ezért szükséges a K+F regionális programok megvalósítása, amelybe a vállalkozásokat és az egyetemeket is be kell kapcsolni, a magántőke növelésével egyidejűleg. Elengedhetetlen feladat továbbá a prioritások pontos megjelölése – amivel ki lehet küszöbölni az anyagi erőforrások elaprózódását –, valamint a különböző adókedvezmények biztosítása, az effajta tevékenységek végzésének előmozdítása érdekében.
 - A kutatók egységes munkaerőpiacának kialakítása elengedhetetlen feladat, mellyel szoros összefüggésben növelni kell a kutatói mobilitást, kiterjesztve a harmadik országok szakembereire is, párhuzamosan az ehhez kapcsolódó programok kidolgozásával. Ebben az Európai Kutatási Tanácsnak kulcsfontosságú szerepet kell kapnia.
 - Nagyon fontos a közelmúltban Budapesten felállított közösségi szintű szervezet, az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EITI) tevékenységének támogatása. Az EITI fogja megvalósítani a „tudásháromszög” (oktatás–kutatás–innováció) koncepcióját.
 - Az egységes európai szabadalmi eljárás megalkotása szintén várat még magára.
 - A Bizottság által 2002 tavaszán létrehozott egységes európai kutatási térség hangsúlyozása, az elmaradottabb tagállamok integrációjának elősegítése ugyancsak központi elem a kutatás-fejlesztés témakörében.
 - *Infokommunikáció*
 - Az EU termelékenysége növekedésében elért eredményeknek már ma is több mint a fele az infokommunikációs technológiáknak valósul meg. Az EU GDP-jének 6–8 százalékát adja ez az ágazat.³⁴ Ezért a következők megtevétele elemi fontosságú a versenyképesség megőrzése érdekében:
 - Az infokommunikációs eszközök³⁵ kiterjesztése a háztartásokban, az iskolákban (eLearning), az üzleti szervezetekben (eBusiness) és a közszolgáltatások (eHealth) terén.
 - Infokommunikációs központok létrehozásának jövőbeli támogatása.

³³ Ezzel kapcsolatban kell azt megemlíteni, hogy az 1990-es évek elején az USA-ban PhD-fokozatot szerző európaiak 49 százaléka nem tért vissza a doktori fokozat megszerzését követően, 2000-re ez a mutató már 75 százalék volt. (Forrás: Rácz Ibolya–Rudó Mónika (2006): *Az Európai Unió kutatáspolitikájának két prioritása: kutatói mobilitás és a női kutatók esélyegyenlősége.* <http://www.tudig.bme.hu/munkatars/muhelytanulmanyok.htm> - Letöltve: 2007. 10. 09.)

³⁴ eMagyarország (2006): *i2010 – Stratégiai keret a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés előmozdításáért.* http://www.emagyarorszag.hu/kepek/upload/2007-06/035_i2010_july05_v1_1.pdf (Letöltve: 2007. 10. 09.)

- Ez irányú kutatásokra fordított összegek növelése. Jelenleg átlagosan 1 euró befektetés kb. 7 euró hasznot hoz ezen a téren.
- Az Egységes Európai Információs Tér működtetése, ennek érdekében különböző stratégiák kidolgozása.

3.3. Szociálpolitika, munkaerőpiac

A két kategória szorosan összefügg. Mint ahogy már a Bizottság által közzétett zöld könyv³⁶ 2005-ben rámutatott, az unió populációja – a bevándorlásnak köszönhetően – 2025-ig növekszik, majd csökkenni kezd. 458 millió 2005-ben, 469,5 millió 2025-ben (+2 %), és 468,7 millió lakossal kell számolnunk 2030-ban. Mindez a teljes munkaképes korú népességre vetítve (15–64 évesek) 2005 és 2030 között 20,8 milliós zsugorodást jelent.

A Kok-féle munkacsoport hangsúlyozta, hogy ez a GNP jelenlegi 2–2,5 százalékos éves bővülését 2040-re 1,25 százalékra mérsékelheti. Mindezek hátterében az alacsony születésszám, a várható élettartam növekedése és a 60 év feletti munkavállalók számának emelkedése áll. Az idősebb, 55 és 64 év közötti munkavállalók száma 2030-ra várhatóan 24 millióval lesz magasabb, ami azzal jár, hogy amint ez az életkori csoport eléri a nyugdíjkorhatárt, megnöveli a nyugdíj- és egészségügyi ellátási rendszerre nehezedő nyomást. Az eltartottsági ráta a 2005-ös 49 százalékról 66 százalékra ugrik 2030-ban.

A Bizottság szerint ilyen körülmények között az európai népesség öregedése 2040-re a felére csökkenti a gazdasági növekedési potenciált, ezért mindenféleképpen nagyon fontos, hogy a foglalkoztatottsági szint emelésével kompenzáljuk a munkaképes korú népesség fogyását.

- A munkanélküliség – ami a fiatalok körében különösen magas – szintjének javításával kapcsolatban még van mit tenni.³⁷ A fiatalok számára több csatornát kell kialakítani ahhoz, hogy betörhessenek a munkaerőpiacra.
- Az öregkori aktivitás elősegítését is kiemelt fontosságú területként kell kezelni.
- A nők körében jegyzett munkanélküliség 2004-ben 10 százalék volt, emellett a férfiak ezen mutatója 8,3 százalékon állt. A nők mindösszesen 55,7 százalékos foglalkoztatottsági aránya (a férfiak esetében 71 százalék) kihasználatlan potenciált rejt, ezért a nők aktívabb részvételének támogatása a munkaerőpiacon alapvető feladat.³⁸ Első lépésként a nemek közötti 15 százaléknyi átlagos fizetési különbséget kell csökkenteni.

35 Ebből a szempontból a két legfontosabb ilyen eszköz: a szélessávú internet-hozzáférés és a harmadik generációs mobilkommunikáció (3G)

36 Zöld könyv: A demográfiai változások kihívása, a nemzedékek közötti szolidaritás új formái. (Green Paper) COM(2005) 94 végleges Brüsszel 16. 3. 2005. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_hu.pdf (Letöltve: 2007. 10. 09.)

37 Európai Szakszervezeti Szövetség (2005): Európa előtt álló feladat: helyre tenni a Lisszaboni Stratégiát. 5. o. <http://www.etuc.org/IMG/pdf/BrochLisbonHU.pdf> (Letöltve: 2007. 10. 09.)

38 Uo. 7. o.

- A munkaszervezés új, modern formáinak bevezetése felé kell elmozdulni. Németországban, ahol tökéletesítették a munkaszervezést, ott a munka termelékenysége 3–8 százalékkal magasabb lett. Még jobb példa Svédország, ahol ennek következtében 29–60 százalékra nőtt az erre vonatkozó mutatószám.³⁹ Ez azért is fontos lenne, mert az elmúlt húsz évben az USA-ban a ledolgozott órák számában nem következett be változás, szemben az EU-val, ahol 10 százalékkal csökkent ez a mutató.⁴⁰
- A szociális ellátások rendszerén belül a csalásokat vissza kell szorítani.
- A fentiekben említettek alapján az egész európai társadalmat érintő előregedési tendencia növelni fogja a terhet a nyugdíj- és az egészségügyi ellátórendszeren. Ezért ezek adminisztrációját, feltételrendszerét át kell világítani, és a szükséges változtatásokat még időben meg kell tenni.
- Az előregedő társadalom egyik ellensúlyozása lehet egy ésszerű bevándorlási politika kialakítása. Európának jelentős lemaradása van a külföldi, magasan képzett munkaerő alkalmazásában a világ más részeihez viszonyítva: míg kontinensünkön 1,7 százalékot, addig Ausztráliában közel 10 százalékot, Kanadában 7 százalékot, az USA-ban pedig 3 százalékot tesz ki az arányuk⁴¹. Ebből a szemszögből precedensnek lehet tekinteni *Franco Frattini* igazságügyi biztos 2007. szeptemberi kezdeményezését, amely az amerikai zöld kártya analógiájára a képzett – legális – bevándorlóknak biztosítana gyors beutazást és ügyintézését. Egy másik javaslata alapján kedvező jogosultságokat adna ennek a rétegnek a munkavállalás és a szociális jogok terén.
Ezen a téren nagy előrelépést lehetett elkönyvelni a múlt év végén, ugyanis az Európai Parlament 2008. november 20-án nagy többséggel elfogadta azt a két irányelvtervezetet, amelyek közül az egyik a kék kártyáról szóló indítvány⁴². Ezen a téren feltétlenül folytatni kell a további munkálatokat, de természetesen csakis az új tagállamok munkavállalási lehetőségeinek maximális figyelembevétele mellett.

3.4. Éghajlat-politika, környezetvédelem

2006 októberében a Világbank volt vezetője, *Sir Nicholas Stern* által publikált jelentés a klímaváltozásról azt a képet vetíti előre, hogy 2050-re akár 6 billió fonttal csökkenhet a világgazdaság termelése, ami majdnem eléri az EU GDP-jét. Ezt a negatív előrejelzést csak tovább árnyalja az, hogy ugyanerre az esztendőre az 1–3

39 Uo. 9. o.

40 Gács János (2005): *A Lisszaboni Folyamat: rejtélyek, elméleti problémák és gyakorlati nehézségek*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest. 22. o. <http://econ.core.hu/doc/dp/dp/mtdp0501.pdf> (Letöltve: 2007. 10. 09.)

41 EUvonal (2008): Egyetértés a bevándorlási paktumban. <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=5343> (Letöltve: 2009. 01. 04.)

42 EUvonal (2008): Az EP megszavazta a kékkártya-irányelvet. <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=5495> (Letöltve: 2009. 01. 04.)

Celsius-fokos globális felmelegedés soha nem látott természeti katasztrófákat idézhet elő.⁴³

A klímaváltozással kapcsolatban kifejtett – itt nem részletezett – tevékenységnek az alapját főként a szénelapú energiatermelés és felhasználás képezi, amely az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának egyik legfőbb forrása.

- Ebből kifolyólag közösségi szinten a jövőben olyan tagállami hozzáállásra van szükség, amely a klímaváltozás elleni cselekvés, valamint a környezetvédelem terén elért eredményeket csak tovább erősítheti. Előbbi vonatkozásában feltétlenül biztosítani kell az Európai Tanács 2008. decemberi ülésén elfogadott klímacsomag – amelyet a csúcstalálkozót követően (2008. december 17-én) az Európai Parlament is nagy többséggel megszavazott – akadálytalan megvalósulását. Ezzel a döntéssel végérvényesen jóváhagyták az Európai Unió 2020-ig megvalósítandó, az energiahatékonyságra, a megújuló energiákra és a szén-dioxid kibocsátásának csökkentésére vonatkozó keretsomagját⁴⁴.
- A környezetvédelmet illetően pedig a 6. környezetvédelmi cselekvési program (2001–2010) alapján történő tervezés, annak mindenkorai figyelembevétele elengedhetetlen, mivel olyan tematikus stratégiákra (a levegőszennyezés, a hulladékkezelés és a hulladékok újrafeldolgozása, a tengeri környezet védelme és megőrzése, a talajvédelem, a növényvédőszeres ésszerű felhasználása, az erőforrások fenntartható használata és a városi környezet) épül, amelyek illeszkednek a lisszaboni stratégia rendszerébe.
- Be kell látni, hogy a klímaváltozás kérdése globális megközelítést tesz szükségessé. Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezményének részes felei közreműködésével 2007. december elején, Balin megrendezett konferencián meghatározott ütemterv alapján egy átfogó tárgyalássorozat indult el. Az Európai Unió elkötelezett az iránt, hogy az éghajlatváltozás elleni küzdelem nemzetközi folyamatában vezető szerepet játsszon. Ennek értelmében alapvető célja, hogy fenntartsa az Egyesült Nemzetek Éghajlat-változási Keretegyezményének és az ahhoz csatolt Kiotói Jegyzőkönyvekről szóló tárgyalások lendületét, különösen a felek következő, Poznanban tartandó konferenciáján. A cél az, hogy 2009-ben Koppenhágában ambiciózus, globális és átfogó, 2012 utánra szóló megállapodás szülessen az éghajlatváltozásról, amely összhangban áll az Európai Unió célkitűzéseivel⁴⁵

4. Záró gondolatok

Mint látható, az utóbbi bekezdésekben felvázolt kihívások – azok természetét tekintve – rövid távon történő kezelésére nincsen mód, főként, ha a gazdasági növe-

43 Marján Attila (2007): *Európa sorsa – Az öreg hölgy és a bika*. HVG Kiadó Zrt., Budapest. 45. p.

44 EUvonal (2008): Parlamenti jóváhagyás a klímacsomagnak. <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=5553> (Letöltve: 2008. 12. 18.)

45 Brüsszeli Európai Tanács (2008. március 13-14.): Elnökségi következtetések. 7652/1/08 Brüsszel, 2008. május 20. (21.05.) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/99428.pdf (Letöltve: 2008. 12. 30.)

kedésnek nem kedvező világgazdasági kilátásokat (pl. az olaj- és a nyersanyagárak, az élelmiszer- és energiaárak jelentős emelkedését) figyelembe vesszük. Ezek alapvetően rontják a gazdasági mutatókat és a nemzetközi versenyképességet, így a leküzdésükre megalkotott eszközök különösen felértékelődnek. Persze ma, a világméretű pénzügyi válság idején – amely már a gazdasági rendszerek egészét sújtja – az uniós döntéshozók elsődleges cselekvési területe nem a stratégia koordinációja, hanem azoknak a gazdaságélénkítő eszközöknek a segítségül hívása, amelyek a gazdaság helyreállítását biztosítják.

Ennek érdekében az Európai Tanács 2008. december 11–12-i ülésén fontos gazdaságélénkítő tervet fogadott el, amely az EU GDP-jének körülbelül 1,5 százalékát teszi ki, azaz hozzávetőleg 200 millió eurót.

Emellett azonban a stratégia fontosságát egyértelműen alátámasztja az a tény, hogy a válságos időszak közepette sem felejtették el a tagállamok. Ahogy a csúcstalálkozón elfogadott elnökségi következtetés fogalmaz (ráadásul annak a résznek a záró soraiban, ahol az előbbieken említett gazdaságélénkítő terv részletei találhatóak): „Európának folytatnia kell a befektetést a jövőbe. Ez az ára a jövőbeli felindülésnek. Az Európai Tanács felszólít egy olyan európai innovációs terv elindítására, amely kapcsolódik az Európai Kutatási Térség létrehozásához, valamint a lisszaboni stratégia 2010 utáni jövőjére vonatkozó elgondolásokhoz...”⁴⁶

Létfontosságú tehát, hogy a tagállamok, valamint a közösség – a 2008. tavaszi elnökségi következtetésekben foglaltakhoz híven – komolyan elgondolkodjon a stratégia 2010 utáni jövőjéről, mert a globalizáció felgyorsulásának folyamatában mindig kitüntetett figyelmet kell szentelni a lisszaboni célterületek megfelelő kezelésének. A globális versenyfutás ugyanis egy soha véget nem érő folyamat, ezért a versenyképességet megalapozó tárgykörök még 2010-et követően is központi kérdések lesznek.

Végül, de nem utolsósorban hangsúlyozandó, hogy Magyarország szemszögéből a második lisszaboni ciklus három évében megtett intézkedések különösen fontosnak ígérkeznek. Ennek fényében kitüntetett figyelemmel kell kísérnünk az e ciklusban elért eredményeket, hogy a magyar elnökség a stratégia harmadik felülvizsgálata⁴⁷ során pontosan meg tudja határozni annak új irányvonalait, hogy az uniónak a versenyképességet a szolidaritással és a fenntarthatósággal egybeolvasztó lisszaboni programja, valamint a gazdasági integráció terén szerzett több évtizedes tapasztalata együttesen jelentős erőt képviselhessenek a globalizáció káros hatásai elleni küzdelem időszakában.

46 Brüsszeli Európai Tanács (2008. december 11–12.): Elnökségi következtetések. 17271/08 Brüsszel, 2008. december 12. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/104711.pdf (Letöltve: 2008. 12. 28.)

47 A Kormány Európa-politikai stratégiájáról szóló dokumentum (2007) külön nevesíti a stratégia harmadik felülvizsgálatának fontosságát az „5.11. A 2011. évi magyar uniós elnökségi felkészülés” című fejezetben. <http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/F5AA0E77-31AF-43D0-8C10-705EA6EE0842/O/EUstrattteljes0801.pdf> (Letöltve: 2008. 02. 15.)

NÁSZ ADRIENN

A francia soros elnökség értékelése

Nem könnyű feladat értékelni a francia soros elnökség hat hónapját, amelyet különösképp érdekessé tesz a francia elnök, Nicolas Sarkozy személye. Jelen írás mégis megpróbálja összefoglalni 2008 második félévének eseményeit azon prioritások fényében, amelyeket Franciaország az EU-elnöki periódus elején tűzött ki a maga számára, és amelyek számos módosuláson estek át, köszönhetően a félév turbulens európai és nemzetközi eseményeinek. Gondolunk itt elsősorban a Lisszaboni Szerződés 2008. június 12-i írországi elutasítására, amely még az elnökségi periódus kezdete előtt felülírt jó néhány előzetes elképzelést. Aztán említhetjük az augusztus elején bekövetkezett, éppen a pekingi olimpiai játékok megnyitójára időzített grúz–orosz konfliktust is Dél-Oszétia kérdésében, és a globális pénzügyi válság akut megoldást igénylő hatásait. Mindezek az események rákényszerítették a francia elnökséget, hogy módosítsa eredeti tervét és a megváltozott helyzethez adaptálja elnökségi menetrendjét.

Mielőtt azonban rátérnénk a francia EU-elnökség eredeti célkitűzéseinek, majd – a felidős teljesítményét is figyelembe véve – a félév során elért eredményeinek értékelésére, fontos felidéznünk azokat a körülményeket, amelyek közepette Nicolas Sarkozy elnök átvette az Európai Unió vezetését. Sarkozy megválasztásától kezdve (2005) egészen az „alkotmány” ügyét újra pályára állító német soros elnökségig (2007) nem sokat hallatott magáról az európai szinten, ami javarészt az alkotmányos szerződés 2005. májusi francia elutasításának köszönhető. A francia „non”, amely nagyban tükrözte az akkori francia elnökkel, Jacques Chirac-kal szembeni elégedetlenséget is, közel két évre megbénította Európát. Megválasztásakor Nicolas Sarkozy hangsúlyozta, hogy kiemelt feladatként fogja kezelni az alkotmányozási folyamat megtorpanása nyomán kialakult intézményi bénultság feloldását, azaz a szerződés újratárgyalásának elősegítését. Ígéretet tett arra, hogy egy olyan egyszerűsített szerződés (*traité simplifié*) elfogadásán dolgozik majd európai kollégáival együtt, amelyet otthon, Franciaországban is elég lesz, ha a parlament jóváhagyja, ezáltal elkerülve egy második referendumot és az esetleges újbóli kudarcot. A Merkel–Sarkozy-páros teljesítményének köszönhetően az alkotmányos szerződésből reformszerződés lett, majd a portugál soros elnökség törekvéseinek megfelelően Lisszaboni Szerződés névre keresztelték a dokumentumot. Az elnökség kezdetét nagy várakozás övezte, mivel – hasonlóan a német elnökségekhez – a francia EU-elnökségek is szinte kivétel nélkül eseményekben és eredményekben gazdagok szoktak lenni. Ezeket a várakozásokat csak az elnök kardinális uniós kérdésekről alkotott, sajátos véleményének megítélése árnyalta némileg.

Sarkozy elsődleges deklarált célja az volt – amit már elnökké választásának éjszakáján is kijelentett –, hogy megmutassa a világnak, Franciaország visszatért Európába („*France is back to Europe*”), és ott vissza kívánja nyerni azt a befolyást, amelyet országa Jacques Chirac elnöksége alatt elveszített. Kiemelt célként szere-

pelt még nála több olyan kérdés is, így a transzatlanti védelem ügye, amely mindig is kiemelt téma volt a francia külpolitika számára. A francia soros elnökség előkészületei már több évvel a soros elnökségi félév előtt megkezdődtek és sikeresen zajlottak, köszönhetően Nicolas Sarkozy kabinetje EU-ügyekért felelős államtitkárának, *Jean-Pierre Jouyet*¹-nek.

1. Prioritások és a félidős eredmény

Franciaország négy hivatalos prioritást tűzött ki az elnökségi félév kezdetekor. Ezek sorrendben a következők voltak: 1. bevándorláspolitikai, 2. energia és környezetvédelem, 3. védelempolitika, és 4. közös mezőgazdasági politika. Ezek mellett természetesen több más kérdés is a francia törekvések homlokerében állt az elnökségi periódus alatt, így például a Mediterrán Unió terve, amelyet aztán 2008. július 13-án indítottak útjára a több mint negyven ország állam- és kormányfői egy Párizsban megrendezett csúcstalálkozón.

1.1. Bevándorlás

A bevándorlás egyre fontosabb és központibb kérdéssé válik az Európai Unióban, különösen a schengeni övezet 2007. decemberi bővülése után, ami ismét felvetette egy közös európai bevándorláspolitikai szükségességét. A bevándorlás kérdése a francia belpolitikában is nagy súllyal van jelen, így nem véletlen, hogy a francia soros elnökség prioritáslistáján is az élezőnyben szerepelt. Az elnökség fő célja egy európai bevándorlási és menekültügyi paktum kidolgozása volt, amelyet az Európai Tanács 2008. október 15–16-i ülésén el is fogadtak. A megállapodás lényege, a legális bevándorlás bátorításán túl, az illegális bevándorlás elleni küzdelem erősítése. Ennek részeként az Európai Unió tagállamai 2012-től csak biometrikus adatokat is tartalmazó vízumot állíthatnak ki, valamint létre kell hozniuk a ki- és beutazók elektronikus nyilvántartását. Része a paktumnak azoknak a céloknak a megfogalmazása, amelyek „*a menedék Európájának*” megteremtésére irányulnak. Eszerint az uniós tagországoknak közelíteniük kell egymáshoz menedékügyi eljárásaikat és előírásait, összhangban a nemzetközi egyezményekkel. A tagállamok közti információcserét 2009-től menedékügyi információs iroda szolgálja majd, 2012-től pedig közös menedékügyi eljárást kívánnak alkalmazni.

1.2. Környezetvédelem és energia

Franciaország számára kiemelt cél volt, hogy előrelépést érjen el a klímapolitika területén, és előkészítse a terepet a 2009 végére tervezett koppenhágai konferenciához, amelyen a résztvevő országok a Kiotói Szerződés lejáratá utáni időszak szabá-

¹ Jean-Pierre Jouyet 2008. december közepén távozott a francia kormányból, mivel kinevezték a francia értékpapír- és tőkepiaci felügyelet (AMF) élére.

lyozásáról egyeztetnek majd. A francia elnökség terve az volt, hogy a félév végére egy különleges, a szén-dioxid kibocsátásának csökkentésére irányuló tervet tárnak a tagállamok elé, amely a megújuló energiaforrások nagyobb igénybevételén alapul. Az Európai Bizottság 2008 januárjában mutatta be a kérdésre vonatkozó javaslatát, amelynek keretében 2020-ra 20 százalékkal kívánják csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását, miközben 20 százalékkal növelnék a megújuló energiaforrások igénybevételét. Az október 15–16-i csúcstalálkozó elnökségi következtetései intenzív munkára szólították fel az országokat, annak érdekében, hogy az Európai Tanács 2008. decemberi ülésén megállapodás születhessen a kérdésben. Nyilvánvaló volt, hogy nem lesz egyszerű összeegyeztetni a klímaváltozás elleni küzdelmet az ipari versenyképesség megőrzésével, amit mind európai, mind a fejlődő ázsiai országokban aggodalom övez. A helyzetet csak tovább bonyolítja a pénzügyi válság, ami miatt még érzékenyebben érinti a vállalatok versenyképességét a környezetvédelmi korlátozások bevezetése.

A klímaváltozás kérdése szorosan összefügg az energiabiztonság kérdésével, amelyre vonatkozóan a francia soros elnökség egy 15 oldalas anyagot készített az októberi energiaügyi tanácsülésre. Ebben hangsúlyozták, hogy az energiabiztonság javítása alapvetően fontos az európai polgárok védelme szempontjából. Ehhez a felelősségvállalás és a szolidaritás kettős erőfeszítésére van szükség. Egyrészt az országoknak a maguk számára kell garantálniuk saját ellátási biztonságukat, másrészt késznek kell mutatkozniuk arra, hogy hozzájáruljanak az esetleges szolidaritási intézkedésekhez, ha más országoknak esetleg ideiglenes energiaellátási zavarral kellene szembenézniük.

1.3. Védelempolitika

A francia elnök külpolitikai aktivitása nyomot hagyott a soros elnökségi prioritásokon a kül- és védelempolitika tekintetében is (a végeredmények – ahogy azt látni fogjuk – ezt már kevésbé tükrözik). Sarkozy egy, a nemzetközi porondon hatékonyabban szereplő unió megteremtését tűzte ki célul, amelyet a Lisszaboni Szerződés életbelépése esetén kinevezendő kül- és biztonságpolitikai főmegbízott csak tovább erősítene. Az Európai Unió védelmi kiadásai mindössze 40 százalékát teszik ki az Amerikai Egyesült Államok hasonló kiadásainak. Franciaország már 2007-ben kilátásba helyezte, hogy visszalép a NATO katonai szervezetébe, de természetesen nem adná ezt „ingyen”. Franciaország szeretné, ha sor kerülne a NATO keretein belül egy önálló uniós parancsnokság felállítására. Sokak szerint Franciaország 2009 áprilisáig, a NATO megalapításának 60. évfordulójáig vár az új atlanti politika bejelentésével. A visszalépés feltétele tehát, hogy az Európai Unió kiépíthessen a NATO-val párhuzamos uniós védelmi rendszert. A francia soros elnökség eredeti tervei között szerepelt még a 2003-ban elfogadott európai uniós védelmi stratégia felfrissítése és adaptálása az olyan modern biztonsági kihívásokhoz, mint a biológiai fegyverek vagy éppen a terrorizmus. Emellett kiemelt helyen szerepelt a Lisszaboni Szerződésben is szabályozott megerősített együttműködés szabályainak részletes kidolgozása is.

1.4. Közös mezőgazdasági politika (KAP)

A mezőgazdasági politikát illetően Franciaország elnökségi féléve alatt kezdődött a közös agrárpolitika ún. egészségügyi felülvizsgálata, amely a 2003-as reform kiigazításának tekinthető. Az egészségügyi felülvizsgálat keretében Franciaország vitát indított a közös politikák, különös tekintettel a mezőgazdasági politika 2013 utáni finanszírozásával kapcsolatban. A cél, hogy előkészítsék a KAP hosszabb távú fejlődését, és integrálják a közösségi politikákba a klíma- és egészségvédelmet szolgáló lépéseket is. A felülvizsgálat eredményeit legkorábban 2009-től kezdheti el alkalmazni az Európai Unió, bár az eredeti elképzelések szerint csak 2013 után, a következő költségvetési periódusban épülnek be a javaslatok. A folyamatban kiemelkedő szerepet töltött be a 2008. szeptember 23-án Annecyben megrendezett informális miniszteri csúcstalálkozó, amelyen kezdetét vette a felülvizsgálatról szóló párbeszéd, és a francia soros elnökség bemutatta a jövő agrárpolitikájának előkészítéséről szóló dokumentumát, amely a tárgyalás kiindulópontjává szolgált. Ezek alapján a mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszterek a közös agrárpolitika kihívásait illetően a következőkben állapodtak meg:

- garantálni kell az élelmiszerbiztonságot az Európai Unióban, különös tekintettel az egészségügyi vonatkozásokra;
- biztosítani kell a globális élelmiszer-egyensúlyt;
- a területi kohézió fenntartása érdekében meg kell őrizni a vidéki területek egyensúlyát;
- a gazdasági teljesítmény és a környezeti hatékonyság elveinek összehangolásával biztosítani kell a mezőgazdaság fejlődését.

E prioritások nemcsak a francia belpolitika szempontjából bizonyultak kedvező választásnak, de összeurópai szempontból is kiemelkedő jelentőséggel bírnak. A Nizzai Szerződés 2001-es aláírása óta az Európai Unióban folyamatosan napirenden van az intézményi reform kérdése. E viták eredményeképpen dolgozták ki az EU alapító szerződéseit egységes keretbe foglalni szándékozó alkotmány szerződést is, amelynek célja, az átláthatóbb, demokratikusabb, hatékonyabb uniós intézményi és döntéshozatali működés létrehozása volt. Az elhúzó alkotmányozási folyamat Európa-szerete, így Franciaországban is egyre szkeptikusabbá teszi az embereket, mivel – bár nagyobb átláthatóságot és hatékonyságot ígért – egyelőre nem lett jelentősen „felhasználó-barátabb”. A fenti négy, illetve a Mediterrán Unióval együtt öt prioritás megválasztásával az volt az elnök célja, hogy bebizonyítsa saját közvéleményének és Európának, hogy erős és aktív diplomáciával az Európai Unió igenis képes az állampolgárainak érdekeit szolgáló haladásra. Emellett ezek a prioritások azt is szolgálták, hogy a „back to Europe”, ne csak egy szlogen legyen, hanem álljon mögötte igazi tartalom, és Franciaország tényleg az európai projekt egyik húzóereje legyen.

1.5. Félidő

A párizsi Thomas More Intézet az Európai Tanács 2008. október 15–16-i ülése alkalmából hozta nyilvánosságra a francia soros EU-elnökségről készített értékelését. Arra voltak kíváncsiak az elemzők, hogy az elnökségi félév kezdetekor ígért és a

programban rögzített célok elérésében, nagyjából a féléves elnökségi periódus közepén járva, milyen eredményeket tud felmutatni Franciaország. Már az elején tudható volt, hogy ez a soros elnökség nem lesz egyszerű, ugyanis – ahogy említettük is már – rendkívül nagyok voltak az elvárások és egyben a szkepticizmus is Franciaországgal szemben. Ezt csak tetézte az a teher, amit a Lisszaboni Szerződés holtpontról való kilendítésének feladata jelentett.

A Thomas More Intézet felmérése arra a 12 témára fókuszált, amelyek kiemelt helyen szerepeltek az elnökségi munkaprogramban: Lisszaboni Szerződés, klímaváltozás, energia, bevándorlás, védelem, közös mezőgazdasági politika stb. Azt vizsgálták, hogy:

- milyen hatást gyakorolnak az elnökség intézkedései a felsorolt témákra az unió jövője szempontjából;
- elemezte és értékelt, hogyan halad előre az elnökség a megvalósításban, és hogy mennyire vonja be a partnereket a munkába; valamint
- az európai sajtóban megjelent vélemények alapján hogyan ítéli meg a többi uniós tagállam a francia soros elnökséget.

Ennek eredményeként a féléves összesítésben 20 pontból összesen 11,5-et kapott Franciaország az addigi teljesítményére. Jónak értékelték a pénzügyi válság kezelésére tett lépéseket, valamint a bevándorlási paktum eredményeit, de a lisszaboni stratégia, valamint a klíma- és energiapolitika terén történt előrehaladást a célkitűzésekkel összevetve nem találták kielégítőnek, továbbá elmarasztalóan nyilatkoztak a Lisszaboni Szerződés ír elutasítása okozta intézményi blokkolttság feloldására tett erőfeszítésekről is.

Az intézet a soros elnökség lezárultával is elkészítette értékelését, amelynek eredményét a féléves teljesítménnyel együtt a táblázat szemlélteti. Az összteljesítmény valamivel jobb volt, mint az októberi – 14,3 pontot kapott a 20-ból².

A francia elnökség féldős és összteljesítménye

Téma	Féldős teljesítmény Elért pont (max. 10)	Az elnökségi félév teljesítménye Elért pont (max.10)
Lisszaboni Szerződés	5	8
Klímaváltozás	6	8
Energia	5	6
Bevándorlás	9	9
Védelem	5	7
KAP	6	7
Halászat	4	7
Mediterrán Unió	7	6
Lisszaboni stratégia	5	6
Pénzügyi válság	8	7
Kutatás	5	7

Forrás: Institute Thomas More, 2008.

² Forrás: Thomas More Institute (2008. december): Baromètre de la présidence française de l'Union Européenne. <http://institut-thomas-more.org/barometre-pfue/barometre.html> (letöltve: 2009. január 2.)

2. Mire jutott Franciaország?

Azt mondhatjuk, hogy a kitűzött célok – az európai biztonság- és védelempolitika kivételével – javarészt megvalósultak.

Ami bevándorláspolitikát illeti, az *európai bevándorlási és menekültügyi paktumot* egyhangúlag fogadták el a Tanács 2008. október 15-i ülésén. Ezt a kérdést már 2006 szeptemberében, egy uniós informális ülésen is felvetette Sarkozy, és elnöki kampánya alatt is nagyban épített a franciák javarészt bevándorlásellenes attitűdjére. A francia soros elnökség egyik legfontosabb célkitűzése az volt, hogy szigorítsák az illegális bevándorlókra vonatkozó szabályokat, és inkább növeljék a törvényes bevándorlás lehetőségeit az Európai Unióba. Franciaország azzal érvelt, hogy a schengeni övezet bővülése miatt mindenképpen szükség van egy közös bevándorlási és menekültügyi szabályozásra, mivel a schengeni szabályok lehetővé teszik a személyek korlátozás nélküli áramlását övezeten belül, abban az esetben, ha egy tagállam szabályai szerint legálisan léptek be és vállaltak munkát az unió területén. A menekültkérdés megnyugtató rendezését is zászlajára tűzte Sarkozy. A cél az volt, hogy olyan egységes jogi szabályrendszert hozzanak létre összeurópai szinten, amely megakadályozza, hogy a menekültek kijátsszák az eltérő nemzeti szabályozásokat. A paktum célja, hogy legkésőbb 2012-re kialakuljon egy egységes menekültügyi rendszer az Európai Unióban. Módszertani részleteket nem tartalmaz azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti rendszereket hogyan lehetne összehangolni, ugyanis a paktum nem bír jogi kötőerővel. Tartalmaz azonban olyan kérdéseket, amelyek kifejezett francia nyomásra kerültek bele ebbe a politikai nyilatkozat jellegű dokumentumba, így például a szelektív bevándorlás koncepcióját vagy a bevándorlók integrálásának kérdését. A bevándorlás terén liberálisabb szabályozással rendelkező skandináv államok nyomására sokat puhult a paktum szövege, amelynek létrejötte mindenesetre politikai sikerként könyvelhető el, lévén, különösen kényes témáról van szó.

A *Mediterrán Unióval* kapcsolatban elért eredmények – ahogy az a Thomas More Intézet félévzáró értékeléséből (6 pont) is látszik – eléggé kérdésesek, és félő, hogy a barcelonai folyamatot kiegészíteni szándékozó új szerveződés is ugyanazokkal a hibákkal bír, mint elődje. Szakértők szerint ugyanis addig, amíg az arab-izraeli konfliktus nem oldódik meg (és a tavaly decemberben újra kiéleződött konfliktus most nem éppen ebbe az irányba mutat), kevés esélye van annak, hogy egy ilyen unió eredményeket tudjon felmutatni a térségben. A térség stagnáló fejlődése és munkaerő-piaci problémái viszont mielőbbi megoldást sürgetnek, és ebben az Európai Uniónak is nagy szerepet kell vállalnia, amennyiben el akarja kerülni a régióból érkező még nagyobb bevándorló- és menekülthullámot. Azt már említeni sem kell, hogy ebben a kérdésben is dominánsak voltak a francia nemzeti érdekek, már csak a bevándorlás kapcsán is, de a Mediterrán Unió tervét Sarkozy egyfajta alternatívaként is kezelte Törökország EU-csatlakozási igénye kapcsán, valamint a hagyományosan francia érdekszférába tartozó területeken kívánta ezáltal növelni intézményesen is az EU akciórádiusát. (Természetesen Törökország azzal a kitételrel fogadta csak el a mediterrán unióbéli tagságot, hogy számára ez nem a teljes jogú uniós tagság alternatíváját jelenti.)

A francia elnökség egyik legnagyobb eredményének a *klíma- és energiapolitika* terén elért sikereket lehet tekinteni. A fentebb említett, 2020-ig történő 20-20 százalékos csökkentés célkitűzése már a 2007-es német soros elnökség idején megjelent, és később az Európai Bizottság akciótervét is kidolgozott erre vonatkozóan, viszont a franciákra hárult a feladat, hogy a célok eléréséhez vezető konkrét lépéseket definiálják. 2008. december 12-én, az Európai Tanács elnökségzáró ülésén sikerült megállapodásra jutni. A legnagyobb ellenzők főként a kelet-közép-európai államok voltak, amelyek azt kérték a nyugati EU-tagállamoktól, hogy vállaljanak velük szolidaritást energiaiparuk fejlesztésében. De Olaszország és Németország is tett ellenvetéseket (az olaszok az új szabályok indokolta ipari szerkezetváltás költségei miatt, a németek pedig azért, mivel ők rendelkeznek a legnagyobb feldolgozóipari szektorral Európában). Különösen nagy jelentősége van a csomag elfogadásának amiatt is, mert a Kiotói Szerződés lejáratá utáni időszakra vonatkozó nemzetközi egyezmény kidolgozása is folyamatban van, valamint az új amerikai adminisztrációtól is jelentős befektetések várhatók az energiahatékonyság növelésének elősegítésére. Az infokommunikációs forradalom után a klímaváltozás elleni küzdelem a világgazdaság egyik legnagyobb kihívása, és az Európai Unió érdeke, hogy éljen járjon ebben.

A *közös agrárpolitika* megreformálását illetően a cél a 2003-as reform „egészségügyi felülvizsgálata” és egy új reform kidolgozása volt a 2014-ig elvégzendő új költségvetési időszakra, amely prioritások a mezőgazdasági politika reformfolyamatának felgyorsítását szolgálták. A közös költségvetés 40 százalékát felemésztő KAP reformját erősen szorgalmazza az Egyesült Királyság, Svédország, valamint maga az Európai Bizottság is, annak érdekében, hogy az minél jobban alkalmazkodjon a Világkereskedelmi Szervezet dohai tárgyalási fordulójának eredményeihez. Az ezeknek gyökeresen ellentmondó francia megközelítés következtében nem is történt nagy előrelépés a témában az októberi eredményekhez képest.

Hasonlóképpen nem hoztak számottevő döntéseket az *európai biztonság- és védelempolitika* terén sem, bár a hagyományosan erős Európa megeremtetése mindig is a francia külpolitika egyik központi célkitűzése volt. Így nem meglepő, hogy a francia elnökségi tervekben kiemelt szerepet szántak ennek a témának, már csak azért is, mert a franciák még 2007 végén kilátásba helyezték a NATO katonai szervezetébe való visszatérést. A kitűzött célok, azaz a parancsnoki és tervező egység létrehozása, a megerősített együttműködés részletes feltételeinek kialakítása, az Európai Biztonsági Stratégia (European Security Strategy, ESS) kidolgozása nem teljesült, a tervek jórészt Nagy-Britannia ellenállásán buktak el. Ennek oka egyrészt abban a hagyományos brit attitűdben keresendő, amely amúgy sem favorizálja az EU védelmi struktúráinak NATO-val párhuzamos erősítését, másrészt a konzervatívokkal szembeni népszerűségi versenyben alulmaradó *Gordon Brown* nyilván nem akarta választóit még jobban elfordítani magától. Mindezek ellenére eredményként könyvelhető el az a nyilatkozat, amelyet az Európai Tanács tett az európai biztonság- és védelempolitika megerősítéséről, és amely nyilatkozat az elnökségi következtetések mellékleteként elfogadásra került.

3. Pénzügyi válság

Nemcsak a Lisszaboni Szerződés ír elutasítása volt az, ami felborította a francia elnökség terveit, hanem a pénzügyi válság is, amely javarészt felülírta az Európai Tanács októberi ülésének témáit. A szerződéssel kapcsolatban ott mindössze arra volt lehetőség, hogy meghallgassák *Brian Cowen* ír miniszterelnököt, aki sorra vette az elutasítás okait. Az legégetőbb kérdés azonban a pénzügyi válság volt, amely az Egyesült Államokból gyűrűzött tova szerte a világban. Az európai vezetők, élükön Sarkozyvel, közösen igyekeztek megoldást találni a problémára. A francia elnöknek aktív politikájával sikerült bizonyos mértékig visszaállítania a nyugalmat az európai piacokon³. Európa hosszú idő óta először vállalt vezető szerepet egy olyan döntésben, amely alapvetően befolyásolta a nemzetközi pénzügyi struktúrákat. Természetesen ez nem lett volna lehetséges amerikai támogatás nélkül. A válság eközben a pénzügyi szféráról áttért a reálgazdaságra is, amire az európai kormányok különféleképpen reagáltak. Ezeknek a lépéseknek a folytatásaként, valamint az Európai Befektetési Bank és az Európai Bizottság által nyújtott források kiegészítésére, példa nélküli gazdaságélénkítési tervet fogadott el a Tanács a decemberi állam- és kormányfői találkozón, összesen 200 milliárd euró értékben, bár maga a csomag nem képezte központi elemét az ülés napirendjének. A Bizottság már november végén ismertetett egy tervet, amely alapvetően a nemzeti válságkezelő intézkedéseket gyűjtötte egybe. Mindezek mellett az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy „a felülvizsgált Stabilitási és Növekedési Paktum továbbra is az EU pénzügyi keretének sarokköve. A Paktum biztosítja azt a rugalmasságot, amely lehetővé teszi a gazdaságélénkítési terv valamennyi intézkedésének végrehajtását. Tudatában annak, hogy ezek átmenetileg növelni fogják a deficitet, az Európai Tanács újólag megerősíti teljes körű elkötelezettségét a fenntartható államháztartások támogatása mellett, és felszólítja a tagállamokat, hogy a Paktumnak és a gazdasági helyreállítás ütemének megfelelően mihamarabb térjenek vissza középtávú költségvetési célkitűzéseikhez.” Mindemellett egy olyan *európai innovációs terv* kidolgozására is felszólított a Tanács, amely szoros összefüggésben van az Európai Kutatási Térség kialakításával, valamint kapcsolódik „a lisszaboni stratégia 2010 utáni jövőjére vonatkozó elgondolásokhoz, és amely felöleli a fenntartható fejlődés valamennyi feltételét és a legfontosabb jövőbeli technológiákat”⁴. Ugyanis az innovációba való befektetés a jövőbeli fejlődés kulcsa.

3 Mindeközben születtek olyan ötletek francia oldalon, amelyekért főként a következő soros elnök, Csehország legalábbis mérsékelten tudott lelkesedni. Ilyen volt az egységes gazdasági kormány létrehozására vonatkozó terv is annak érdekében, hogy az euroszeptikus cseh kormányzat soros elnökségénél, illetve a nem eurózonatag Svédországnál határozottabban léphessenek fel. Ezt a határozottságot, bár tagadta, de Sarkozy testesítette volna meg, akitől 2010-ben Spanyolország venné át a vezető szerepet, kombinálva a soros elnökséget az euróövezet elnökségi státusával. Forrás: EurActiv (2008. október 24.)

4 Forrás: Európai Tanács (2008. december 11–12.): Elnökségi Következtetések. 17271/08. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/104711.pdf (letöltve: 2008. december 30.)

4. Lisszaboni Szerződés

A decemberi csúcstalálkozó egyik központi témája a Lisszaboni Szerződés volt, amelyet Írországon és Csehország még nem ratifikált. A többi 25 ország már túl van a szerződés megerősítésén. Októberben nem jutott sok idő erre a kérdésre, a decemberi ülésen viszont Brian Cowen ír miniszterelnök arról biztosította az Európai Tanácsot, hogy miután tisztázza otthon az állampolgárokkal azokat a félelmeket, amelyek a családjogi, szociális és etikai kérdésekre, valamint – Írország hagyományos semlegességi politikájával összefüggésben – a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkoznak, esetleg szóba kerülhet egy második referendum is. Az Európai Tanács „tudomásul vette” az ír miniszterelnök által ismertetett aggályokat (amelyeket egyébként az elnökségi következtetések mellékletébe is belefoglalták), és „az alábbi három pont tekintetében a szükséges jogi biztosítékok garantáltak:

- a Lisszaboni Szerződés semmilyen módon és egyetlen tagállam tekintetében sem változtatja meg az unió hatásköreinek kiterjedését és működését az adózás területén;
- a Lisszaboni Szerződés nem sérti a tagállamok biztonsági és védelmi politikáját, beleértve Írország hagyományos semlegességi politikáját és a legtöbb más tagállam kötelezettségeit;
- arra vonatkozó garancia, hogy az ír alkotmánynak az élethez való jogra, az oktatásra és a családra vonatkozó rendelkezéseit semmilyen módon sem érintik a Lisszaboni Szerződés bel- és igazságügyi rendelkezései, sem az a tény, hogy ez a szerződés jogi státust biztosít az EU Alapjogi Chartájának.”⁵

Tekintettel az Európai Tanács kötelezettségvállalásaira, továbbá feltételezve, hogy a szükséges részletes munkálatokat 2009 közepére kielégítően elvégzik és a végrehajtás is megfelelő lesz, az ír kormány elkötelezett az iránt, hogy a Lisszaboni Szerződést a jelenlegi Bizottság hivatali idejének végéig megerősítsék. Már csak azért is fontos lenne ez Írország számára, mert éppen a Lisszaboni Szerződés tenné lehetővé, hogy 2009 után is fennmaradjon az „egy ország – egy biztos” elv. Az a szerződés, amelyet paradox módon többek között éppen azért utasítottak el az írek, mert féltek a nemzeti befolyásuk csökkenésétől annak életbelépése esetén. Ha végül az írek még 2009-ben ratifikálják a Lisszaboni Szerződést, és így az életbe tud lépni 2010 elején, akkor elképzelhető, hogy meghosszabbításra kerül a Bizottság mandátuma, és továbbra is marad az „egy ország – egy biztos” elv. Egyébként a nizzai szabályok szerint a 2009 őszi megválasztandó Bizottság már csak a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú biztost enged.

Természetesen a globális pénzügyi válság okozta recessziós időszakban különösen nehéz feladat lesz a megismételt ratifikáció, amely kudarc esetén csak még mélyebb intézményi bénultsághoz vezethet az Európai Unióban. Különösen nehéz hely-

5 Forrás: Európai Tanács (2008. december 11–12.): Elnökségi következtetések. 17271/08.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/104711.pdf (letöltve: 2008. december 30.)

zet lesz az az unió számára, ugyanis a jelenleg hatályos Nizzai Szerződés által teremtett intézményi szerkezet nem teszi lehetővé a további bővítést. Ha ennek a legközelebbi következményét nézzük, akkor az Horvátország EU-csatlakozásának elhalasztását is jelentheti.

Ami viszont az életbelépésig terjedő időszakot illeti, az elnökségi következtetések 1. melléklete – az ír aggályok mellett – szól a Lisszaboni Szerződés életbelépése esetén követendő, a soros elnökséggel kapcsolatos átmeneti intézkedésekről, a jövőbeli bizottsági tagok kinevezéséről, valamint az Európai Parlament létszámáról a 2009–2014-es időszakban, amelyet 736-ról 754-re emelnek meg annak érdekében, hogy „a Lisszaboni Szerződést jóváhagyó kormányközi konferencia keretében meghatározott számoknak megfelelően növekedjen azon tizenkét tagállam európai parlamenti képviselőinek száma, amelyek esetében az európai parlamenti képviselők számának megnövelését írták el.”

5. Konklúzió

A IRIS elemzője szerint ahhoz hogy megértsük a francia elnökséget, előbb meg kell értenünk Sarkozy Európa-képét, amely inkább gaulleista felfogás szerint értelmezi az európai intézményeket⁶. *Fabio Liberti* szerint Sarkozy Európája három különböző körből állna. Az *első* egy közös biztonsági struktúra lenne, amelyben Oroszország, Ukrajna és Törökország is helyet kapna. A *második kör* a közös piacra koncentrálna, és magában foglalná a jelenlegi tagállamokon túl a Nyugat-Balkán országait, az együttműködés pedig javarészt kormányközi kooperáción alapulna. A *harmadik*, legszűkebb kör lenne az egész együttműködésnek a magja, amely magában foglalná az euróövezet országait és az Egyesült Királyságot. Ezt az együttműködést magasabb szintű koordináció jellemezné kereskedelmi és politikai-gazdasági téren is, különös tekintettel a NATO-struktúrákat kiegészítő közös védelmi rendszerre.

Ezeket is figyelembe véve, Liberti szerint alapvetően négy fontos eredményt tud felmutatni Nicolas Sarkozy a francia soros elnökség végével. *Egyrészt* személyes eredménynek könyvelheti el az Európai Tanács tárgyalási erejének növekedését, amely elsődlegesen a kormányközi struktúrák erősödésének irányába való elmozdulást jelentett a félév során. Ez magával hozza annak a lehetőségét, hogy bizonyos területeken eltérő sebességgel fog fejlődni az EU, amit a megerősített együttműködés is lehetővé tesz. Természetesen ehhez szükség van az egységes intézményi szerkezetre, ez pedig feltételezi a Lisszaboni Szerződés elfogadását és az intézményi bennultság feloldását. *Másrészt* aktivizmusával és határozottságával azt is üzenté Sarkozy, hogy felül lehet emelkedni a Lisszaboni Szerződés körüli helyzetből fakadó blokkoltságon, és a politikai akarat képes előrevinni az uniót. *Harmadrészt* erős vezető tudott lenni annak ellenére is, hogy az Európa motorjának tartott francia–német tandem, Sarkozy és *Merkel* személyes ellentétei miatt nem tudott zökkenőmen-

6 Liberti, Fabio (2008. december 19.): General Evaluation of the French EU Presidency. <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article465> (letöltve: 2008. december 30.)

tesen együttműködni. A francia befolyás növelésére viszont alkalmas volt az időszak, *Bush* mandátuma a végéhez közeledett, Angela Merkelt és Gordon Brownt pedig a hazai gondok kötötték le, így szabad volt a pálya Sarkozynek, aki még olyan tervekkel is előrukkolt időközben, mint egy 2010-ig mandátummal rendelkező gazdasági kormány létrehozása a globális válságra való minél megfelelőbb reagálás érdekében. *Végül* pedig elmondhatjuk, hogy jórészt sikeres volt Sarkozy azon terve, hogy újra megerősítse a francia vezető szerepet Európában, és Európát újra visszahelyezze a világpolitikai térképre. Ehhez nagyban hozzájárult a déloszét-konfliktusban vállalt közvetítő szerepe, valamint a globális pénzügyi válság kezelése során tanúsított aktivizmusa is.

Összességében elmondhatjuk, hogy Franciaország sikeres féléletet zárt, amelyet a Thomas More Intézet a 20-ból 14,3 pontosra értékelt. A francia–német duó kapcsolatának megromlását viszont – figyelembe véve a hosszú távú együttműködés szükségességét – inkább veszteségként írhatja le Sarkozy. Ez várhatóan nem lesz dinamizáló hatással az Európai Unió fejlődésére. A kormányközi tendenciák erősítése és ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság gyengítése nem kifejezetten kedvező a nemzetközi szintén való egységes fellépés szempontjából. Természetesen minden esemény csak úgy lesz értékelhető majd igazán, ha megfelelő időtávról tekintünk vissza. Csak akkor lehet azt is megmondani, hogy Sarkozynek sikerült-e maradandót alkotnia.

6. Kitekintés – Hogyan tovább Csehország?

A francia–cseh–svéd elnökségi trió második tagjaként Csehország vette át az unió vezetését 2009. január 1-jén. Írország mellett ez a másik ország, amely még nem ratifikálta a Lisszaboni Szerződést, azt 2009. február 3-án teszi meg. A helyzet, hogy az aktuális soros elnök nem teljesítette ratifikációs kötelezettségét, nem egyedülálló az unió történetében. Finnország is hasonló helyzetben volt 2006-ban⁷. Ő is elnöki terminusa alatt tett eleget ennek a feladatnak. A cseh elnökség sok szempontból érdekesnek és igazi kihívásnak ígérkezik, mind a csehek, mind Európa szempontjából. Egyrészt, a francia elnökség teljesítményét követni sem lesz kis teljesítmény. Másrészt, a nehéz nemzetközi helyzet kezelése és a kooperatív európai magatartás biztosítása nehéz lesz egy olyan ország számára, amely maga is az euroszkeptikusok közé tartozik, illetve amelynek kormánya mindössze egyszavazatos többséget tudhat magáénak a parlamentben. Mindemelllett az államfő sohasem mulasztja el hangsúlyozni euroszkepticismusát és azt, hogy ellenzi a Lisszaboni Szerződést. Mindez nem jelent túl sok jót, ha megnézzük, hogy a Lisszaboni Szerződésről szóló parlamenti szavazást ugyanarra a napra időzítették, mint a Csehországba telepítendő amerikai radarállomásról szóló szavazást, amely kifejezetten negatív meg-

7 European Policy Centre (2008. december 18.): Post-Summit Analysis: Dragged along by Sarko, waiting for Obama. <http://www.epc.eu/en/pub.asp?TYP=ER&LV=294&see=y&t=15&PG=ER/EN/detail&l=&AI=868> (letöltve: 2008. december 30.)

ítélés alá esik Csehországban. *Mirek Topolane*k pedig kijelentette, hogy amennyiben az első elbukik, vele bukik a második is (a szavazások egyébként időben is ilyen egymásutániságban zajlanak le). Ez rendkívül negatívan befolyásolná mind Csehország nemzetközi megítélését, mint az ír ratifikáció kilátásait. Ennek ellenére nem kell azt gondolnunk, hogy Csehország ne tudná legalább olyan gördülékenyen vinni az uniós ügyeket, mint ahogyan azt Szlovénia tette 2008 első félévében. A félév tele lesz ünnepélyes eseményekkel, csúcstalálkozókkal és évfordulókkal. Lezárásként pedig ott lesznek az európai parlamenti választások júniusban és az azt követő elnökségzáró konferencia, amelytől számos fontos döntés elvárt azokban a témákban, amelyekben a francia elnökség nem tudott dűlőre jutni.

ANGYAL ZOLTÁN

A rotáció elvének megjelenése az uniós döntéshozatalban: az Európai Központi Bank példája

2009. január 1-jén Szlovákia tizenhatodik tagállamként csatlakozott az euróövezetbe, amely egyben változást hozott az Európai Központi Bank legfontosabb döntéshozó szervének, a Kormányzótanácsnak az összetételében és működésében is.¹ Az állam-, illetve kormányfői összetételű Tanács egy 2003-as határozatának köszönhetően – első alkalommal egy uniós intézményben – a gyakorlatban is megjelenik a rotáció elve a döntéshozatalban. A szerző tanulmányában egyebek mellett arra keresi a választ, hogy mi alapozta meg a rotációs rendszerre való áttérést, milyen alternatív javaslatok merültek fel ezzel kapcsolatban, valamint milyen utat járt be az EKB ajánlása a tanácsi határozattá válásig. A rotációs szavazási rendszer szabályait áttekintve – értékelve a kritikákat is – megállapítható, hogy a lehetőségekhez mérten előremutató megoldás született, amelynek előnyei messze meghaladják az esetleges hátrányokat.

1. A Kormányzótanács működése a rotációs rendszer bevezetése előtt

Az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) két rendes döntéshozó szervvel rendelkezik: a Kormányzótanáccsal és az Igazgatósággal, valamint létezik még az alapvetően véleményező funkcióval bíró és ideiglenesen működő ún. Általános Tanács.² Közülük a legfőbb döntéshozó szerv a Kormányzótanács, amely – egyebek mellett – a következő feladatok ellátásáért felelős:

- a Kormányzótanács határozza meg a Közösség monetáris politikáját,³ továbbá meghatározza az ennek keretében hozott határozatok végrehajtásához szükséges iránymutatásokat;
- elfogadja az EKB eljárási szabályzatát, amely meghatározza a bank és a döntéshozó szerveinek belső szervezeti felépítését;⁴

1 A kézirat lezárásának idején, 2008 decemberének első napjaiban még nem volt ismert olyan döntés, amely a rotációs rendszerre való áttérés elhalasztásáról szólna.

2 Az Általános Tanács tagjai az EKB elnöke, alelnöke, valamint a nemzeti központi bankok elnökei, beleértve azokat is, amelyeknek országa még nem része az euróövezetnek. Ez a testület mindaddig működni fog, amíg léteznek kimaradási joggal vagy eltéréssel rendelkező tagállamok. Azon a napon tehát, amikor az utolsó tagállam is csatlakozik majd a közös pénz övezetéhez, az Általános Tanács feloszlásra kerül. Lásd még ehhez az Általános Tanács eljárási szabályzatának 11. cikkét.

3 Beleértve a közbülső monetáris célokra, az irányadó kamatokra és a Központi Bankok Európai Rendszerében a jegybanki pénzkínálatra vonatkozó határozatokat.

4 Lásd: az EKB határozatát (2004. február 19.) az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának elfogadásáról (EKB/2004/2) (HL L 80., 2004.03.18., 33. o.), továbbá az EKB határozatát (2004. június 17.) az Európai Központi Bank Általános Tanácsa eljárási szabályzatának elfogadásáról (EKB/2004/12) (HL L 230., 2004.06.30., 61. o.); végül az EKB határozatát (1999. október 12.) az EKB Igazgatóságának eljárási szabályzatáról (HL L 314., 1999.12.08., 34. o.).

- meghatározza a nemzeti központi bankok tőkebefizetési kötelezettségének mértékét és formáját, valamint dönthet az EKB tőkéjének emeléséről;
- az EKB nevében a Kormányzótanács dönthet az Európai Bíróság előtt történő keresetindításról.⁵

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EK Sz.) és az EKB alapokmánya (a továbbiakban: alapokmány) értelmében az EKB Kormányzótanácsa az EKB Igazgatóságának tagjaiból és a nemzeti központi bankok (a továbbiakban: NKB) elnökeiből áll.⁶ Az NKB-k alatt azonban ez esetben csupán az ún. eltéréssel nem rendelkező, vagyis az euróövezetbe tartozó tagállamok jegybankjait kell érteni.⁷ Ebből az következik, hogy a Kormányzótanács teljes jogú tagjai közé – az Igazgatóság mindenkor hat tagján kívül – csak a gazdasági és monetáris unió ún. harmadik szakaszában⁸ részt vevő tagállamok jegybankelnökei tartoznak.⁹

A Kormányzótanács összetétele emiatt egyedülálló a közösségi intézmények és szervek között, mivel eltér még a vele leginkább egybevethető Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsától is. Utóbbi esetében a tagok a tagállamok egy-egy miniszteri szintű képviselői. Az EKB esetében viszont a közös pénzt használó tagállamok NKB-elnökei mellett megtaláljuk a teljesen szupranacionális jellegű Igazgatóság tagjait is.¹⁰ Ez a megoldás nagymértékben erősíti a Kormányzótanács egészének nemzetek feletti jellegét. Ebből a szempontból nincs különösebb jelentősége annak, hogy az igazgatósági tagok jelentős kisebbségben vannak a jegybankelnökökhöz képest, tekintettel arra, hogy a Kormányzótanács Magatartási Kódexe értelmében: „A Kormányzótanács tagjainak az euróövezet általános érdekében kell tevékenykedniük.”¹¹

A Kormányzótanács határozatképességéhez a tagok legalább kétharmadának jelenléte szükséges. Ha nincs meg ez a létszám, akkor az elnök rendkívüli ülést hívhat össze, ahol már a résztvevők számától függetlenül lehet döntéseket hozni. Főszabályként a Kormányzótanács minden egyes tagja egy szavazattal rendelkezik, és a döntéseket egyszerű többséggel hozzák, szavazategyenlőség esetén pedig az elnök szavazata dönt.¹² Bizonyos kérdésekben¹³ azonban minősített többségi döntést

5 Ez lehet pl. megsemmisítési iránti kereset vagy mulasztás megállapítása iránti kereset. EK Sz. 230–233. cikkek.

6 EK Sz. 112. cikk (1) bekezdés, alapokmány 10.1. cikk.

7 Alapokmány 43.4. cikk.

8 A gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszában részt vevő tagállamon az euróövezeti tagállamokat kell érteni.

9 A Kormányzótanácsnak így 2008 végéig 21 tagja volt.

10 Az EKB Igazgatóságának tagja az EKB elnöke, alelnöke, valamint négy másik tag, akik monetáris vagy banki területen elismert szakmai tekintéllyel és tapasztalattal rendelkeznek. Csak az eurót bevezető tagállamok állampolgárai lehetnek igazgatósági tagok. Lásd: EK Sz. 112. cikk (2) bekezdés b) pont és alapokmány 43.3. cikk.

11 Lásd a Kormányzótanács tagjaira vonatkozó Magatartási Kódex 3.2. cikkét. (HL C 123., 2002.05.24., 9. o.)

12 Alapokmány 10.2. cikk.

13 A minősített többséget igénylő ügyek a következők: az EKB tőkéjének felemelésével kapcsolatos döntések; az EKB tőkéjének NKB-k általi jegyzésére vonatkozó kulcs meghatározásához és végrehajtásához szükséges intézkedések; a devizatartalékokat megtestesítő eszközök EKB-nak való átadása; az NKB-k monetáris jövedelmének felosztása; az EKB nettó nyereségének és veszteségének felosztásával összefüggő kérdések.

ír elő a közösségi jog, amely esetben az igazgatósági tagoknak nincs szavazati joga.¹⁴ A minősített többség elérésének feltétele, hogy a döntés támogatói az EKB jegyzett tőkéjének legalább a kétharmadát és a részvényeseknek legalább a felét képviseljék, ami így egy speciális kettős többséget jelent.¹⁵

2. A Nizzai Szerződés mint a rotációs elv meghonosítója

A kilencvenes évek derekára világossá vált, hogy az EU előbb-utóbb bekövetkező nagyarányú bővítése intézményi reformokat tesz szükségessé a döntéshozatali rendszer minden területén. Mint ismeretes, az 1997-ben elfogadott Amszterdami Szerződés nem adott érdemi válaszokat az uniós intézményrendszer jövőbeni átalakításával összefüggő kérdésekre. A 2000 februárjában összehívott újabb kormányközi konferenciára maradt emiatt a döntés joga és felelőssége. Nizza talán legelőreumatatóbb vívmánya volt, hogy áttörte azt a képzeletbeli falat, amelyet a tagállamok építettek fel annak érdekében, hogy valamennyi uniós intézményben érvényesüljön a tagállamonkénti legalább egy képviselő elve. Ennek az áttörésnek a legszembetűnőbb példája az Európai Bizottság összetételére és döntéshozatalára vonatkozó új szerződési rendelkezések. Itt jelent meg elsőként a rotációs rendszerre való áttérés egy közösségi intézmény kapcsán.¹⁶ Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés még ezt a formulát vette át, azonban a helyébe lépő Lisszaboni Szerződés már visszalépést hozott, mivel politikai alkuk miatt 2014 utánra halasztotta a rotációs rendszerre való áttérést.¹⁷ Ennek ellenére a rotáció „szellemét” már nem sikerült visszazárni a palackba.

A Nizzai Szerződéshez vezető tárgyalások során az is nyilvánvaló vált, hogy az EKB Kormányzótanácsában az „egy tag – egy szavazat” elve – a Közösség közelgő nagyarányú keleti bővítése miatt – nem tartható fenn sokáig. Különös tekintettel arra, hogy – mint arra *Zilioli* és *Selmayr* is utalnak – már a jelenlegi létszám is messze a legmagasabbnak tekinthető a világon működő jegybankok között.¹⁸ A Kormányzótanács eredményes működése érdekében ki kellett dolgozni egy olyan döntéshozatali eljárást, amely biztosítja annak hatékonyságát, függetlenül attól, hogy a későbbiekben hány tagállam csatlakozik az euróövezethez. Szükségessé vált ezért egy új döntéshozatali rendszer kialakítása, amelynek részleteiben azonban a tagállamok a Nizzai Szerződés elfogadásáig nem tudtak megállapodni. Annak érdekében, hogy ez a későbbiekben kormányközi konferencia összehívása nélkül megtörténhessen, beiktattak az alapokmányba egy rendelkezést, amely meghatározta a későbbi módosítás speciális eljárási rendjét: „A 10.2. cikket [amely a Kormányzótanács ösz-

14 Pontosabban szavazatukat nullával kell súlyozni. Ezzel szemben a súlyozást a Kormányzótanács többi tagjának szavazatánál az EKB jegyzett tőkéjében való részesedés arányában kell elvégezni.

15 Alapokmány 10.3. cikk.

16 Lásd ehhez az EUSz.-hez és az EKSz.-hez csatolt, az Európai Unió bővítéséről (2001) szóló 10. sz. jegyzőkönyv 4. cikkét.

17 Lásd ehhez: Lisszaboni Szerződés 1. cikk 18. (4)–(5)

18 Zilioli, Chiara–Selmayr, Martin: Recent developments in the Law of the European Central Bank, *Yearbook of European Law* (2007), volume 25, 51.o.

szetételéről és szavazati rendjéről szól^{19]} az EKB ajánlása alapján és az Európai Parlammal, valamint a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, illetve a Bizottság ajánlása alapján és az Európai Parlammal, valamint az EKB-val folytatott konzultációt követően az állam-, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanács egyhangú határozattal módosíthatja. A Tanács ezeket a módosításokat elfogadásra ajánlja a tagállamoknak. Ezek a módosítások azt követően lépnek hatályba, hogy azokat alkotmányos követelményeiknek megfelelően valamennyi tagállam megerősítette.”²⁰

Megjegyzendő, hogy az alapokmány 41. cikke már eredetileg is ismerte az ún. egyszerűsített módosítási eljárást, amely azonban csak kisebb jelentőségű kérdésekre terjedhet ki, ezért nem is igényel tagállami ratifikációt, csupán az Európai Parlament hozzájárulását. A szavazási rend viszont már a rendszer egyik alappillére, így ennek kormányközi konferencia keretein kívül történő módosítása egyedülálló eljárást igényelt, amely abban is megnyilvánul, hogy az EKB e tárgyban tett ajánlásához a Kormányzótanács tagjainak egyhangú szavazata szükséges, amely kivételt jelent az egyszerű és a minősített többségi döntéshozatal dualizmusára épülő szavazási rendszerben.²¹ Várnay is utal rá, hogy itt tulajdonképpen egy speciális szerződés módosítási eljárással állunk szemben, amely „rendelkezik a nemzetközi közjogi szerződéskötés szükséges attribútumaival.”²²

3. Alternatívák a Kormányzótanács reformjára és az EKB ajánlása

Bár az euróövezet bővítésére semmiképpen nem kerülhetett volna sor az első új tagállamok felvételét követő két éven belül²³, nyilvánvaló volt, hogy a tizenötök a döntéssel nem akarják megvárni a csatlakozó országokat, hanem maguk kívánnak határozni erről. Ennek ékes bizonyítéka, hogy már a Nizzai Szerződéshez csatolt egyik nyilatkozat sürgette, hogy a lehető legrövidebb időn belül kezdődjön meg ez a speciális szerződés módosító eljárás.²⁴ Hangsúlyozni kell, hogy politikai szemponton kívül más nem indokolta, hogy még a 2004-es bővítési hullám előtt döntés születne ebben a kérdésben, hacsak nem az attól való félelem, hogy az egyhangúság követelménye miatt esetleg kudarcba fulladhatnak majd az erről szóló tárgyalások egyes új tagállamok miatt.²⁵

19 A szerző beszúrása.

20 Alapokmány 10.6. cikk.

21 Az egyhangúság előírása valóban kivételes az EKB esetében, ugyanakkor nem példa nélküli. Az említett egyszerűsített módosítási eljárás – az alapokmány 41.2. cikkében – ugyancsak vétőjogot biztosít a Kormányzótanács tagjainak.

22 Várnay Ernő–Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005, 135. o.

23 Az csatlakozni kívánó tagállam fizetőeszközének az ún. ERM II. árfolyam-mechanizmusban való legalább kétéves részvételt előíró konvergenciakritérium miatt.

24 Lásd: a Nizzai Szerződéshez csatolt nyilatkozatot a KBER és az EKB alapokmányának 10.6. cikkéről.

25 Ez utólag bölcs döntésnek bizonyult, hiszen ha felidézünk pl. a lengyel tárgyalási álláspontokat az alkotmány szerződést, majd a Lisszaboni Szerződést illetően, akkor valóban nehezebb lett volna a kompromisszum elérése huszonöt vagy még több tagállami kormánytól.

Érdeemes áttekinteni, hogy milyen válaszok születtek a Kormányzótanács elkerülhetetlennek tűnő reformjának alapkérdéseire. A luxembourgi központi bank elnöke, *Yves Mersch*, egy konferencia-előadásban vázolta fel, hogy milyen lehetséges alternatívák merültek fel a Kormányzótanács reformja során.²⁶ Ezek a következők voltak:

- Az egyik az ún. „*kerületi modell*” volt, amely a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank esetén alkalmazott regionális csoportok rendszerére épült volna. A hivatalos magyarázat szerint ezt azért utasították el, mert veszélyeztethette volna az NKB-elnökök személyes függetlenségét. Egy ilyen modellben a „kerületet” képviselő jegybankelnök adott esetben kötelezettségének érezhetné a „kerülete” érdekeinek megvédését a Kormányzótanácsban. Ez pedig ellentétes lenne azzal a már hivatkozott szabállyal, miszerint a Kormányzótanács valamennyi tagjának az euróövezet általános érdekében kell tevékenykednie. Ez a javaslat így nem kapott többségi támogatást.
- A másik elképzelés a *súlyozott szavazatokra* épülő szisztéma volt. Az ezt támogatók az egykori Bretton Woods-i pénzügyi rendszer intézményeit hozták fel példának. Hangsúlyozandó, hogy erre a jelenleg hatályos szabályokban is találunk precedenst, bár erősen kivételes jelleggel alkalmazható szavazási módnak számít.²⁷ Voltak, akik szerint ezt a már egyébként is létező metódust ki kellene terjeszteni valamennyi döntésre. Am ahogy *Howarth*²⁸ is rámutat, ez ellentétes lett volna az „egy tag – egy szavazat”, valamint a „személyes részvétel” elveivel, ezért is került elvetésre.²⁹
- A *kettős többségi rendszer* valamely formája is szerepelt az alternatív javaslatok listáján. Itt értelemszerűen adódott a példa a Tanácson belüli minősített többségi szavazási rendszer Nizzai Szerződéssel történt reformja képében. A Tanács nem lehetett releváns példa az EKB számára, mert míg előbbi alapvetően kormányközi szerv, addig utóbbi nemzetek feletti intézménynek tekinthető. A kettős többségi rendszernek a tanácsi minta alapján történő bevezetése ellen szólt az is, hogy túlságosan nagy lett volna a legnagyobb tagállamok szavazati súlya, és akár két-három tagállam is képes lett volna blokkolni bármilyen döntést a Kormányzótanácsban, ami nyilvánvalóan sértette volna közepes és kisebb tagállamok érdekeit.
- Felmerült az is, hogy az *Igazgatóságot kellene kibővíteni*, illetve átnevezni és megtenni a fő döntéshozó szervnek. Ezt amiatt utasították el, mert ellentétes lett volna a Kormányzótanács jelenlegi működési modelljével és struktúrájával. Az ezzel kapcsolatos amerikai hasonlatokat *Mersch* azzal az érveléssel hátrította el, hogy „*Amíg az EU nem egyetlen nemzet, addig az EKB-nak is különböznie kell a Fed rendszerétől.*”³⁰

26 Vö.: Mersch, Yves: The reform of the Governing Council of the ECB, *BIS Review* 16/2003, <http://www.bis.org/review/r030331c.pdf> (2008.11.10.)

27 Lásd az 1. pontot.

28 Brit liberális politikus, parlamenti képviselő, egyebek mellett az Edinburgh-i Egyetem előadója.

29 Howarth, David: Reforming the ECB Governing Council: Efficiency, representation and national economic interest, 2006, http://www6.miami.edu/eucenter/conf/Howarth_euro06final.pdf (2008.11.10.) 4. o.

30 Mersch, i.m., 3. o.

- Végül szóba jött a választási rendszer valamilyen formájának bevezetése is a Kormányzótanács tagjait illetően. Az EKB szerint azonban választási eljárás esetén nem érvényesülhetne az arányos képviselő elve, illetve felmerülhetne a kiválasztásnál olyan új szempont is, hogy vajon a piacok hogyan fogadnák a jelöltet, aminek révén a pénzü piacok egyfajta rejtett szavazati joghoz juthatnának. További kritika volt a javaslattal szemben, hogy a Kormányzótanács tagjai között így esetleg bizalmatlanabb és kevésbé együttműködő légkör alakulhatna ki, ami nem volna szerencsés. Az EKB a képviselő elvének érvényesítésével, szigorú garanciákkal erről az egy javaslatról vélte úgy, hogy elképzelhető lenne ilyen irányba történő elmozdulás is, de a megvalósítással összefüggő várható gyakorlati nehézségek miatt mégsem javasolta ezt az utat.

Az EKB alapokmányába a Nizzában beillesztett új cikk elvben ugyan lehetővé tette, hogy az Európai Bizottságé legyen a kezdeményezési jog, mégsem merült fel, hogy ne az EKB indítsa el a szerződésmódosítási eljárást. Ehhez azonban meg kellett várni a Nizzai Szerződés hatálybalépését, amelyre 2003. február 1-jén került sor. Ekkorra már tíz állammal, köztük Magyarországgal is lezárultak a csatlakozási tárgyalások, és körvonalazódni látszott a belépés időpontja. Ennek is köszönhető, hogy Nizzai Szerződés hatálybalépését követően alig két nappal már napvilágot is látott az EKB vonatkozó ajánlása, amely tartalmazta a javasolt tanácsi határozat komplett normaszövegét is.³¹

Az imént vázolt javaslatokkal szemben az EKB által preferált új szavazási rendszer egy kétfokozatú rotációs rendszerként jellemezhető, amely az NKB-elnököket különböző csoportokra osztja, amely csoportokhoz meghatározott számú szavazati jogok társulnak.³² Az EKB ajánlása szerint annak érdekében, hogy a kibővülő euróövezetben is fenn lehessen tartani a döntéshozatal hatékonyságát és gyorsaságát, a szavazati joggal rendelkező tagállami jegybankelnökök számának kisebbnek kell lenni, mint a Kormányzótanácsban helyet foglaló jegybankelnökök teljes létszáma. Ennek érdekében a szavazati joggal rendelkező jegybankelnökök számát tizenöt főben maximalizálták. Fontos eleme a reformnak, hogy az EKB igazgatóságának hat tagjára a rotációs rendszer nem vonatkozik majd, ők megőrzik állandó szavazati jogukat. A hivatalos magyarázat szerint azért, mert ők az egyedüli tagjai a Kormányzótanácsnak, akiket az EKSz.-ben rögzített eljárás során európai szinten neveznek ki, és kizárólag az euróövezet érdekében tevékenykednek. Ezt az indokolást némiképp árnyalja az EKB már idézett Magatartási Kódexe, amely szerint ez utóbbi kötelezettség a Kormányzótanács valamennyi tagjára vonatkozik. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az igazgatósági tagoktól reálisabban várható el, hogy a közösségi érdekeket tartsák szem előtt, mint a tagállami jegybankelnököktől. Az sem lehetett figyelmen kívül hagyni, hogy a Kormányzótanácsban szavazategyenlőség esetén az

³¹ Az Európai Központi Bank ajánlása a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányának 10.6. cikke alapján a Tanács határozatára a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmánya 10.2. cikkének módosításáról (ECB/2003/1) (HL C 29, 2003.2.7., 6. o.)

³² A részleteket lásd a 6. pontban.

EKB elnökének szavazata dönt, aki egyben az Igazgatóság tagja is, így ha rá is vonatkozna a rotációs rendszer, akkor adott esetben megbénulhatna a döntéshozatal.

Összefoglalva, az EKB egy olyan új döntéshozatali rendszert javasolt, amelyben nem lenne állandó szavazati joga valamennyi euróövezeti jegybankelnöknek, míg az igazgatósági tagok súlya és ezzel együtt a Kormányzótanács egészének nemzetek feletti jellege erősödne azáltal, hogy utóbbiakra a rotációs rendszer nem terjedne ki, hanem megőriznék folyamatos szavazati jogukat.

4. A Bizottság véleménye

A Bizottság 2003. február 19-én hozta nyilvánosságra véleményét az EKB által javasolt új szavazási rendszerről.³³ A Bizottság alapvetően támogatta a rotációs rendszerre való áttérést, ugyanakkor voltak kritikai megállapításai is. A Bizottság elsőként meghatározta azon alapelveket, amelyeket az EKB belső működésének sikeres megreformálásához elengedhetetlennek tartott. Ezek az alábbiak:

- Gyorsaság az ezzel kapcsolatos döntések meghozatalában. Ennek oka a már említett félelem lehetett az új tagállamok esetleges obstrukciójától.
- Az euróövezet általános érdekének szem előtt tartása a döntéshozatalban részt vevő intézmények és szervek számára.
- Az új rendszernek semlegesnek és mindenfajta hátrányos megkülönböztetéstől mentesnek kell lennie mind a régi, mind a jövőbeni új tagállamokat illetően.
- A piacok és a közvélemény számára érthető az új szavazási rendszer logikája és működése. Sajnos ebben volt legkevésbé sikeres a döntéshozatali reform.

A Bizottság több javaslatot és észrevételt is megfogalmazott az EKB ajánlásában felvázolt rotációs szavazási rendszerhez. A legfigyelemreméltóbbak ezek közül a következők:

- A Bizottság javasolta, hogy a Kormányzótanács szavazati jogú tagjainak száma még az EKB által javasoltnál³⁴ is alacsonyabb legyen, ami hozzájárulhat a döntéshozatal gyorsaságának és hatékonyságának további növeléséhez. Erre nem került sor.
- A rotációs rendszerben az NKB-k elnökeinek csoportokba sorolása és szavazati joggal való rendelkezése – mint azt később részletesen is ismeretem – két gazdasági tényezőtől függ. Az egyik a bruttó hazai termékben, míg a másik a monetáris pénzügyi intézmények mérlegében történő részesedést veszi alapul. A Bizottság nem vitatta az előbbinek a szükségességét és logikáját, ugyanakkor másik szempontként, az EKB-val ellentétben, a népesség számának figyelembevételét javasolta. Emlékeztetett arra is, hogy a népességi kritérium több más uniós intézmény szavazati rendszerének reformja során is felme-

33 A Bizottság véleménye az Európai Központi Bank EKB/2003/1 ajánlásáról a Tanács határozatára a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmánya 10.2. cikkének módosításáról. (COM/2003/0081 végleges)

34 Ami 21 fő, illetve egy átmeneti időszakban kivételesen 24 fő lehetne. Lásd részletesen a 6. pontot.

rült, sőt például a Tanács esetében a minősített többségi szavazás szabályai közé éppen a Nizzai Szerződéssel került be.³⁵ A Bizottság példaként hozta fel az EKB tőkéjének jegyzésére vonatkozó közösségi szabályokat is, amelyek értelmében a népességszám és a bruttó hazai termék 50-50 százalékos arányt képviselnek az egyes nemzeti központi bankok tőkejegyzési kulcsának meghatározásánál, ami a Bizottság szerint alkalmazható lenne ezen a területen is.³⁶ A döntéshozók később ezt a javaslatot is elutasították.

- A Bizottság továbbá több ponton is javasolta bizonyos kérdések az ajánlásban kidolgozottnál részletesebb és pontosabb szabályozását az átláthatóság érdekében, ide tartozik például:
 - a rotáció gyakorisága és annak biztosítása, hogy az egyforma legyen mindhárom csoporton belül;
 - az egyes csoportokat megillető szavazati jogoknak az oda tartozó jegybankelnökök közötti felosztása;
 - a rotációs rendszerre való áttérés tényleges időpontjának meghatározása, tekintettel arra, hogy az EKB ajánlása alapján több lehetséges kezdőidőpont is elképzelhető.

Sajnos ezek közül egyetlen pontban sem történt elmozdulás a Tanács által elfogadott végső szövegváltozatban.

- A Bizottság végül fontosnak tartotta rögzíteni, hogy az EKB által javasolt modellt nem tekinti precedensnek más közösségi intézmények esetleges reformja során.

5. A Parlament állásfoglalása

Az Európai Parlament jóval kritikusabb volt a rotációs rendszer tervezetével szemben, mint a Bizottság. A képviselők többsége a közelgő bővítés miatt elismerte ugyan a Kormányzótanácsban belüli szavazási rendszer reformjának szükségességét, ám az EKB által javasolt változtatásokat egyértelműen elutasította.³⁷ A Parlament véleménye szerint a jelenlegi szavazási rendszert kell fenntartani a jövőben is, amely szerint valamennyi euróövezeti jegybankelnöknek azonos értékű szavazata van, a döntéseket pedig fősabályként egyszerű többséggel hozzák. A képviselők álláspontja szerint az esetleges módosításokat az Európai Konventben kellene kidolgozni, és az azt követő kormányközi konferencián véglegesíteni. Erre nézve a Parlament több javaslatot is tett. Az egyik szerint növelni kellene az EKB Igazgatóságának létszámát, hatról kilenc főre, ami jobban biztosíthatná az euróövezet egészének képviseletét. Másrészt a Kormányzótanácsban át kellene térni egy kettős többségi rendszerre, amely egyfelől a tagállamok népességén, másfelől a gazdaságuk méretén alapulhatna. Ennek ellenére

35 EKSz. 205. cikk (4) bekezdés.

36 Alapokmány 29.1. cikk.

37 Az Európai Parlament véleménye az Európai Központi Bank ajánlásáról a Tanács határozatára a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmánya 10.2. cikkének módosításáról. (6163/2003-C5-0038/2003- 2003/0803(CNS)) (HL C 61 E/374, 2004.3.10.)

a Konvent nem támogatta ezeket a javaslatokat, és a jelenleg ratifikációs eljárás alatt álló Lisszaboni Szerződésben sem köszönnek vissza a Parlament kívánságai. Ez persze nem vette el a parlamenti képviselők többségének kedvét attól, hogy még 2008-ban is több alkalommal megismételjék a lassan hatéves javaslataikat.³⁸

6. A Tanács 2003. márciusi döntésével létrehozott rotációs rendszer alapjai

A Bizottság és a Parlament véleményének ismeretében az állam-, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanács 2003. március 21-én hozta meg a Kormányzótanács rotációs rendszerű átalakítását eredményező határozatát.³⁹ Az új szavazási rendszer értelmében a Kormányzótanács szavazati joggal rendelkező jegybankelnökeinek száma nem haladhatja meg a tizenötöt. Ahogy fentebb említettem, az új szavazási rendszer egy kétfokozatú rotációs rendszerként jellemezhető, amely az NKB-elnököket különböző csoportokra osztja; e csoportokhoz meghatározott számú szavazati jogok társulnak. Az NKB-elnökök minden egyes csoporton belül azonos ideig rendelkeznek szavazati joggal. A jegybanki kormányzók szavazati jogukat eltérő gyakorisággal gyakorolják azzal arányosan, hogy mekkora az adott NKB tagállama gazdaságának viszonylagos súlya az euróövezeten belül. Az NKB-elnökök csoportokba sorolása azon tagállam rangsorolásától függ, amelynek NKB-ját képviselik. A rangsor az alábbi két komponensből kiszámított mutató alapján készül. Az első – 5/6-od arányban súlyozott – komponens az eurót már bevezető tagállamok piaci áron számított aggregált bruttó hazai termékében megállapított részesedése.⁴⁰ A második komponens, amelyet 1/6-od arányban vesznek figyelembe a rangsor kialakításánál, az eurót már bevezető tagállamok monetáris pénzügyi intézményeinek teljes összesített mérlegében megállapított részesedés.⁴¹ A rotációs rendszerre való áttérésnek három fázisát kell elkülönítenünk.

- Addig az időpontig, amíg Kormányzótanács tagjainak száma nem haladja meg a 21-et – vagyis az eurót bevezető államok legfeljebb tizenötön vannak –, marad a jelenlegi szabályozás, melynek alapján továbbra is érvényesül az „egy tag – egy szavazat” elve. 2008 első napján Málta és Ciprus csatlakozásával az

38 Lásd erre többek között: Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete az EK-Szerződés 122. cikkének (2) bekezdésével összhangban a közös valuta Szlovákia általi, 2009. január 1-jén történő bevezetéséről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról. (COM(2008)0249 – C6-0000/2008 – 2008/0000(CNS))

39 Az állam-, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanács határozata (2003. március 21.) a Központi Bankok Európai Rendszere és az EKB alapokmánya 10.2. cikkének módosításáról. (HL L 83., 2003.4.1., 66. o.)

40 A piaci áron számított aggregált bruttó hazai termékéből való részesedés kiszámításához az EKB alapokmányának 29.2. cikkét kell alkalmazni, ami azt jelenti, hogy a GDP részarányának piaci árakon történő kiszámításához az Európai Bizottság fogja az adatokat szolgáltatni.

41 A monetáris pénzügyi intézmények teljes aggregált mérlegét az Európai Közösségben a számítás idején alkalmazandó statisztikai keretrendszerrel összhangban kell meghatározni. Ehhez lásd még a Tanács 2533/98/EK rendeletét (1998. november 23.) az Európai Központi Bank által végzett statisztikai adatgyűjtésről. (HL L 318., 1998.11.27., 8. o.)

- euróövezet elérte ezt a méretet. Ez a szakasz 2008. december 31-ig, Szlovákia belépéséig tartott.
- Attól a naptól kezdődően, amikor az NKB-elnökök száma meghaladja a tizenötöt – vagyis belép a tizenhatodik tagállam a közös pénzt használó országok csoportjába⁴² –, az NKB-elnökeket két csoportba kell sorolni a fenti gazdasági mutatók alapján. Az első csoport a rangsorban az első öt tagállam NKB-elnökeiből, míg a második csoport a többi NKB-elnökből áll. Az első csoport négy, a második tizenegy szavazati jogot kap. Ezt a viszonylag egyszerű képletet kissé bonyolítja az a rendelkezés, amely alapján az első csoportba sorolt NKB-elnökök a nekik jutatott szavazati jogot nem gyakorolhatják kevesebbszer, mint a második csoportba sorolt NKB-k vezetői. Ennek az első hallásra nehezen emészthető szabálynak egyszerű magyarázata van. Mindaddig, amíg az euróövezeti tagállamok száma a tizennyolcat nem haladja meg, a fenti szabályok értelmében az első csoportba tartozók ritkábban jutnának a szavazati jog gyakorlásához, mint a második csoport tagjai. Ennek elkerülése érdekében kivételes megállapodásokra lesz szükség, amelyek alapján a tizenhat, tizenhét, illetve tizennyolc NKB-elnökből álló Kormányzótanács esetében az első csoport kivételesen nem négy, hanem öt szavazati joggal fog rendelkezni, amire viszont a második csoporttól el kell venni egy szavazatot, tehát tizenegy helyett csak tíz szavazatot illeti meg a többi tagállami kormányzót.⁴³ Mint látható, a kétcsoportos rotációs rendszer „tisztá” formában csak a tizenkilencedik euróövezeti tagállam megjelenésével kezdheti meg működését. Az, hogy kialakul-e a fenti szituáció, annak függvénye, hogy milyen ütemben növekszik a jövőben a közös pénzt használó tagállamok köre. Amennyiben egyszerre négy új tagállam lépne be, akkor nem merülnének fel ilyen problémák, de erre már nincs esély, hiszen 2009. január 1-jén Szlovákia egyedülként vezetett be újabb tagállamként a közös pénzt. Ennek a nehezen átlátható helyzetnek az elkerülése érdekében az EKB fenti tanácsi határozattal módosított alapokmánya felhatalmazást ad arra, hogy a Kormányzótanács valamennyi tagjának kétharmados többségével elhalaszthassa a rotációs rendszer bevezetését addig a napig, amíg az NKB-elnökök száma a tizennyolcat meghaladja.
 - Attól a naptól kezdődően, amikor az NKB-elnökök száma meghaladja a huszonegyet – vagyis belép a huszonkettedik tagállam az euróövezetbe –, az NKB-elnököket már három csoportba kell majd sorolni a fenti kritériumokra alapozott rangsornak megfelelően. Az első csoport öt NKB-elnökből áll, és négy szavazati jogot kap. Ez megegyezik a kétcsoportos rotációs rendszerrel megismert felosztással. A második csoport az NKB-elnökök teljes számának felével megegyező számú⁴⁴ NKB-elnökből áll majd, nyolc szavazati joggal. Végül a harmadik csoportot a fennmaradó NKB-elnökök alkotják, három szavazati joggal.⁴⁵

42 Ez megtörtént 2009. január 1-jén Szlovákia belépésével.

43 Lásd az 1. táblázatot.

44 Az esetleges töredékszámot a legközelebbi egész számra felfelé kell kerekíteni.

45 Lásd a 2. táblázatot és az ábrát.

1. táblázat. A kétcsoportos rotációs rendszer (első szakasz) – az egyes csoportokhoz tartozó jegybankelnökök szavazási gyakorisága

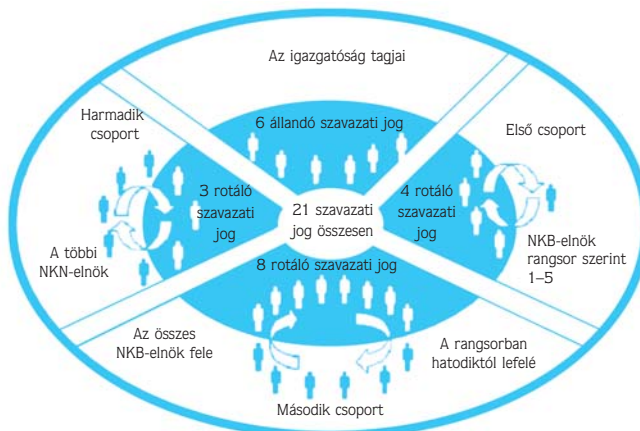
	Az NKB-elnökök száma a Kormányzótanácsban						22 és több
	16	17	18	19	20	21	
Első csoport: Szavazatok száma/elnökök száma Szavazási gyakoriság	5/5 100%	5/5 100%	5/5 100%	4/5 80%	4/5 80%	4/5 80%	A rotációs rendszer második szakasza (lásd a 2. táblázatot)
Második csoport: Szavazatok száma/elnökök száma Szavazási gyakoriság	10/11 91%	10/12 83%	10/13 77%	11/14 79%	11/15 73%	11/16 69%	
Összes szavazati jog	15	15	15	15	15	15	

Forrás: EKB havi jelentés, 2003. május, 78. o. (a szerző fordítása)

2. táblázat. A háromcsoportos rotációs rendszer (második szakasz) – az egyes csoportokhoz tartozó jegybankelnökök szavazási gyakorisága

	Az NKB-elnökök száma a Kormányzótanácsban						
	16-21	22	23	24	25	26	27
Első csoport: Szavazatok száma/elnökök száma Szavazási gyakoriság	A rotációs rendszer első szakasza két csoporttal (lásd az 1. táblázatot)	4/5 80%	4/5 80%	4/5 80%	4/5 80%	4/5 80%	4/5 60%
Második csoport: Szavazatok száma/elnökök száma Szavazási gyakoriság		8/11 73%	8/12 67%	8/12 67%	8/13 62%	8/13 62%	8/14 57%
Harmadik csoport: Szavazatok száma/elnökök száma Szavazási gyakoriság		3/6 50%	3/6 50%	3/7 43%	3/7 43%	3/8 38%	3/8 38%
Összes szavazati jog	15	15	15	15	15	15	15

Forrás: EKB havi jelentés, 2003. május, 79. o. (a szerző fordítása)



Forrás: EKB havi jelentés, 2003. május, 80. o. (a szerző fordítása)

Az EKB Kormányzótanácsának háromcsoportos rotációs rendszere
(Egy 27 tagú euróövezetre vonatkozó állapot)

7. Az új szavazási rendszer alapelvei a döntéshozók szemszögéből

Az EKB alapokmányát módosító tanácsi határozat elfogadásakor egyetértés volt a tagállamok között abban, hogy a Kormányzótanács hatékony és megfelelően gyors döntéshozatali képességét a leendő kibővített euróövezetben is fenn kell tartani, függetlenül a közös európai fizetőeszközt bevezető tagállamok számától. Az állam-, illetve kormányfők által jóváhagyott határozat szerint a létrehozandó rotációs rendszer méltányos és hatékony megoldást ad a szavazati jogok felosztására az NKB-elnökök között. A rotációs rendszer az alábbi jellemzőkkel rendelkezik az EKB és a Tanács álláspontja szerint:

- *„Egy tag – egy szavazat” elve.* Míg a rotációs rendszer szükségképpen azt eredményezi, hogy az NKB-elnökök létszámának növekedésével a Kormányzótanács valamennyi tagjának nem lesz folyamatos szavazati joga, addig az „egy tag – egy szavazat” elve továbbra is érvényesülni fog a Kormányzótanács minden szavazati joggal rendelkező tagjai tekintetében. Az EKB álláspontja szerint az alternatívaként szóba jöhető megoldások közül – mint pl. a súlyozott szavazatok vagy bármilyen kettős többségi rendszer – egy sem lenne kompatibilis az „egy tag – egy szavazat” elvével.⁴⁶
- *Személyes részvétel.* A Kormányzótanács minden tagja továbbra is személyesen és másoktól függetlenül vesz majd részt a Kormányzótanács ülésein, tekintet nélkül arra, hogy rendelkezik-e szavazati joggal. Ez praktikusán annyit tesz, hogy tanácskozási joggal a szavazati joggal aktuálisan nem rendelkező tagok is részt vehetnek a döntések meghozatalában.
- *Arányos képviselet.* A rotációs rendszerrel elkerülhető olyan helyzet kialakulása, amikor is a szavazati joggal rendelkező NKB-elnökök azon tagállamok NKB-jait képviselik, amely országok együttesen sem tekinthetők az euróövezet mint egész gazdaságát képviselő csoportnak. Ennek érdekében szükségszerű, hogy a nagyobb gazdasági súllyal rendelkező tagállamok NKB-elnökeit gyakrabban és hosszabb ideig illesse meg szavazati jog, mint a kisebb tagállamokból érkező kollégáikat.
- *Automatizmus.* Ezen alapelv azt lenne hivatott kifejezni, hogy az új szavazási rend automatikusan képes igazodni az euróövezet bármekkora, a tagállamok jelenleg előre látható legmagasabb számát elérő bővítéséhez is. Ez valóban igaz, azzal a megszorítással, hogy a kétfasorú rotációs rendszer esetén – mint fentebb láttuk – ez az automatizmus nem érvényesülhet maradéktalanul, mert szükség lesz átmeneti hatállyal külön megállapodásokra is, sőt lehetőség lesz a reform elhalasztására is.
- *Átláthatóság.* Bár az EKB és a Tanács is külön említi mint alapelvet, ez semmiképpen nem tekinthető sikeresnek a rendszer túlzottan bonyolult és nehezen érthető részletszabályai miatt.

⁴⁶ EKB Havi jelentés, 2003. május, 76. o.

8. Független vélemények a Kormányzótanács reformjáról

A rotációs rendszer bevezetésnek igen gazdag kritikai szakirodalma van, elsősorban a közgazdaság-tudomány művelői körében, de közösségi joggal foglalkozó jogászok is számos tanulmányban írtak róla. Ebben a fejezetben öt különböző álláspontot ismertetek, amelyek jól tükrözik a legjellemzőbb bírálatokat és véleményeket.

A) *Hefeker*⁴⁷ szerint a döntéshozatali reform során megalkotott szavazási rendszer egy olyan típusú kombinált rotációs szisztéma, mint amilyen az Egyesült Államok központi banki rendszerében működik. Ott a legfőbb döntéshozó szervnek számító ún. Szövetségi Nyíltpiaci Bizottság tagjai között ugyanis a Kormányzótanács hét állandó tagján kívül a tizenkét ún. kerületi Fed elnökei közül csak öten tagjai a testületnek. Az öt tagból egyik mindig a New York-i Fed elnöke, a többi négy helyen pedig a többi tizenegy kerületi Fed-elnök osztozik a rotációban. Hefeker felhívja a figyelmet arra is, hogy a 2003-as tanácsi döntés részben hasonlít a német Bundesbanknak az 1990-es német újraegyesítés miatt történt átszervezéséhez is. Ez utóbbi esetén a Bundesbank legfőbb döntéshozó szervében csökkentették a tartományi jegybankok vezetőinek számát, ám változatlan maradt az igazgatósági tagok száma, amellyel ez utóbbi csoport befolyása erősödött, csakúgy, mint ez az EKB esetében is várható.⁴⁸

B) *Meade*⁴⁹ meglehetősen több ponton erős kritikával illeti az új döntéshozatali szabályokat.⁵⁰ Ezek szerint:

- A döntéshozatali eljárás az euróövezet minden egyes bővítésével egyre nehezebb és kevésbé hatékony lesz. A hatékonyság, véleménye szerint, azért fog csökkenni, mert még a reformmal együtt is túlságosan nagy marad a Kormányzótanács létszáma, különös tekintettel arra, hogy a szavazati joggal nem rendelkező NKB-elnököket továbbra is tanácskozási jog illeti meg. Ez pedig egy 27 tagú euróövezet esetében 33 fős Kormányzótanácsot jelent, amelyet kezelhetetlennek vél. Főleg akkor, ha ezt például az amerikai Fed ún. Szövetségi Nyíltpiaci Bizottságának 12 fős létszámával vetjük össze.
- A reform szükségtelenül bonyolult, nem teljesen kidolgozott, ennél fogva nehezen átlátható.
- Az új szavazási rendszerben szerepet játszik a pénzügyi szektor mérete a tagállamok csoportokba sorolásánál, amely annak változékonysága miatt nem szerencsés döntés. Maga is a Bizottság által javasolt, felerészben a GDP nagyságát, felerészben pedig a népességszámot tekintetbe vevő súlyozást tartott volna megfelelőbbnek.

Összefoglalva, Meade álláspontja szerint az EKB új döntéshozatali szabályai több problémát okoznak majd, mint amennyit megoldanak, és legfeljebb átmeneti megoldásnak tekinthetők. Megnyugtató rendezésnek azt tartaná, ha egy kibővített Igaz-

47 Német közgazdász, a Siegeni Egyetem professzora.

48 Hefeker, Carsten: The monetary policy consequences of enlargement. *CESifo Forum* 4/2006, 30. o.

49 Amerikai közgazdász, egyetemi docens, American University Washington, D.C.

50 Meade, Ellen E.: A (Critical) Appraisal of the ECB's Voting Reform. *Intereconomics*, May/June 2003., 129–131. o.



gatóásra lehetne bízni a monetáris politika alakításával összefüggő legfontosabb döntéseket, így a kamatlábak meghatározását is.

C) *Zilioli*⁵¹ és *Selmayr*⁵² úgy vélik, hogy az új szavazási rendszer több okból is pozitív változásként értékelhető. Egyrészt számottevő eltávolodást jelent az elsődleges közösségi jogban a tagállamok egyenlőségének elvétől a közös gazdasági és pénzügyi érdekek előnyben részesítése felé. Másrészt az új szabályok fenntartják és megerősítik az Igazgatóság tagjainak pozícióját, mivel ők folyamatosan szavazati joggal rendelkeznek majd, ellentétben az NKB-elnökökkel.⁵³

D) *Gros*⁵⁴ fogalmazott talán a legkritikusabb hangon a rotációs rendszerről, azt állítva, hogy az EKB által javasolt és végül elfogadott rendszer az összes szóba jöhető megközelítés közül a létező legrosszabb választás volt.⁵⁵ Bírálatainak főbb elemei:

- feladja a tagállamok egyenlőségének elvét;
- nem sikerül növelni vele a hatékonyságot, mivel a 21 szavazati jogú tag még mindig túl sok egy jegybanki döntéshozó szerv számára. Egyetlen modern jegybank sem működik a világon ekkora létszámmal;
- mivel a szavazati joggal nem rendelkezőket tanácskozási jog illeti meg az új rendszerben, emiatt különösen alkalmatlan a méretbeli problémák kezelésére;
- nincsenek rögzítve a rotációval összefüggő alapvető kérdések, például, milyen időszakra vonatkozik a rotáció, milyen rend szerint fog működni, hogyan hat ki a rotáció rendje az euróövezet további bővítésére;
- nem világos, mikor fog ténylegesen bekövetkezni az új szavazási rendre való áttérés a halasztást ideiglenesen lehetővé tévő szabályok miatt;
- a rendszer a bonyolultsága miatt egyáltalán nem átlátható;
- végül ő is bírálta a tagállamok csoportba sorolásánál alkalmazott súlyozási szempontokat.

Gros gondolatmenetének lényege, hogy az alapprobléma a Kormányzótanács mérete, amely reform nélkül lassan egy „mini-parlamentre” fog hasonlítani. Egyik javaslata szerint ezt úgy lehet megoldani, ha nem változik meg a Kormányzótanács összetétele, viszont át kellene gondolni a feladat- és hatáskörök megosztását közte és az Igazgatóság között azzal, hogy az előbbi primátusa megmaradna.

E) *Wagner* és *Grum*⁵⁶ tanulmányukban egy érdekes szemponttal egészítették ki az élénk tudományos vitát. Egyebek mellett azt vizsgálták, hogy vajon az új szavazási rendszer megfelel-e azoknak a céloknak, amely miatt létrehozták azt. Álláspontjuk szerint az elsődleges célkitűzést – miszerint a szavazati jogú tagok a jövőben kevesebben legyenek a Kormányzótanács összlétszámánál – sikerült teljesíteni. Emlékeztetnek arra is – és ez adja az érvelésük újdonságát –, hogy a Kormányzótanács döntése-

51 Az EKB jogi tanácsadási osztályának vezetője.

52 Az Európai Bizottság információs társadalommal és médiával foglalkozó főigazgatójának szóvivője.

53 Zilioli–Selmayr, i.m., 54–55. o.

54 Közgazdász, a „Center for European Policy Studies” igazgatója Brüsszelben.

55 Gros, Daniel: Reforming the composition of the ECB Governing Council in view of enlargement: How not to do it!, Az Európai Parlament monetáris bizottsága számára készült jelentés, 2003. február, <http://www.europarl.europa.eu/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20030217/gross.pdf>, 1-2.o.

56 Thomas Wagner az Osztrák Nemzeti Bank jogi osztályának helyettes vezetője, míg Gerd Grum ugyanitt jogtanácsos.

inek többségét eddig is formális szavazási eljárás nélkül hozta, ami valószínűleg az euróövezet további bővítésével sem változna. Érvelésükben a rotációs rendszer ezért várhatóan csak egy biztosíték arra nézve, ha ez a gyakorlat esetleg módosulna.⁵⁷

Konklúzió

Hogyan értékelhető mindezek alapján az EKB Kormányzótanácsában várhatóan 2009. január 1-jével induló új szavazási rendszer? A feltételes mód használata azért indokolt, mert jelen tanulmány kéziratának lezárása idején⁵⁸ még nem ismert olyan döntés, amely a rotációs rendszernek az EKB alapokmánya által lehetővé tett esetleges elhalasztásáról rendelkezne. A halasztás opciója – mint azt korábban részleteztem – legfeljebb a tizenkilencedik euróövezeti tagállam belépéséig tarthat. A véleményalkotást azonban ez érdemben nem befolyásolja. Az objektív értékeléshez ugyanakkor szükségesnek mutatkozik összefoglalni a reform várható előnyeit és hátrányait.

Előnyök:

- Az euróövezet jövőbeni méretétől függetlenül tizenöt főben kerül maximálásra a Kormányzótanács szavazati joggal rendelkező NKB-elnökeinek száma. A rendszer így végleges megoldást jelent a bővítés miatti létszámproblémák kezelésére.
- Valamennyi NKB-elnök megőrzi a tanácskozási jogát, függetlenül attól az öt megillető szavazati jogtól, amivel egyetlen tagállami jegybankelnök sem érezheti kirekesztve magát a döntéshozatali folyamatból.
- Az euróövezet gazdaságainak a korábbiánál arányosabb képviselete valósulhat meg. Nyilvánvalóan ellentmond a gazdasági ésszerűség és az arányosság elvének, hogy például a máltai és a német jegybankelnököt teljesen azonos értékű és azonos ideig gyakorolható szavazati jog illesse meg.
- Az aktuálisan szavazati joggal rendelkező NKB-elnökök esetében fennmarad a szavazatok egyenlőségének elve.
- A Kormányzótanácson belül erősödni fog az igazgatósági tagok szerepe, mivel őket nem érinti a rotációra való áttérés, ezért folyamatosan gyakorolhatják majd szavazati jogukat. Ezzel a közösségi érdekek az eddigieknél is nagyobb súllyal jelenhetnek meg az EKB döntéseiben.

Véleményem szerint ezek az előnyök messze meghaladják a rendszer sokat bírált elemeit, amelyekkel kapcsolatban az alábbi észrevételeim vannak:

- *„Túlzottan nagy marad a Kormányzótanács létszáma.”*

Az erre irányuló bírálatok lényege, hogy egyetlen modern jegybanknak sincs a világon akkora döntéshozó testülete, mint az EKB jelenlegi és jövőbeni Kormányzótanácsának. Különösen, ha még a tanácskozási joggal rendelkezőket is figyelembe vesszük. A kritikusoknak akár igaza is lehetne, de álláspontom szerint még sincs. Amikor a létszám kezelhetetlenségéről és a hatékonyság csökkenéséről ír-

57 Wagner, Thomas and Grum, Gerd, Adjusting ECB decision-making to an enlarged Union. In: Legal Aspects of the European System of Central Banks (Liber Amicorum and Paulo Zamboni Garavelli, editors), European Central Bank, Frankfurt, 2005, 85. o.

58 2008 decemberének első napjaiban.



nak, egyetlen tényt hagynak figyelmen kívül: az EKB Kormányzótanácsa soha nem működött tizennyolc főnél kevesebbel. Az eltelt bő évtizedben mégsem bénult meg a döntéshozatal, és ezért ezt nem tartom valószínűnek a későbbiekben sem.

- *„Feladja a tagállamok egyenlőségének elvét.”*
Ez azért hibás megközelítés, mert akkor ezen az alapon a tagállamokat a Tanácsban megillető eltérő számú szavazatok rendszere is sérti az egyenlőséget. Továbbá a kritikusok szerint nyilván az lenne igazságos, ha az Európai Parlamentbe is minden tagállam ugyanannyi képviselőt küldhetne. Éppen az új rendszer őrzi meg az egyenlőséget azáltal, hogy senkinek sem vész el teljesen a szavazati joga, a tanácskozási jog pedig minden esetben megmarad.
- *„Nem világos, mikor fog ténylegesen bekövetkezni a rotációra való áttérés.”*
Ennek oka a halasztást megengedő szabályozás. A rotációs rendszer bevezetésének azonban egyértelmű a kezdete. Amennyiben 2008 végéig nem születik döntés a halasztásról, akkor 2009. január 1-jével indul a rendszer első szakasza. Halasztás esetén pedig legkésőbb a tizenkilencedik uniós tagállam közös pénz bevezetésének napján kell áttérni az új szabályokra.
- *„Nincsenek kidolgozva a rotációval összefüggő gyakorlati kérdések.”*
A kritikák közül ez kivételesen megalapozott, hiszen valóban nem mindegy, hogy milyen időszakokra vonatkozik majd a rotáció, milyen rend szerint fog működni, illetve hogyan befolyásolhatja majd azt az euróövezet jövőbeni bővülése. Amennyiben nem kerül sor halasztásra, akkor az erre vonatkozó döntéseknek 2008 decemberének végéig meg kell születniük.
- *„A rendszer nem átlátható.”*
Ebben is egyetértek a bírálókkal. A reform egyik alapelvének szánta az EKB az átláthatóság biztosítását, ám ez a törekvése egyértelműen kudarcot vallott, tekintettel a rendszer túlzottan bonyolult szabályaira. Persze feltehető a költői kérdés, hogy pl. a minősített többségi szavazás tanácsi szabályai mennyivel egyszerűbbek és könnyebben érthetőek egy uniós polgár számára?

Összességében elmondható, hogy véleményem szerint a rotációs rendszer előnyei messze meghaladják az esetleges hátrányokat, ezért pozitívan értékelhető annak bevezetése. Az új szavazási szabályok legnagyobb erénye azonban megszületésük pusztán ténye. Amennyiben 2003-ban nem sikerült volna konszenzusra jutni az akkori tagállamoknak az EKB reformjáról, akkor könnyen lehet, hogy később – huszonöt vagy még több tagállami kormánnyal – semmilyen változtatásra nem kerülhetett volna sor. A szabályok esetleges finomhangolására pedig bőven lesz idő a következő években a majdani tapasztalatok birtokában.



MARJÁN ATTILA

Gondolatok az EU regionális politikájának aktuális és jövőbeli kihívásairól

A regionális politika az egyik legösszetettebb európai szakpolitika, mivel összefügg, illetve aktívan szolgál számos más politikát, legyen az szociálpolitika, oktatás, képzés, fogyasztóvédelem vagy gazdaságpolitika a szó legtágabb értelmében. Mindazonáltal most, hogy az EU nagyszabású költségvetési reformja előtt áll, újra felmerül a kérdés, hogy miért is van szükség EU-szintű regionális politikára. Mik lehetnek a reform ésszerű útjai? Előretételezve, néhány nagyon fontos kihívás látszik az EU előtt. A globalizáció és a globális válságok kezelése csak egy ezek közül. Hogyan tudna a regionális politika segíteni az uniónak az új kihívásoknak való megfelelésben? Ez az, amiről politikusok, szakemberek, kutatók megkezdték a gondolkozást Brüsszelben és szerte Európában.

Bevezetés

A kérdésre, hogy miért is van szükség EU-szintű regionális politikára, az első nyilvánvaló válasz az, hogy az EU-szintű regionális politikát már a Szerződés is előírja a mind szorosabb európai kohézió létrehozása érdekében.

De köztudott, hogy számos dolog, amit a Szerződés tartalmaz, többé-kevésbé csak lehetőség, a tényleges alkalmazáshoz sok mindenre szükség van még: politikai szándékra, számtalan kompromisszumra és kitartó jogi munkára. Ez gyakran évtizedekig is eltarthat, és a regionális politika kiteljesedése és pénzügyi háttérének megerősödése valóban hosszú évtizedekig tartott. Ahogy fejlődött az európai integráció, úgy fejlődött a regionális politika is. Az integráció létrejöttének kezdetekor, amikor bányák sorát kellett bezárni Wallóniában, és szükség volt a Dél-Olaszországból elvándorló munkások átképzésére, szociális integrációjára, az EU regionális politikája kezdett működéskébe jönni, igaz, még nagyon szerény pénzügyi eszközökkel. Az Egyesült Királyság néhány évtizeddel későbbi csatlakozásakor még relatíve szegény ország volt, és akkoriban a közös költségvetés 70 százalékát költötték a mezőgazdaságra, tehát szükséges volt a költségvetés finomhangolása, és a nem mezőgazdasági, hanem felzárkóztatási, regionális kiadások növelése. A következő és a regionális politikának még ennél is jelentősebb lökést adó fejlemény a belső piac létrehozása volt. A belső piac, Európa egyik legnagyobb teljesítménye, egy páneurópai gazdasági tér, liberális elvekre alapozva. Szabad verseny, méretgazdaságosság, a kiválóság helyzetbe hozása voltak a kulcsszavak. Mindezt valamelyest ellentételezendő, a kohézió és a jólét újraelosztása szintén előtérbe került: megszületett a nagyszabású kohéziós politika, jelentős anyagi eszközökkel. Másfél évtizeddel később megtörtént Európa újraegyesítése, amikor tíz szegény, kelet-európai ország (aztán röviddel később Románia és Bulgária) csatlakozott az unióhoz. Mindez rendkívüli mértékben megnövelte a jóléti transzferek szükségességét nyugatról keletre. Ezt megelőzően

jelentős mértékű transzferek történtek már FDI és technológia-átadás formájában, de a csatlakozás pillanatában az EU-költségvetés is megnyílt, főképp mezőgazdasági és kohéziós támogatások formájában. Az EU régi tagjainak el kellett dönteniük: mekkora összeget tudnak és akarnak az új tagok felzárkóztatására fordítani. A döntés nem volt könnyű, hosszas viták kísérték, csakúgy, mint 2006-ban, amikor az EU a 2007–2013-as pénzügyi periódusról döntött. Ennek ellenére kijelenthető, hogy a keleti bővítéssel az uniós kohéziós politika újra nagy változáson esett át. Az új tagok egy főre jutó GDP-je jelentős mértékben elmaradt a régi tagországokétól, páneurópai újraosztásra volt szükség.

A kohéziós politika azonban több, mint pénzügyi eszközök egyszerű újraelosztása: sok minden más mellett projektmenedzsment és pénzügyi ellenőrzési kultúra átadása is. Emellett fontos kiegészítője, sőt katalizátora politikai kezdeményezéseknek, amelyek elengedhetetlenül fontosak a modernizációhoz, illetve a gazdasági és a társadalmi felzárkózáshoz. A keleti bővítés egy már korábban elfogadott és éppen kifutó költségvetési periódusban zajlott le, és a nagy felzárkóztatási összegekre az új tagoknak néhány évet várniuk kellett: a 2007–2013-as (már az új tagokkal közösen elfogadott) ciklus minősül az igazi „bővítési” költségvetési periódusnak. E periódus politikai és pénzügyi prioritásai egy rendkívül nehezen megszülető kompromisszum végeredményei. Kompromisszum az EU nemzetközi versenyképessége fejlesztésének, illetve az új tagok felzárkózása finanszírozásának szükséglete között. Az előző az EU regionális politikájának „lisszabonizációs” folyamata. Vagyis a jelenlegi regionális politikai periódusnak két fontos vezérfonala van: a bővítés és a versenyképesség finanszírozása. Leegyszerűsítve, az 1A költségvetési fejezet a fejlettebb tagállamokban finanszíroz versenyképességet erősítő, elsősorban kutatásfejlesztési projekteket, míg az 1B fejezet elsősorban a szegényebb tagok felzárkózási (elsősorban infrastruktúrával kapcsolatos) fejlesztéseit támogatja. Ebben a kompromisszumban hét év alatt a K+F-re fordított összeg megháromszorozódik, és az új tagok GDP-jük 3–4 százalékát kapják felzárkózásra. Versenyképesség, növekedés, felzárkóztatás a jelenlegi hívószavak.

Értékelés és kritika

Közhelynek számít, hogy a regionális politika az EU mosolygó arca. Számptalan kedvezményezettje van, ráadásul rendkívül látványosak is az eredményei. Nagyon nehéz „eladni” az Európai Uniót az embereknek bonyolult intézményrendszerével és nehezen tetten érhető jelenlétével, gyakran vélekednek róla úgy, hogy távoli, érdektelen, és az utóbbi években, amikor az európai állampolgárok lehetőséget kaptak arra, hogy európai kérdésekről szavazzanak, ők negatívan szavaztak. Természetesen e mögött az elutasítás mögött általában teljesen tárgyidegen okok húzódtak, leggyakrabban az aktuális belpolitikai helyzet miatti frusztráció. Az EU regionális politikájának eredményei kézzelfoghatók és láthatók az állampolgárok számára, főképp az új tagországokban, ahol autópályák és hidak tucatjai épülnek EU-forrásokból.

De, mint azt már említettem, az uniós regionális politika messze több, mint infrastrukturális beruházások finanszírozása, hiszen olyan kulcspolitikákat is támogat, mint az élethosszig tartó tanulás, a fogyasztóvédelem, a kkv-k támogatása, vagy egy kiegyensúlyozott és fenntartható általános gazdaságpolitika érvényesítése. Gyakran segít elő olyan modernizációs reformokat, amelyek közösségi támogatás nélkül esetleg sosem valósulnának meg pénzhiány vagy éppen az EU-célrendszer orientáló hatása nélkül. A nemzeti programok végrehajtása azt teszi szükségessé, hogy a végrehajtó intézmények magukévá tegyék azt a szofisztikált menedzsmentkultúrát, amelyet az EU-források kezelése megkövetel. A szofisztikált uniós szintű fejlesztéspolitikai és kohéziós célrendszer, illetve egy ehhez kapcsolódó magas színvonalú szabály- és intézményrendszer megléte EU-szintű szinergiát szül. Vagyis a döntés, hogy az európai integráció fejlődésével párhuzamosan folyamatosan jelentékenyebbé tette a közös regionális és kohéziós politikát, helyesnek bizonyult.

A kohézió (egészen pontosan: gazdasági és szociális kohézió) egyébként, több más lehetőség közül (mint pl. redisztribúció, konvergencia), a nyolcvanas évek végén vált politikai hívószóvá. Valószínűsíthető, hogy a kohézió koncepciója 2007 és 2013 között érvényesül a legnagyobb mértékben.

Az eddig felsorolt pozitívumok ellenére számos (gyakran jogos) kritika is éri az EU regionális és kohéziós politikáját. A tisztán politikai kritika a befizető tagállamok részéről (amelyek a kohéziós politika létét költségvetési okokból kérdőjelezik meg) kevésbé izgalmas szakmai szempontból, de számos kritika éri a hatékonyságot, pontosabban annak hiányát, a bonyolult és lassan működő végrehajtási intézményrendszert, a túl széles és számos átfedéssel bonyolított célrendszert, a flexibilitás és a transzparencia hiányát. Az egyik legkomolyabb kritikát megjegyzés az alacsony hatékonyság. Számtalan kutatás kísérelte már meg felmérni az EU regionális politikájának hatékonyságát (illetve hatékonyságát), és a következő költségvetési periódus reformjáról szóló viták előtt ezek a kutatások még inkább megsaporodnak. Az eredmények nagyon vegyes képet adnak. A Bruegel Intézet (brüsszeli székhelyű politikai kutatóközpont) egy nemrégiben publikált kutatása érdekes megállapításokat tesz a strukturális alapok hatékonyságára vonatkozóan. A kutatás azt demonstrálja, hogy a strukturális alapok forrásai jellemzően nem azokba a régiókba irányulnak, ahol a tőke határhatékonysága (a befektetések megtérülése) a legnagyobb. Még jelentősebb az a megállapítás, hogy még bővítés után is nagyobb a régióon belüli redisztribúció aránya, mint a régióközi redisztribúcióé (vagyis az emberek a gazdag régiókban jellemzően saját közvetlen szegény szomszédjukat finanszírozzák, nem a többi szegényebb régió lakóit, de mindezt persze úgy, hogy a pénz keresztüláramlik Brüsszelen és az egész intézményrendszeren).

Mindemellett a regionális politika duális célrendszere – növekedés és kohézió – megnehezíti a hatékonyság mérését, tudományos vizsgálatát. A kritika alapvetően jogos, de figyelembe kell vennünk, hogy az EU regionális politikája évtizedek politikai kompromisszumai során létrejött patchworkszerű szabály- és intézményrendszer, amelyet nehéz tisztán tudományos alapon értékelni. Ezzel együtt a tisztafejű analízis eredményeinek felhasználása elengedhetetlen a 2013 utánra vonatkozó reformok kidolgozása során.

Előrettekintés

A jövő költségvetési céljainak és elveinek meghatározása elkezdődött. Mindennek természetesen nagy hatása lesz a kohéziós politikára is, ami a közös költségvetés egyik legnagyobb tétele. Újra fel kell tenni és megválaszolni olyan kérdéseket, mint hogy mire kell a közös költségvetés: közös célokat finanszírozni, vagy a jólétet újraosztani a tagállamok között? Mi az értelme a közös költségvetésnek, mi legyen a vezérfonala? Van-e értelme, illetve realitása a kohéziós politikának 2013 után? Ha igen, mire költsük a pénzt?

Előrettekintve, néhány rendkívül jelentős kihívás látszik tornyosulni az EU előtt. A globalizáció és a globális egyensúlytalanságok és válságok kezelése csak egy közülük. A gazdasági tevékenység Ázsiába és Kelet-Európába költözése már évek óta ismert jelenség, ami szociális elégedetlenséget szül Nyugat-Európában, és fejtörést okoz az unióknak minden egyes EU-ról szóló népszavazás idején. Ennek legfontosabb példája az alkotmányserződés elutasítása volt. Napjainkban, a globális válság közepette, amikor a jövő kilátásai rendkívül bizonytalanok, a fenntarthatóság kérdése kulcsfontosságúvá válik. A fenntarthatóság, vagy ha úgy tetszik, a fenntarthatatlanság veszélye számos területre vonatkozik: a költségvetésre, várhatóan tartós recesszió idején, miután a kormányok százmilliárdokat pumpáltak a pénzügyi szektorba. A szociális vívmányok, az ún. európai modell fenntarthatósága, vagy a környezetvédelem, az energiaforrások és a klímapolitika ugyancsak folyamatosan a napirenden lesz a következő években. Az írországi népszavazás kudarca, ami tovább tolt a haszthatatlan döntést az unió nagyarányú működési reformjáról, finoman szólva, nem segít ebben a helyzetben.

Sokan érzik úgy Európában (és szerte a világon), hogy egy új korszak kezdetén vagyunk, de ennek a korszaknak a jellegével kapcsolatban még meglehetősen nagy a bizonytalanság. Felvetődik a kérdés: hogyan tudna segíteni az unióknak ebben a helyzetben a regionális politika? Erről Európa-szerte megkezdődött a gondolkodás politikusi és szakmai körökben. Mire kellene költeni a közös GDP egyharmad százalékát kitevő közös regionális támogatási forrásokat? A klímaváltozás elleni tevékenységre, vagy az energiahatékonyságra, esetleg a globalizáció negatív hatásai elleni küzdelemre kellene koncentrálni? Vagy inkább az öregedéssel kapcsolatos bajok orvoslására, a minőségi felsőoktatásra, vagy a magas színvonalú kutatásra? Vagy mindenre egy kicsit, mint jelenleg? Nehéz választás, különösen akkor, amikor akadnak, akik a regionális politika létjogosultságát is megkérdőjelezzik, miközben a költségvetés prioritásairól még mindig egyhangú szavazással döntenek a tagállamok egy 27 tagot számláló klubban, és a közös költségvetés tagállami befizetéseket oszt újra. A tisztán azonosítható tagállami hozzájárulás megléte és a vétő destruktív elegy, kedvező táptalaj a *juste retour* („igazságos visszatérítés”) elv virulásának. A jelenlegi pénzügyi perspektíva körüli politikai vita világos példája ennek. De 2013 sem ígérkezik könnyű menetnek, hisz a képlet egyszerű: a pénz nem lesz több, és egyre többen tartják a markukat. A tagállamok költségvetései hosszú távon folyamatosan nyomás alatt lesznek az öregedő népesség eltartásának gondjai, a globális verseny miatti adószintcsökkenés és az euró árfolyama stabilan tartásának kényszere miatt.

Mindezt kiélezi a jelenlegi világválság várhatóan tartós hatásai is. Mindeközben a nyugat-balkáni országok az EU előszobájában várakoznak, és az ajtó mögül már Törökország „feje búbjá” is be-bevillan. Ilyen körülmények között minden pénzügyminiszter azt mondja a gazdag tagállamokban: elég! A kérdés az, hogyan lehet kijönni ebből a helyzetből úgy, hogy ne essen darabokra a közös költségvetés és azok az összeurópai politikai célkitűzések, amelyeket ebből finanszíroznak. Szakítani kell az azal az évtizedek óta bevett gyakorlattal, hogy az EU költségvetésének kereteit nem reformálják meg, csak itt-ott megnyirbálják, máshol felduzzasztják az aktuális politikai erőviszonyoknak megfelelően, aztán mindenki lélegzetét visszatartva várja, hogy a kormányfők fáradjanak már bele a hajnalig tartó zsbivásári alkudozásba, és szövegezzék meg saját közvéleményük számára a győzelmi jelentést arról, hogy milyen elszántan és sikeresen küzdöttek nemzeti céljaik eléréséért.

Természetesen kialakítható egy 27-es, vagy akár 30-as körben is valamiféle közös költségvetés, ami egy kicsit mindenkit kielégít. A kérdés az, hogy mi értelme lenne ennek, és milyen európai üzenetet hordozna egy ilyen megoldás. Sokan elhibázottnak tartják az EU költségvetésének prioritásait, de akadnak olyanok is, akik még annak létjogosultságát is megkérdőjelezzik. Elég, ha arra gondolunk, hogy még ma is majdnem minden második euró a közös GDP néhány százalékát előállító agrárium támogatására megy el, vagy arra, hogy az egyik leggazdagabb tagállam – Nagy-Britannia – speciális pénzügyi visszatérítést kap Brüsszelből, évente több milliárd eurós nagyságrendben. A költségvetési reform témában írt európai bizottsági vitaanyag címe: „A költségvetés reformja – Európa megváltoztatása”. Világos beszéd: Európának változnia kell, de képes-e Európa megváltozni a költségvetése és annak egyik legnagyobb politikája, a regionális politika megváltoztatása nélkül? Természetesen nem.

Először tisztában kell lenni azzal, mi az, amit változtatni kell. Az európai állampolgárok megdöbbenően keveset tudnak a közös költségvetésről és a mögötte lévő szakpolitikákról. Egy felmérés szerint minden negyedik állampolgár meg van győződve arról, hogy az EU költségvetésének legnagyobb része a saját bürokráciájának fenntartására megy el. Arra a kérdésre, hogy mire szeretnék, ha az EU a pénzt költené, a válaszadók 40 százaléka említette a környezetvédelmet, 30-30 százalék a bevándorlást, az energiapolitikát, a szociálpolitikát, vagyis olyan dolgokat, amikre az unió költségvetése alig költ. Röviden tehát az emberek nem tudják, mire költi az EU a pénzt, az EU pedig nem arra költi, amire az emberek szeretnék. Mindazonáltal érdemes észrevenni, hogy milyen közel van az állampolgárok kívánságlistája (fenntartható környezet, biztonságos bevándorlási helyzet, stabil energiaellátás, szociális védelem) az EU-val szemben jelentkező főbb kihívásokhoz, amikről korábban beszéltem. Ezzel szemben jelenleg az EU költ egy kicsit (sok) mindenre.

A pénzügyi források ennek megfelelően egyszerűen túl szűkösek és kevésbé hatékonyak a célok elérését illetően. Ez vonatkozik a regionális politikára is. Ezt jól illusztrálja a tény, hogy még a keleti bővítés után is minden negyedik ember olyan régióban él, ahol az egy főre jutó GDP kisebb, mint az EU-27 átlagának 75 százaléka (ami egy fontos választhatósági kritérium). Az unió tovább folytatja ezt az elaprózó taktikát, vagy markánsan változtat ezen? A kérdés egyelőre nyitott.

Felmerültek radikális elképzelések is az európai kohéziós politika átalakítására vonatkozóan. Az egyik ilyen a renacionalizáció, ennek legradikálisabb válfaja szerint hagyjuk a tagállamokat, hogy saját erőből, saját elvek szerint menedzseljék felzárkózásukat és regionális fejlettségbeli különbségeiket, cserébe kevesebbet kell a közös kasszába fizetniük. Egy másik lehetőség a kizárólag a páneurópai jelentőségű projektekre (mint pl. a Galileo, vagy hatalmas multinacionális fejlesztések és kutatási kooperációk), illetve az országhatároknál jelentkező szűk keresztmetszetek (infrastruktúra és energiahálózat) lebontására történő fókuszálás. Szintén radikális, és a jelenlegi kohéziós politikát gyökerestől felszámoló elképzelés a tagállamok közötti tiszta pénztranszfer bevezetése: a gazdag országok pénzügyi átutalásai a szegényebbek számára. A középsőt leszámítva, mindegyik az európai kohéziós politikai végét jelentené, de szerencsére szinte kizárt, hogy megvalósuljanak. Ettől függetlenül tény, hogy az „egy kis pénzt mindenkinek” jelenleg érvényesülő elve 2013-ban már nem lesz életképes, már így is túl híg a költségvetés, és túlburjánzanak a politikai céljai. Egy kétszintű kohéziós politika létrehozásán érdemes lenne elgondolkozni. Ennek keretében sem a gazdagabb tagállamok, sem pedig azok szegényebb régiói nem kapnának felzárkóztató forrásokat, csak magas színvonalú kutatásfejlesztésre és felsőoktatás-fejlesztésre fordítható támogatást. A szegényebb tagállamok ezzel szemben elemi infrastruktúra-fejlesztési és intézményfejlesztési támogatásokat kapnának, de egy sokkal központosítottabb rendszerben, amely Brüsszelnek nagyobb pénzügyi ellenőrzési jogokat biztosít. Ez közös érdek, hiszen a gyenge minőségű programkivittelezés, illetve az egyes tagállamokban előforduló felhasználási szabálytalanságok végső soron rossz minőségű vagy értelmetlen projektekhez és adott esetben a pénz megvonásához vezetnek. Ezt a kétszintű rendszert lehetne kombinálni a nagy európai projektekre fókuszálás elvével. Az ördög természetesen a részletekben lakozik, kezdve azzal, hogy melyik országot (és milyen kritériumrendszer alapján) tekintsünk első, illetve második körösnek.

Egy ilyen megoldás csak egy a sok lehetséges elképzelés közül. De mielőtt bármilyen megoldás mellett dönt az unió, meg kell értenie és indokolnia, hogy miért költsön kohézióra. Elérte-e a kohéziós politika azokat a célokat, amelyeket maga elé tűzött? A válasz az, hogy alapvetően igen: a fejlettségbeli különbségek csökkennek a tagországok között (jóllehet ezt nyilván sok más tényező is elősegítette), igaz, az országokon belüli regionális különbségek jellemzően nőttek az elmúlt időszakban. A regionális/kohéziós politika növekedésre gyakorolt pozitív hatását már nehezebb kimutatni. A következő kérdés, hogy mi legyen a következő költségvetési időszak átfogó „politikai narratívája”. A jelenlegi periódus átfogó narratívája a globális versenyképesség és a keleti tagok belesimítása az unióba, a következő periódusé várhatóan a biztonság lesz. Biztonság az európai állampolgárok és az európai gazdaság számára, a túlélés biztosítása a szűkös erőforrások, bizonytalan klimatikus viszonyok, Kína megerősödése és a tömeges bevándorlás korában. Megválaszolandó még számos alárendelt kérdés is: mi az EU-költségvetés és annak legnagyobb szeletének, a regionális támogatásoknak a „sztorija”? Kire akar az EU fókuszálni: a szegényekre, hogy azok zárkózzanak fel, vagy a fejlettekre, hogy azokat helyzetbe hozva erősítse a technológia fejlettséget, ami majd szétsugárzik, növekedést és jólétet eredmé-

nyezve egy szélesebb regionális térben? Ennek megfelelően, miért van például jelenleg K+F-finanszírozás a kohéziós politikában is, és egy jelentős méretű külön K+F-keretprogramban is? A K+F-keretprogram tulajdonképpen a gazdag országok kohéziós alapja, vagy európai jelentőségű csúcskutatások támogatója? Érdemes fejben tartani, hogy az EU teljes K+F-tevékenységének negyede mindössze négy régióban, a szabadalmi bejegyzések fele pedig 13 régióban koncentrálódik!

Tehát, mi a legjobb megközelítés, mi a legjobb befektetés az uniós regionális politika részéről? Értelemszerűen az, ami által a legnagyobb hozzáadott érték jön létre, ahol a legnagyobb a méretgazdaságossági és a szétsugárzási hatás, ami által jelentős szűk keresztmetszetek szűnnek meg Európában. És persze azok, amelyek által fontos elementáris gazdasági és társadalmi hiányosságok szűnnek meg. Ezeknek az elveknek a gyakorlati érvényre juttatása azonban már sokkal nehezebb. Gondoljunk csak arra, hogy míg a gazdagabb országokban a közösségi források 60 százalékban az emberi tőke fejlesztésére (képzés, foglalkoztathatóság növelése) jutnak, addig ezek aránya az új tagországokban alig több, mint 10 százalék. Ha elfogadjuk, hogy a humán tőkébe fektetés a legjobb beruházás egy ország jövőbeli sikerességének szempontjából, akkor a fejlettségbeli olló továbbnyílásának veszélyét látjuk a régi és az új tagok között.

A jövőben két alapkoncepciónak mindenképpen érvényesülnie kell a regionális politikában, a tematikai prioritásoktól függetlenül: a fókuszálásnak és a rugalmasságnak. Az EU maga is annyira heterogénné vált, hogy az már alapvető vívmányainak (belső piac, döntéshozatal) működését veszélyezteti. Jelenleg ezt a heterogenitást túkrözi bonyolult és zavaros politikai célrendszere is a különböző költségvetési redistributív politikáiban. De az „adjunk egy keveset mindenkinek, minden célra” már nem lesz vállalható és életképes modell 2013 után. A nagyméretű, páneurópai jelentőségű projektek, a kritikus méretre törekvés, a klaszterképzés támogatása a jövőben sokkal prominensebb elv kell legyen. Az intézmény- és szabályrendszer, illetve a végrehajtás nagyobb flexibilitása szintén elengedhetetlen. A világ egyre gyorsabban változik, az európai költségvetésnek is képesnek kell lennie követni mindezt. Egyszerűbb, simább adminisztratív gyakorlat, rugalmasabb megoldások a költségvetésben, mint például a fejezetek közötti gyorsabb és egyszerűbb átcsoportosíthatóság, több gyorsreagálású alap, több valódi időközi felülvizsgálat a hétéves periódus során, mind olyan dolgok, amelyekre a költségvetésnek és a redistributív politikáinak égető szüksége van. A *juste retour* elvtől, amennyire csak lehet, meg kell szabadulni.

A rendszeres csatározás a tagállamok között lehetetlenné teszi egy értelmes és fókuszált költségvetés elfogadását. Ennek enyhítésében segíthetne egy EU-adó bevezetése, ami leválthatná a jelenlegi – alapvetően tagállami tagdíjakra alapuló – rendszert. Azonban egy ilyen adó esetleges bevezetése rendkívüli politikai merészséget igényelne a tagállamok részéről, és valószínűsége nem túl nagy. Amennyiben mégis megvalósulna, technikailag a legjobb megoldás az áfa egy bizonyos részének közvetlenül a közös költségvetésbe irányítása lenne. A hozzáadottérték-adó a legsemlegesebb és legharmonizáltabb az EU-ban a lehetséges és eddig szóba került adónevek (társasági adó, energiaadó, személyi jövedelemadó) közül. Ezt az ötletet már a

Prodi-vezette Bizottság is megszélesítette, de azóta sem haladt előre a politikai vita, és ha létrejön valaha is, valószínűleg csak a 2020 utáni időszakban.

Végezetül nézzük meg röviden, hogy mire számíthatnak a keleti tagországok a következő pénzügyi periódusban! Az érdemi politikai vita még el sem kezdődött, de az biztos, hogy a kohéziós politika aranykora 2013-ban véget ér, nem lesz több nagy kohéziós csomag. A jelenlegi periódus politikai vezérszava a versenyképesség – „lisszabonizáció” a brüsszeli tolvajnyelvben –, de az új tagok számára ez nem jelent valós megszorítást. Nagyon nagy a mozgásterük abban, hogy mire költik az EU-támogatásokat: nagyrészt hagyományos kohéziós célokra. A 2013 utáni költségvetési időszak vezérszava nem a kohézió, sokkal valószínűbb, hogy – valós politikai fókusz jelentő módon – a „klimatizáció” lesz (ami rendezőelvként megjelenik majd a regionális politikában és az agrárpolitikában is). Az új tagoknak, így Magyarországnak is egy jelentősen szerényebb mértékű, jobban fókuszált uniós kohéziós politikai környezetre kell készülnie. Lesz-e tehát 2013 után is brüsszeli „Marshall-segély” az új tagoknak? Szinte biztosan nem.

Irodalom

- Begg, Iain–Eriksson, Jonas–Sapir, André: *The purse of the European Union – Setting priorities for the future*. SIEPS, Stockholm, 2008. October 20.
- Cercle de Réflexion: *Quel budget, quelles politiques?* Commission Européenne, Représentation en France, 2007.
- European Commission: *Reforming the budget, changing Europe – a public consultation paper view of the 2008/2009 budget review*. Communication from the Commission (1188 final, Brussels, 12. 09. 2007.)
- HM Treasury – Office of the Deputy Prime Minister: *A modern regional policy for the United Kingdom*, London, March 2003.
- HM Treasury: *Global Europe: a vision for a 21st century budget*, London, June 2008.
- Le Cacheux, Jacques: *Funding the EU budget with a genuine own resource: the case for a European tax*. *Notre Europe Studies*, 57, 2007.
- Marján Attila: *Európa sorsa – Az öreg hölgy és a bika*. HVG Kiadó, Budapest, 2007.
- Santos, Indhira: *Is structural spending on solid foundations?* *Bruegel Policy Brief*, 2008/02, Brussels.
- Szemlér Tamás–Eriksson, Jonas: *The EU budget review – Mapping the positions of member states*, SIEPS, Stockholm, 2008. October 20.
- Tarchys, Daniel: *Reinventing Cohesion – The future of European structural policy*, SIEPS, Stockholm, 2003.

ZSIGMOND EDINA

Francia EU-elnökség a kulisszák mögött

2008 második felében az egyik leglátványosabb és legeredményesebb EU-elnökségnek lehettünk szemtanúi. Vajon milyen jellegű háttér munka szükséges egy elnökség sikereihez? A cikk bepillantást enged az elnökség sikeres lebonyolításának kulisszatitkaiba. Áttekintést nyújt a koordináció intézményrendszeréről, a felkészülés legfontosabb részkérdéseiről, valamint röviden számba veszi, hogy milyen jellegű kihívások rejlenek az elnökség levezetésében.

Bevezető

Kevés olyan EU-elnökség volt eddig, amelynek akkora médiavisszhangja volt, mint a 2008. évi franciának. Nap mint nap halhatunk, nemcsak mi, de a világ legtöbb országának lakói az EU-ról, a francia elnökségről, és különösen sokat olvashattunk *Nicolas Sarkozy* elnökről. Ebben sok minden közrejátszott. Már az elnökség kezdete előtt arról szóltak a sajtóhírek, hogy izgalmas, ambiciózus, sőt, túlterhelt programja lesz a francia elnökségnek. Sokan hangsúlyozták az ír referendum eredményéből következő negatív hangulatot is. E cikkek, amelyek többsége némi szkepszis is sugallt a francia önbizalommal szemben, július közepéig voltak olvashatók a lapokban. Aztán jött a mediterrán csúcs, majd augusztus elején a grúz–orosz válság. E két esemény adta meg az első lendületet azon véleményeknek, amelyek a francia elnökség és egyre inkább Sarkozy elnök érdemeit kezdték kiemelni. Aztán az ősz elején az elnökségi programot tetézte egy nemzetközi pénzügyi válság, majd annak kibontakozó következménye, egy gazdasági krízis. A

francia elnökség sikerrel vette ezeket az akadályokat is, és októbertől kezdve Sarkozy elnök és az EU kezdeményező szerepét közvetítette a média. Az elnökség végére létrejött az „Unió a Mediterráneumért” kezdeményezés, aláírták az Európai Migrációs és Menekültügyi Paktumot, Moszkva és Tbiliszi tűzszünetet kötött, felülvizsgálták az unió biztonságpolitikai stratégiáját, közös erők küzdenek a szómáliai partok mentén garázdálkodó kalózok ellen, lezárult a közös agrárpolitikai állapotfelmérése, valamennyi tagállam és az uniós intézmények hozzájárulásával létrejött egy 200 milliárd eurós uniós gazdaságélénkítő csomag és megegyezés született az energia- és klímacsomagról. A listát lehetne még folytatni, a vége az, hogy Sarkozy elnök folytatni, a vége az, hogy Sarkozy elnök mindennek a kulcskérdésére, az EU visszanyerte kezdeményező szerepét a világban, az élén a helyét újra megtaláló Francia Köztársasággal, amelynek elnökének elnökségi záróbeszédét az Európai Parlamentben még a vérmesebb euroszeptikusok is csak nehezen tudták bírálni.

A francia elnökség sikere komoly és valószínűs, jelentőségét senki sem vitathatja. Amit a felvezetéssel hangsúlyozni szeretnék, az az, hogy vajmi keveset hallunk és olvashatunk arról a háttér munkáról, ami a politikai szint sikerét lehetővé tette. Kevésé ismert, hogy mekkora az az apparátus, amely az elnökségi, illetve az uniós ügyeket koordinálja, hogy mely struktúra és milyen hierarchia szerint épül fel. Alig olvashatunk a szervezési feladatokról és az azokban rejlő buktatókról, nehézségekről. Fogalmunk sincs róla, hogy milyen mélységű és milyen dimenziójú felkészülést ígér-

nyelt az, hogy 2008. július 1-jétől fél évig egy ütőképes csapat lássa el az unió vezetését, mind tartalmi, mind szervezési, logisztikai szempontból.

Persze a „fogalmunk sincs”, túlzás, hiszen a magyar elnökségi felkészülés már 2007-ben megkezdődött. Ennek keretében számba vettük a szükséges felkészülési feladatokat, megindult az elnökségi stáb kiválasztása és képzése, és megkezdődtek a tárgyalások a triópartnerekkel. Mindeközben igyekeztünk, igyekszünk minél több tagállami tapasztalatot átvenni. Ennek érdekében pedig nemcsak külföldi tanácsadókat, tapasztalt tagállami tisztviselőket és az unió intézményeiben dolgozó szakembereket hívtunk meg Magyarországra, hanem magyar diplomatákat is kihelyeztünk az aktuális elnökséget vezető tagállam államapparátusába, a szükséges tapasztalatgyűjtés érdekében. A francia elnökségről szerzett gyakorlati tapasztalataimat éppen egy ilyen kiküldetés keretében volt módom megszerezni.

Ezeket a tapasztalatokat szeretném megosztani ebben a cikkben, és elsősorban azt értékelni, hogy milyen háttér-munka és szervezethez kellett a sikeres francia EU-elnökséghez.

1. A francia elnökségi stáb intézményi struktúrája – Szereposztás

1.1. Az uniós ügyek felügyelete a francia közigazgatásban

Az elnökségi koordináció szervezeti struktúrájának elemzése előtt nézzük meg először, mely szereplők felügyelik és hajtják végre az EU-koordinációs feladatokat a francia közigazgatásban.

Az európai ügyek tárcakoordinációját a miniszterelnöki hivatal, azon belül pe-

dig az Európa-ügyi Főtitkárság (*Secrétariat Général des Affaires Européennes*, a továbbiakban: Európa-ügyi Főtitkárság vagy SGAE) végzi, élén az Európa-ügyi főtitkárral, aki egyben a miniszterelnök EU-ügyi főtanácsadója is. Az apparátus mintegy 250 (!) fős, és a pénzügyminisztérium erőforrásain működik. A munkatársak felét maga a pénzügyminisztérium, másik felét, és különösen a vezetőket pedig a tárcák delegálják, 2–5 éves időszakokra. A tárcák közötti vitás kérdésekben az intézménynek ügydöntő jogköre van, amit vezetőjének a miniszterelnökhöz való közelsége garantál. Az SGAE fő küldetése, hogy az Európai Unió melletti állandó képviselő részére rendszeresen, valamennyi munkacsoportülésre mandátumot készítsen. Az SGAE a főváros összekötőpontja a Brüsszelben dolgozó francia tisztviselőkkel.

Az uniós ügyek másik főszereplője a brüsszeli EU állandó képviselő (*Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne*, a továbbiakban: ÁK vagy Állandó Képviselő). Az ÁK munkatársainak létszáma mintegy 180 fő.

Uniós ügyekben a kül- és Európa-ügyi miniszter mellett az Európa-ügyi államtitkár Franciaország „arca”. Az államtitkár mintegy 15 fős kabinetje elsősorban az ő felkészítéséért és a politikai iránymutatás továbbításáért felel.

Szakértői szinten kiemelt szerepe van még az államfő kül- és Európa-ügyi tanácsadóinak is.

1.2. Az uniós ügyek koordinációs intézményi rendszerének módosulása a francia elnökség alatt

Az elnökségi koordináció kialakítása alapvetően a korábbi, és leginkább a 2000. évi francia elnökségi tapasztala-

tokra vezethető vissza. 2000-ben az elnökségi koordináció, és különösen annak szervezési, logisztikai vetülete decentralizált volt. Az elnökségi eseményekért, programokért és a programok költségvetéséért a minisztériumok saját hatáskörben feleltek. Ennek következtében az elnökség lezárásakor, illetve, az állami számvetőszi felé történő elszámolásakor képtelenség volt kimutatni, hogy összesen mennyibe került az elnökség. Ezen túl pedig komoly erőfeszítéseket igényelt az egységes elnökségi arculat kialakítása, biztosítása. Az ilyen jellegű problémák elkerülése érdekében a francia kormány úgy döntött, hogy a 2008. évi elnökség programkoordinációját centralizálni fogja.

Így történt, hogy az intézményi rendszer legszembezőkőbb módosulása a Francia EU-elnökségi Főtitkárság (*Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne*, a továbbiakban: SGPFUE vagy Elnökségi Főtitkárság) létrehozása volt. Az Elnökségi Főtitkárság a francia miniszterelnök felügyelete alá rendelt szervezeti egység, amely 2007 júniusában jött létre, és 2009 márciusában, az elnökségi költségvetés lezárása után szűnik meg. Az Elnökségi Főtitkárság főfelelősségébe tartozik többek között a programtervezés és -koordináció, a költségvetés, az akkreditáció, az elnökségi autók, az összekötő tisztek, az elnökségi promóciós termékek koordinációja, az egységes elnökségi arculat és logó kialakítása, az elnökségi szén-dioxid-kibocsátási mérleg (*bilan carbon*), valamint az elnökség és az európai kulturális évad közötti összhang felügyelete. Az Elnökségi Főtitkárság vegyesen a Külügymi-

nisztérium és a Pénzügyminisztérium infrastruktúráján jött létre, a munkatársakat a közigazgatás különböző szervezeti egységei, minisztériumok, prefektúrák, helyi közigazgatási szervek és mágnacégek (pl. ügyvédi irodák) delegálták. A Főtitkárságon az elnökség ideje alatt mintegy 30 fő látta el a feladatokat, amelyekre még később visszatérek.

A francia EU-elnökség tartalmi koordinációja az Európa-ügyi Főtitkárság feladata volt. Az elnökség közeledte, az annak tulajdonított jelentőség (továbbá az alkotmányszerződés francia elutasítása) jelentős szerepet játszott abban, hogy a 2007-ben létrejött új kormányban az SGAE élére egy olyan személyt állítottak, aki egyben a miniszterelnök EU-ügyi főtanácsadója is, ezzel növelve az SGAE súlyát a közigazgatásban. Az elnökségi tárcakoordinációs feladatok ellátására az SGAE-n belül létrehozottak egy francia EU-elnökségi osztályt és egy EU-elnökségi tanácsadói posztot. Valamint az SGAE-n belül hozták létre az elnökségi honlap szerkesztőségét. Ezen túl az állandó rotáció keretében a tárca igyekeztek az osztályvezetői pozíciókra a legjobb szakembereiket delegálni, a legtöbb esetben egy évvel az elnökség kezdete előtt.

A Külügyminisztériumban nem történt számottevő szervezeti átalakítás az elnökség miatt, de nyilvánvalóan jelentős szerepe volt az elnökség közeledtének abban, hogy Nicolas Sarkozy *Jean-Pierre Jouyet*-t, *Jaques Delors* európai bizottsági elnök volt kabinetfőnökét tette meg Európa-ügyi államtitkárává.¹

Az Állandó Képviselő esetében nem történt szervezeti átalakítás. Sor került azonban humán erőforrás-bővítésre. Ez

1 Jouyet az elnökség végével el is hagyta az államtitkári posztot. 2008. december 15. óta a pénzügyi piacok állami főfelügyeleténél tölti be az elnöki pozíciót.

leginkább egyes posztok megduplázását jelentette. Így került egy-egy helyettes az antici, a mertens és némely más munkacsoport-vezető mellé. Kibővült az EP-kapcsolatokért felelős részleg, és sok esetben megerősítették a titkárságokat. A Coreper II kabinetjében létrehozták a kétfős elnökségi koordinációs csoportot, amelynek feladata a terembeosztás, a tolmácsolási rend, az étkeztetések megszervezése, az ajándékok elosztása és a teremdekoráció. Ezek a feladatok az antici diplomata közvetlen felügyelete alá tartoztak. A többletfelvételeket igyekeztek részben egy nemzetközi önkéntes program keretében fiatal diplomásokkal megoldani (*Volontariat international en administration*).

A tárcákat illetően, valamennyi minisztériumban kijelöltek egy elnökségi kontaktpontot, általában igazgatói (~főosztályvezetői) szinten, és egy-két helytestet melléjük. E kontaktpontok biztosították a tárcán belüli elnökségi koordinációt és a közvetlen kapcsolatot a tárcavezetőkkel, elsősorban logisztikai és programtervezési kérdések tekintetében.

2. Felkészülés – A siker kulcsa

2.1. Tartalmi felkészülés

A tartalmi felkészülés a 2007. évi választások és az új kormány hivatalba lépése után, vagyis rendkívül későn kezdődött meg. A köztársaság elnöke 2007 augusztusában, az éves nagyköveti konferencián ismertette az elnökség négy fő prioritását. Ezt követően, 2007 novemberében a miniszterelnök francia EU-elnökségi ülésre hívta össze valamennyi kormánytagot, valamint az előző és a jelenlegi elnökségi trió uniós ügyekért fe-

lelős minisztereit. Az SGAE ezen az ülésen kapta meg hivatalos mandátumát arra, hogy a cseh és a svéd partnerekkel kidolgozza az elnökségi trió programját, illetve hogy alakítsa ki a féléves elnökségi programot. Ezután az SGAE katalizátorszerepe mellett megkezdődött a tartalmi előkészítés, amely két fő részre bontható: 1. az elnökségi program kialakítása, 2. az ÁK részére készített keretmandátumok meghatározása.

Az elnökségi program első változatát az ÁK készítette el 2007 novembere és decembere között. Ennek alapját – a francia politikai prioritásokon túl – a Bizottság munkaprogramja és a tárgyalás alatt lévő dossziék aktuális állapota képezték. A legelső verzióból kiindulva az SGAE tárcaközi egyeztetéseket szervezett, amelyeken – és egyébként a program véglegesítésének valamennyi fázisában – az ÁK is részt vett. Az ÁK egyik lényeges feladata abban állt, hogy érzékeltesse a fővárossal, mely dosszié meddig vihető el, milyen reális kereteken belül lehet majd megállapodásra jutni a tagállamokkal. Ezen tárcaközi egyeztetéseken született megállapodás a tanácsülések időpontjairól és arról is, hogy mely dossziét melyik Tanács, illetve miniszter fogja tárgyalni.

Az általános eljárással ellentétben, amikor az SGAE az Állandó Képviselőt számára valamennyi munkacsoportülésre külön tárgyalási álláspontot készít, az elnökség ideje alatt az ÁK ún. keretmandátumokat követett. A keretmandátumok tartalmazták az elnökségi célokat, a francia tagállami „vörös vonalakat” (*lignes rouges*) és egy menetrendet, amely meghatározta, hogy mely időpontig milyen stádiumba kell eljuttatni a tárgyalásokat. Abban, hogy az ÁK hogyan teljesíti a kitűzött célokat, sokkal nagyobb önállóságot kapott,

mint a nem elnökségi időszakokban. A keretmandátumok kialakítása során az első javaslatot az illetékes szakminisztérium tette, az SGAE biztosította azok tárcaközi összhangját, illetve ügyelt a közösségi szempontokra és az Európai Unió intézményeinek munkaterveivel való összhangra. A keretmandátumok véglegesítésében részt vett az Állandó Képviselő is, biztosítandó az általa ismert tagállami álláspontokkal való koherenciát, vagyis a keretmandátumok kivitelezhetőségét a tanácsi tárgyalások során.

2.2. Az államigazgatás „szenzibilizációja”

Az államigazgatás „szenzibilizációja” alatt azt a figyelemfelhívást vagy képzést értem, amellyel a francia közigazgatás valamennyi érintettjével érzékeltették, hogy mi az elnökség jelentősége, az elnökségi feladatok elvégzéséhez milyen ismeretek, milyen felkészültség és képességek szükségesek. Nevezhetném egyszerűen képzésnek is, de ez nem minden esetben öltött képzési formát. Könnyen gondolhatnánk, hogy az elnökségi stáb felkészítése sokkal könnyebb egy olyan országban, amely tizenkettedik alkalommal ad elnökséget. Ez részben így is van, hiszen számos olyan munkatárs van a francia minisztériumokban, aki már 2000-ben is részt vett az elnökségi munkákban. Őket, lehetőség szerint, igyekeztek 2008-ban is olyan pozíciókba helyezni, ahol ez a tapasztalat kamatoztatható. De természetesen még több olyan munkatárs vett részt a tavalyi elnökségben, akik csak 2000 után kerültek releváns pozíciókba, ezenkívül pedig 2000 óta jelentősen módosult mind a tanácsi eljárásrend, mind a Közösség összetétele, mérete és ebből következően a feladatok volumene.

A „szenzibilizáció” különösen a miniszterek felkészítése szempontjából volt kiemelt jelentőségű. A korábban említett, 2007. novemberi kibővített kormányülés az első ilyen hivatalos alkalom volt, ahol a miniszterek szembesültek az elnökség mibenlétével. Az ülés egyebek mellett azt a célt is szolgálta, hogy felhívja a francia kormánytagok figyelmét az uniós elnökségben rejlő lehetőségekre és annak nehézségeire. Ezután az SGAE kezdeményezésével és az ÁK segítségével széles körű felkészítő anyagok készültek a miniszterek részére, amelyek kitértek a tanácsülések elnöklésének szinte valamennyi elemére. Kitértek olyan logisztikai aspektusokra, mint a brüsszeli stb. szálláshelyek időben történő lefoglalása vagy a tolmácsszolgálat igénybevételének rendje (pl. ebédideje), vagy akár a felszólalások során igényelt lassú és érthető beszéd. Felhívták a figyelmet a tárgyalási eljárásrendre és olyan feltételekre, taktikákra, mint a tanácsülések végleges napirendjének meghatározása, a tanácsi következtetések nem elhamarkodott és nem is túl késői módosítása, az informális ebédek/vacsorák szerepe, jelentősége, vagy éppen azok szükségtelensége. Bemutatták a Tanács Főtitkársága által készített felkészítők (*briefing note*-ok) mibenlétét, a Coreper II, illetve a Coreper I szerepét a tanácsüléseken és egyes fázisra, de jogilag nélkülözhetetlen procedúrákat, amelyek fegyelmezett tartása elengedhetetlen (pl. I-es napirendi pontok hivatalos elfogadása) stb.

Az érintett köztisztviselői kar valamennyi tagja elnökségi szenzibilizációs programon vett részt. A program felölelte az elnökség mibenlétét, az uniós intézményekkel való együttműködés aspektusait, kommunikációs, szervezési és logisztikai kérdéseket és a francia elnök-

ségi szervezeti struktúrát, munkamegosztást.

Rendkívül fontos, a sikeres elnökség egyik sarokpontja, hogy az ÁK minden munkatársa (és valamennyi, az elnökségi feladatokban részt vevő munkatárs), pontosan ismerje és értse az elnökségi feladatokat, az elnökségi „küldetést”, továbbá hogy tisztában legyen a külső és a belső eljárásrendekkel. A külső eljárásrendet illetően a Tanács eljárásrendjének, munkaprogramjának, valamint a döntéshozatali rendek kifogástalan ismerete elengedhetetlen. A belső eljárásrendet illetően az ÁK belső működésének és az ÁK, illetve a munkacsoport-vezetők szerepének pontos ismerete és annak tudatos alkalmazása a fontos. A Tanács eljárásrendjének ismerete érdekében az ÁK vezetősége, közösen a Tanács Főtitkárságával, képzési programot készített az ÁK valamennyi munkatársa számára. Az ÁK vezetősége továbbá összeállított egy részletes francia elnökségi kézikönyvet, amely összefoglalta valamennyi szükséges tudnivalót.

2.3. Kapcsolatfelvétel az unió intézményeivel

Szeretnék kitérni az elnökségi felkészülés egy nagyon fontos aspektusára. Ez pedig a kapcsolatfelvétel az unió intézményeivel, pontosabban a Bizottsággal, a Parlamenttel és a Tanács Főtitkárságával.

Az Európai Bizottsággal 2007 végén a francia közigazgatás valamennyi szintjén megkezdték a kapcsolatfelvételt az elnökség prioritásainak egyeztetése céljából. A francia partnerek azonban kulcsfontosságúnak tartják, hogy az elnökség kezdete előtt akár két évvel kezdődjön meg a kapcsolatfelvétel a Bizottság tag-

jaival és tisztviselőivel. Elengedhetetlen, hogy az elnökségi tagállam jól ismerje a Bizottság terveit, szándékait, valamint hogy kellő bizalmi kapcsolat jöjjön létre a Bizottság munkatársai és a tagállam között. Az elnökség prioritásait érdemes folyamatosan ismertetni a Bizottsággal, megpróbálni annak munkaprogramját kedvező irányba befolyásolni.

Az Európai Parlament egyre növekvő szerepe egyre több energiát igényel az elnökségi tagállam részéről. Az együtdöntési eljárás keretében folytatott tárgyalások igen nagy erőforrás-igényűek. Annak érdekében, hogy az elnökségi tagállam valamelyest megkönnyítse az Európai Parlamenttel történő párbeszédet, érdemes az elnökségi időszakot megelőző félévben elkezdni felvenni a kapcsolatot az intézménnyel. A francia elnökséget megelőzően a francia tárcavezetők Párizsba invitálták valamennyi – portfóliójukban illetékes – parlamenti bizottságot. Általában nem a teljes bizottság, hanem annak elnöke, helyettesei, az aktuális kulcsszövegek riportőrei, valamint a francia EP-képviselők vettek részt ezeken a találkozásokon. Ezen informális események, az elnökség prioritásainak ismertetésén túl, a személyes kapcsolatfelvételt és a bizalomépítést szolgálták. Az elnökségi program ismertetése a releváns parlamenti bizottsággal az elnökség kezdetén az elnökség és a parlament jó kapcsolatának kulcsa.

Ugyanilyen fontos a kapcsolatfelvétel a Tanács Főtitkárságával. Franciaország esetében ez leginkább az ÁK feladata volt. Az időben megkezdődő párbeszéd ebben az esetben is elősegítette a sikeres együttműködést. A Főtitkárság a legfontosabb partnere és segítője az elnökségi tagállamnak, ezt a kapcsolatot, segítségét érdemes megbecsülni.

2.4. Szervezési, logisztikai felkészülés

Számtalan kisebb-nagyobb praktikus feladat adódik egy elnökség megszervezése során. A francia elnökség költségvetése 160 millió euró volt, amelyből összesen mintegy 461 eseményt rendeztek meg csak Franciaországban, amelyeken több mint nyolcvanezer résztvevő fordult meg. Ennek megszervezése és koordinációja nagyon komoly és jól megtervezett munkát igényelt.

A programszervezés költségvetése és minden olyan horizontális, vagyis valamennyi rendezvényen egységes feladat, mint az akkreditáció és biztonsági ellenőrzés, az ajándékok, az elégedettség-felmérés, vagy az elnökségi autók és az összekötő tisztek koordinációja és irányítása, centralizáltan történt. Ezekért a kérdésekért a korábban bemutatott Elnökségi Főtitkárság felelt. Az egyes rendezvények megszervezése, mint például a helyszín kiválasztása, a szálláshelyek lefoglalása, a menü összeállítás vagy a program megszervezése, decentralizáltan történt, a szervező minisztérium által. A legtöbb eseményt már az elnökség kezdete előtt részletesen megtervezték, olyanmódon, hogy a tárcák költségvetését az előzetes költségtervek kumulációja révén határozták meg. Minthogy infrastruktúrális beruházásokra és humánerőforrásbővítésre (nagyon kevés kivételtől eltekintve, mint az ÁK vagy az elnökségi honlapszerkesztőség) nem került sor, az elnökségi költségvetés a rendezvények költségvetéséből és a horizontális szervezési ügyek költségvonzataiból állt össze.

Térjünk rá részletesebben a szervezési kérdések különböző aspektusaira és az azokban rejlő nehézségekre (a teljesség igénye nélkül).

2.4.1. Programtervezés

Mennyi idő kell ahhoz, hogy mind a 27 külügyminiszter átérjen az avignoni Kis Palotából a Pápák Palotájába? Hogyan köszöntse a kalauz az utasokat, vagyis az informális külügyminiszteri találkozó résztvevőit a Párizs–Avignon szakaszra kibérelt TGV fedélzetén? Mi történjen abban az esetben, ha egy háromnapos miniszteri szintű találkozó előestéjén a színhely – egy III. Napóleon korában épült palota – tetejét 150 km/órás szél szakítja le? Mit mondjon az az összekötőtiszt, akinek a feladata a macedón delegáció kísérése és jóltartása, amikor a delegációvezető megkéri, hogy „cserélje ki ezt a FYROM-os táblát egy olyanra, amely az ország nevét viseli”? Vajon hány olyan rendezvény volt, ahol sikerült mind a 27 zászlót a megfelelő irányban felhúzni? És hány olyan, ahol nem? Ha 300 újságíró jelentkezett a rendezvényre, vajon hány munkaállomással kell számolni részükre? Mennyire lesznek éhesek az újságírók? Hány telefonfülkére lesz szükségük? Ki ne venne szívesen részt egy Versailles-ban rendezett miniszteri szintű találkozón? És melyik magyar miniszter venne részt szívesen egy, a Trianon palotában rendezett vacsorán?

És még több száz hasonló kérdést tehetnénk fel, hiszen a programtervezésnek, szervezésnek számtalan buktatója van. Ami Franciaországban alapvető fontosságú, és ami egyáltalán lehetővé tette a programok földrajzi decentralizációját, az a vidéki városok szállás- és közlekedési infrastruktúra kapacitása. Nekünk majd komolyan el kell gondolkodnunk azon, hogy Budapesten kívül melyik város képes egy akár 500 fős rendezvényt vendégül látni. Hány órát utaztathatjuk a

tagállami minisztereket egy személygépkocsiban a nemzetközi reptéről a találkozó helyszínéig? Vagy egy közös MÁV-szerelvényen szállítsuk őket, jó esetben átlagosan maximum 80 km/órás sebességgel Budapestről? Persze nem kell utánoznunk a francia elnökséget, sőt, minél több nemzeti sajátosságot hordoz elnökségünk, annál jobb. De mindenképpen érdemes figyelembe venni a vidéken rendezett események országpromóciós – és EU-promóciós – jelentőségét, még ha lényegesen bonyolultabb szervezési erőfeszítéseket is igényelnek egy állandó budapesti rendezvényhellyel szemben.

2.4.2. Akkreditáció

Hányféle kítűző készüljön egy háromnapos eseményre? A biztonsági őrök vajon hány különböző szint képesek egyértelműen azonosítani? Könnyű-e megkülönböztetni a bordót a mélyvöröstől? Hol készüljenek ezek a kítűzők? A rendezvény helyszínén? Vagy egy központi helyen, ahonnan aztán elosztásra kerülnek? Hány nyomtató szükséges egy négyezer fős rendezvény kítűzőigényének kielégítéséhez? És mennyi idő szükséges ehhez?

Mely cég képes ezt az akkreditációs, gyakorlatilag biztonsági informatikai rendszert létrehozni, illetve működtetni? Érdemes-e azt a luxemburgi céget megbízni, amely már tapasztalatot szerzett a luxemburgi, a német és a portugál elnökséggel? Mennyi idő kell egy közbeszerzési eljárás lefolytatásához? Vagy esetleg biztonsági okokra hivatkozva lehet mellőzni azt? Hány szerver biztosítsa a folytonosságot és az esetleges hibaelhárítást?

Az akkreditációs rendszer kialakításával és üzemeltetésével a francia elnökség az említett luxemburgi céget bízta meg. Fontos megjegyezni, hogy az akkreditációs informatikai program nem egyszerűen a résztvevők létszámának, személyes adatainak feljegyzésére szolgál, hanem komoly segédeszköze a biztonsági ellenőrzéseknek. Így a szervezőkön, vagyis a minisztériumokon kívül valamennyi nemzetvédelmi, nemzetbiztonsági szerv végfelhasználója a rendszernek, amelynek üzemeltetése számos érdekes nehézséget rejt magában, legyen az akár a személyes adatok védelme vagy a szerverek biztonságos elhelyezésének kérdése.

2.4.3. Elnökségi autók

Hány autó szükséges a delegációk mozgatásához? Milyen típusúak? Ki finanszírozza őket? Ki vezesse őket? Adott számú gépkocsit hány sofőr tud vezetni?

A francia elnökség részére a Renault és a Peugeot–Citroën adott kölcsön – szponzorációs megállapodás keretében – összesen 140 elnökségi autót: limuzinokat és egyterű autókat. Komoly logisztikai erőfeszítést igényelt ezen autók besztása, különösen arra való tekintettel, hogy a nemzetvédelmi szervek összesen ötven sofőrt tudtak biztosítani az elnökség számára. Az autókat alapvetően csak a miniszteri szintű eseményekhez rendelték, de előfordultak kivételek.

2.4.4. Összekötő tisztek (liaison officer-ek)

Melyik eseményen melyik összekötő vegen részt? Amennyiben a cseh összekötő

2 Lásd a 2006/975 sz. közbeszerzésekről szóló kormányhatározat 35. cikkének 2/8. bekezdését (*Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics*).

tő tiszt éppen nem munkaképes, helyettesítheti-e őt a szlovák, a nyelvi közelség miatt? Mi a megoldás, ha egyszerre három miniszteri szintű eseményt rendeznek, egyet Marseille-ben, egyet Párizsban, egyet pedig Bordeaux-ban?

Mit mondjon, az összekötő, ha egy újságíró megkérdezi, hogyan is érezte magát a miniszter? Szóba állhat-e egyáltalán újságírókkal?

Kell-e az összekötő tiszteknek mobiltelefon? Internet-hozzáférés? Egységes e-mailcím? Névjegykártya? Mi a gyors kommunikáció módja hatvan ember között? Hol étkezzenek? Hol lakjanak?

Immáron hagyománnyá vált, hogy a hoszteszkek mellett, elnökségi összekötő tisztek viselik gondját a magas rangú – vagyis legalább miniszteri rangú, vagy minisztert helyettesítő – delegációvezetőknek. A francia elnökség igényességét mutatja, hogy igyekeztek valamennyi tagállamból 2-2 összekötő tisztet választani. Így egy nemzetközi pályázati felhívás által összesen hatvan összekötőt jelöltek ki, 21 tagállamból, akik valamennyien legalább közel anyanyelvi szinten beszéltek franciául és még legalább egy uniós nyelven. Így a kísért delegáció a legtöbb esetben saját anyanyelvén kapott segítséget minden, a programmal, az elhelyezéssel, a szállítással, egy esetleges egészségügyi ellátással kapcsolatos praktikus kérdésben. Persze hatvan fő beosztása, mozgatása, ellátása szintén komoly logisztikai erőfeszítéseket igényelt.

2.4.5. Egységes elnökségi arculat és logó

Hány emberrel érdemes ellenőriztetni azt az elnökségi logót, amely valamennyi hivatalos uniós nyelven tartalmazza, hogy „Az Európai Unió Francia Elnöksége”? (Hány tagállamnak sikerült már az elnök-

ség kezdetére hibátlanul abszolválni a 27 színű poliglott logóját?) Mennyi idővel az elnökség kezdete előtt érdemes elkezdenni a megtervezését? Hogyan vegyük rá valamennyi munkatársat, hogy bátran használja valamennyi uniós témájú ügyintézés során? Merre terjesszük és hogyan? Érdemes-e méregdrága reklámfelületeket bérelni terjesztése érdekében?

A logót és az egységes arculatot *Jacques Séguéla*, neves francia dizájnerek alakította ki. A végleges elnökségi logóról a döntés a legfelsőbb politikai szinten történt.

Figyelemre méltó volt a Tanács Justus Lipsius épülete halljának dekorációja, amit *Sylvain Dubuissou* francia építész tervezett. A francia elnökség kizárólag erre a célra 800 000 eurót költött.

2.4.6. Elnökségi promóciós termékek, vagyis az elnökségi ajándékok

Mennyi ajándékra van szükség? Mit kapjanak az állam- és kormányfők, és mit az újságírók? Hogyan biztosítsuk, hogy mindenki megkapja, de lehetőleg csak egyszer ugyanazt a neki szánt terméket? Hogyan és mikor juttassuk el az ajándékokat valamennyi európai parlamenti képviselőnek? Milyen egyértelmű női ajándék létezik – a kendőn kívül?

A francia elnökség igyekezett olyan formabontó ajándékokat tervezni, amelyek a modern, XXI. századi technológiát felhasználva, a francia kreativitást és a finoman elegáns francia dizájnt tükröztetik. A promóciós termékeket *Philippe Starck* dizájnerek tervezte meg, ingyen. Művészeti okokra hivatkozva, e termékek esetében sem került sor közbeszerzésre, lévén, a művész ragaszkodott a saját gyártóihoz, szállítóihoz. Az ajándékok olyan termékekből álltak, mint a DVD-

olvasó, amelyre 27 díjnyertes francia filmet tölthettek föl, az elektronikus könyv, amelyre 19 díjnyertes francia kortárs irodalmi művet mentettek, az elektronikus kép, amelyen a 27-ek családi fotói voltak láthatók, vagy egy dizájnos USB-kulcs. Persze nem volt híja a hagyományos ajándékoknak sem, mint az esernyő, a szél-dzseki, a papír-írószer, a nyakkendő, és a – nehezen azonosítható, de rendkívül modern – karkötő. A nemzeti múzeumok szövetségével kötött megállapodás keretében két kitűnő album is fölkerült az ajándéklistára. Az ajándékok szintén számos buktatót hordoznak magukban. Nem utolsósorban logisztikai mozgatásuk, tárolásuk jelent nagyon komoly kihívást.

2.4.7. Elnökségi szén-dioxid-kibocsátási mérleg (bilan carbon)

Érdemes-e, és ha igen, milyen különleges ötletekkel tegyük színesebbé, eredetibbé és felelősségteljesebbé az elnökséget?

A francia elnökség egy olyan hagyományteremtő ötlettel rukkolt elő, amelynek célja, hogy a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére inspirálja mind saját magát, mind pedig a következő elnökségeket. A módszer lényege: előre megbecsülték, hogy az elnökségi rendezvények mennyi többletkibocsátást eredményeznek, minisztériumi szintre lebontva, mintegy „kvótákat” kiosztva. Az elnökség végére pedig kiszámolták, hogy ehhez képest mennyi csökkentést, szénkibocsátás-megtakarítást eszközölt egy-egy tárca, illetve a teljes elnökség.

2.4.8. Kapcsolat az elnökség és az európai kulturális évad között

Hogyan tehető az elnökség minél ismeretesebbé a tagállam egészében?

Az elnökséggel egy időben Franciaország nagyszabású európai kulturális évadot rendezett, amelynek célja a másik 26 tagállam kultúrájának promóciója Franciaországban. A két program összekapcsolása a francia elnökséget látványosabbá tette olyan régiókban is, ahol egyébként nem került sor elnökségi eseményekre.

3. Az elnökség maga – Előadás

Ha az elnökség előkészítése megfelelő, akkor az elnökségi félév olyan, mint a színházi előadás: teljes koncentrációt és tökéletes együttműködést igényel. Mindenkinek bele kell adnia a maximumot, a főszereplőktől kezdve a világító technikusig. A prezentáció majdnem olyan fontos, mint maga a tartalom.

Elengedhetetlen az eljárásrendek reflexszerű ismerete. A jól leosztott feladatok, a pontosan körülhatárolt munkakörök, a megfelelő jogkörök és a rendszer kellő rugalmassága segítettek abban – vagy egyes esetekben ezek hiánya éppen hogy megnehezítette –, hogy az előre nem látható eseményekre gyorsan, hatékonyan és a megfelelő lépéssel reagáljon az apparátus. Váratlan esemény lehet egy nemzetközi pénzügyi válság kibontakozása, vagy akár a tervezettnél százszal több újságíró megjelenése egy rendezvény helyszínén.

A tartalmi ügyek sikerre vitelében nagyon komoly szerepet játszott a különböző szervezeti egységek közötti kitűnő együttműködés. Ez különösen az ÁK és az Európa-ügyi Főtitkárság közötti összhangra volt igaz, ami sokak szerint a rendszer erőssége. Továbbá kiemelt szerepe volt a sikerben magának az ÁK-nak és kitűnő szakembereinek. Az uniós kér-

désekkel foglalkozó felsővezetők egyértelműen azt tartják, hogy az elnökség meghatározó mértékben az Állandó Képviseleten történik.

A szervezési ügyekben nagyon sokszor segítette az elnökséget a francia közigazgatásba vetett általános bizalom és az azt övező tisztelet. Számos esetben még új beszállítók is előzetes szerződéskötés nélkül nyújtották kitűnő szolgáltatásaikat; a helyszínek biztosítói fáradságot nem sajnálva alakították át óriási ter-

mek berendezését, elrendezését egy-egy tiszteletteljes kérésre.

Rendkívül sok múlott továbbá a munkatársak elkötelezettségén és felelősségteljes hozzáállásán. A kitűnő munkavégzést szinte egyedül a munkatársak igényessége és a közös siker iránti elkötelezettség motiválta.

A közös siker pedig nagyon fontos lélektani szempont, nemcsak a köztisztviselői kar, de a francia nemzet szempontjából is.



GAZDAG FERENC–MOLNÁR DÓRA

Döntéshozatal az Európai Unió második pillérében

Az Európai Unió működését bemutató írásokban már-már közhelyszerűen használt formula, hogy az EU külpolitikája „elnevezésében egyes számú, rendszerében duális, természeténél fogva pedig plurális”. Természetesen papíron léteznek egy mindent magában foglaló egységes intézményi keret, de a gyakorlatban a különböző szintű uniós intézmények eltérő politikaformálási rendszereket alkalmaznak, amelyek keresztül az egyes szereplők hatékonyan érvényesítik a maguk szempontjait. Az Európai Unió első pillérében alkalmazott döntéshozatali eljárások számos ponton különböznek a második és a harmadik pilléres eljárásoktól. Ennek oka a pillérek eltérő jellegében keresendő, mert míg az első pillér szupranacionális alapokon nyugszik, addig a másik kettő kifejezetten a kormányközi együttműködés színtere, s ez szükségképpen más döntési mechanizmusokat igényel. Mivel a közös kül-, biztonság- és védelempolitikára vonatkozó döntéshozatal értelmezhetetlen önmagában, előbb röviden az általános döntéshozatal alapjaival szükséges megismerkedni, s csak ezt követően lehet a második és a harmadik pillér specifikumokat tartalmazó eljárási kérdéseibe belemélyedni. Nem foglalkozik az írás a második pillérre vonatkozó eljárások és változtatások tervezeteivel, amelyek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén következnek be.

1. Az Európai Unió általános döntéshozatali rendje

A közösségi döntéshozatalban a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament a meghatározó szereplők. Ezen intéz-

mények egymáshoz való viszonyát a jogalkotás folyamatában játszott szerepük teszi igazán különlegessé. A különböző eljárásokban a Tanács, a Bizottság és a Parlament más-más jogosítványokkal rendelkezik. A közösségi jogalkotás a következő séma szerint írható le:

- A Bizottság a jogszabályok kezdeményezéséért felelős fő szerv, jogszabályt azonban főszabályként nem alkot.
- A Parlament szerepe az elmúlt évtizedekben fokozatosan bővült a döntéshozatali mechanizmusok területén, és mára véleménynyilvánító, majd a Tanáccsal társjogalkotó szervé vált.
- A Tanács tekinthető a végső jogalkotónak.

A Római Szerződés alapján – a Parlament bevonásának mértéke szerint – jelenleg a következő döntéshozatali és jogalkotási eljárások különböztethetők meg:

- konzultációs eljárás;
- együttműködési eljárás;
- hozzájárulási eljárás;
- együttdöntési eljárás;
- tájékoztatási eljárás;
- költségvetési eljárás;
- intézményközi megállapodások alapján lefolytatott egyeztetési eljárás

Az egyes eljárástípusok értelemszerűen nem azonos gyakorisággal fordulnak elő – a tájékoztatási, a költségvetési és az egyeztetési eljárást ritkábban alkalmazzák –, ezért mindössze négy a leggyakoribbat ismertetjük.

- *Konzultációs eljárás*

Az Egységes Európai Okmány bevetetéseig (1986) a konzultációs eljárás számított az egyetlen jogalkotási eljárásnak. Eszerint a Tanács csak azt követően fogadhatja el a javasolt jogszabályt, ha előtte egyeztetett a Parlamenttel. Bár a Tanácsra nézve nincsen kötőereje a parlamenti állásfoglalásnak, annak hiányában azonban a Tanács nem hozhatja meg döntését. A Parlament mozgásterében az eljárástípusban a legszűkebb: ha valamely javaslattal nem ért egyet, akkor véleménynyilvánításának elhúzásával egy ideig megakadályozhatja a döntést – a jóhiszemű együttműködés keretei között. A konzultációs eljárás jelentősége csökkent a többi eljárás térnyerésével párhuzamosan, azonban még mindig az egyik fő jogalkotási eljárásnak számít.

- *Együttműködési eljárás*

Az együttműködési eljárást az Egységes Európai Okmány vezette be. Ezáltal a Parlament újabb jogszabályok birtokába került, de a szó valódi értelmében még nem vált jogalkotóvá. Jelentősége azonban az Amszterdami Szerződést (1997) követően csökkent, mert alkalmazási területeinek jelentős része átkerült az együttdöntési eljárásba.

Az eljárás menete a következő: a Parlament állásfoglalását követően (első olvasat) a Tanács közös álláspontot fogad el minősített többséggel, amely eljut a Parlamenthez (második olvasat). Ezt követően a Parlamentnek három lehetősége van:

- Ha a Parlament elfogadja a közös álláspontot, akkor a Tanácsnak már csak meg kell erősítenie azt.

- Ha a Parlament abszolút többséggel elutasítja, a Tanács ezt követően csak egyhangúlag fogadhatja azt el.
- Ha a Parlament abszolút többséggel módosítást javasol, akkor a konzultációs eljárásnál leírtak szerint folytatódik az eljárás.

Az együttműködési eljárás jelentősége abban áll, hogy a Parlament a módosító indítványok révén témakijelölővé válik. Kiemelendő azonban, hogy ebben az eljárásban sem rendelkezik önálló döntési jogosítványokkal.

- *Hozzájárulási eljárás*

Az Egységes Európai Okmány által bevezetett újabb eljárástípus már lényegében vétőjogot jelent a Parlament számára hét, az Európai Unió szempontjából kiemelkedően fontos területen, mivel a Parlament egyetértése szükségessé vált az adott kérdés elfogadásához. Ha a Parlament nem ért egyet, a javaslat nem is kerülhet szavazásra a Tanács elé. Az eljárás során a Parlament azonban csak az adott tervvel kapcsolatban nyilatkozhat, ahhoz módosításokat nem fűzhet. Ez a negatív hatású jogkör nagyban leszűkíti mozgásterét.

Az eljárásnak két formája van: a döntéshozás általában egyszerű többséggel történik, egyes esetekben azonban minősített többséggel¹ szavaznak.

- *Együttdöntési eljárás*

Az együttdöntési eljárást a Maastrichti Szerződés (1992) vezette be 15 területen. Mára ezt az eljárástípust alkalmazza a leggyakrabban a Parlament. Különös jelentősége abban áll, hogy ezzel vált a Parlament a Tanács társjogalkotó in-

¹ Csatlakozási kérdéseknél, az alapvető jogok súlyos megsértésének veszélyének, illetve tényének megállapításakor, valamint az európai választási rendszer egységesítésével kapcsolatos döntéseknél.

tézményévé. Az eljárás során a Parlament módosításokat is javasolhat, és a végső döntést is csak vele egyetértésben lehet meghozni.

Az együtt döntési eljárás háromolvasatos. A konzultációs és együttműködési eljáráshoz hasonlóan azzal kezdődik, hogy a Bizottság eljuttatja javaslatát a Tanácshoz és a Parlamenthez, amelyről a Parlament véleményt mond, s ezzel egy időben módosításokat is javasolhat. Ha a Tanács egyetért, akkor az első olvasat után véget is érhet az eljárás. Az esetek többségében azonban sor kerül a második olvasatra is. Ekkor a Tanács ún. közös álláspontot bocsát a Parlament rendelkezésére, amit az a második olvasatban megtárgyal. Az eljárás csak akkor folytatódik a harmadik olvasatban, ha a Tanács nem ért egyet a Parlamenttel (elfogadó, tartózkodó és elutasító parlamenti vélemény esetén az eljárás befejeződik). Ekkor egyeztetőbizottságot hívnak össze, amelynek feladata, hogy megállapodás szülessen a két intézmény között. Az egyeztetés eredményétől függően, az eljárás kompromisszumos megoldással vagy eredménytelenül fejeződik be.

2. Döntéshozatal a második pillérben

A Maastrichti Szerződéssel felállított hárompilléres uniós struktúrában a második és a harmadik pillér eljárása alapvetően különbözik az elsőétől. Míg ugyanis az első pillérben az úgynevezett közösségi modell működik, addig a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP), illetve a bel- és igazságügyi pillérben a kormányközi megoldásokat alkalmazzák. A közös kül- és biztonságpolitika tehát kormányközi alapon formálódik, a döntéshozatal so-

rán azonban e két pillérnél is az unió intézményrendszerét használják.

E pillérek működtetéséért felelős fő szerv a Tanács, illetve az Európai Tanács (EiT). A Bizottság és a Parlament jóval kisebb szerephez jut a második és a harmadik a pillérben. A Bizottság nem rendelkezik kizárólagos kezdeményezési jogkörrel; a kezdeményezés joga a tagállamokat is megilleti. A Tanács Parlamenttel szemben fennálló konzultációs kötelezettsége pedig sokkal lazább, mint az első pillérben: csak általános jellegű kötelezettséget tartalmaz, határidők nélkül.

A második pillérben – néhány kisebb, eljárási és végrehajtási jellegű döntés kivételével – a döntéseket egyhangúlag hozzák meg. Ezen a szigorúságon enyhített az Amszterdami Szerződés azon rendelkezése, amely bevezette a konstruktív tartózkodás intézményét. Ha valamely tagállamnak egy határozattal szemben aggályai merülnek fel, tartózkodhat a szavazásnál, de ezzel nem akadályozza meg a döntés elfogadását. A tartózkodó tagállam csak elfogadja, hogy a határozat köti az uniót, de nem köteles ezt követően alkalmazni a határozatot.

A stratégiai szintű irányításért az Európai Tanács felel. Elveken, általános iránymutatáson és közös stratégiákon keresztül meghatározza az unió közös kül- és biztonságpolitikájának fő irányait.

A Tanács konkretizálja az Európai Tanács által elfogadott dokumentumokban körvonalazott irányvonalakat, és együttes fellépések és közös álláspontok elfogadásával biztosítja az egységes és eredményes uniós fellépést.

Alsóbb szinten – a tanácsi formáció közül – az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa a felelős szervezeti egység,

amely folyamatosan egyeztet a Politikai és Biztonsági Bizottsággal. A katonai kérdésekben az Európai Katonai Bizottság és az azt segítő Európai Katonai Törzs az illetékes.

3. Döntéshozatal a gyakorlatban

Az uniós döntéshozatal általában és több tekintetben is megkérdőjelezi a „közöségi módszer” homogenitásával kapcsolatos általános hiedelmeket, ugyanis a „hatalmi egyensúly” az EU-intézmények között és azokon belül az adott politika-terület jellegétől függően változik. Közismert, hogy az első pilléres ügyekben is eltérő a döntéshozatal a kereskedelem-politikával (EKSz. 133. cikk), a fejlesztési együttműködéssel (EKSz. 179/1. cikk) és a harmadik országokkal történő gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködéssel (EKSz. 181/a cikk) kapcsolatban. Hasonlóan különféle eljárások léteznek a nemzetközi egyezmények tárgyalására és megkötésére vonatkozóan.

A közös kül- és biztonságpolitika, illetve az európai biztonság- és védelmi politika (EBVP) tekintetében a döntéshozatal a kormányközi eljárást követi: a Tanács központi szerepet játszik, és döntéseit egyhangúsággal hozza. Viszont a szerződések szövegezése, félremagyarázhatóan, azt a benyomást kelti, hogy a közösségi döntési eljárás néhány eleme átcúszik a KKBP-döntési eljárásokba. Formailag a tagállamoknak és a Bizottságnak egyaránt joga van kezdeményezésre: bármely tagállam vagy a Bizottság egyaránt fordulhat a Tanácshoz bármely, a KKBP-t érintő ügyben, és javaslatokat is megfogalmazhat (EUSz. 22. cikk). A Bizottság általában nem használja ezt a

kezdeményezési jogkört a KKBP-vel kapcsolatban, jöllehet munkacsoportszinten hozzájárul a KKBP-tanácskozásokhoz. A gyakorlatban a javaslatok túlnyomó többsége egy vagy több tagállamtól származik, s az elnökségen keresztül kap formát.

A szerződések többfajta döntéshozatali eljárást irányoznak elő a KKBP-vel kapcsolatban. Az elsődleges jellemző az EiT és a Tanács döntő szerepe (EUSz. 13., 23., 24. cikk). Fontos megjegyezni, hogy a szerződés szövegében szereplő pontok a többségi szavazásról, a közös stratégiáról és a megerősített együttműködésről nem tükröződnek a döntéshozatalban.

A KKBP-re vonatkozó eljárások:

- Elvek és általános irányvonalak a KKBP-re vonatkozóan, amelyeket az EiT egyhangúan fogad el.
- Közös stratégiák, ahol a tagállamoknak fontos és közös érdekeik vannak, az EiT egyhangúan határoz a Tanácstól érkező ajánlások alapján; ezután a Tanács hozza a döntéseket a közös stratégiák alkalmazásáról, főként közös akciók és közös álláspontok keretében, ez utóbbiakat minősített többséggel fogadja el.
- A KKBP alkalmazásához és meghatározásához szükséges döntéseket a Tanács hozza az EiT-irányelvek alapján. Általános szabály, hogy a Tanács egyhangúan dönt, a döntés elfogadását nem akadályozó tartózkodások mellett. A derogációval összefüggésben a minősített többségi eljárást három esetben alkalmazzák: a különleges megbízott kinevezésekor, a közös akciót vagy közös álláspontot elhatározó döntés meghozatalakor, valamint amikor döntés születik a közös stratégia alapján. A minősített

többségi eljárás keretében a tagállamok szavazatait ugyanolyan súlyozási eljárással számolják, mint az első pilléres döntéseknél.

- Nemzetközi egyezmények egy vagy több állammal, vagy nemzetközi szervezettel a KKBP terén (EUSz. 24. cikk): a Tanács felhatalmazza az elnökséget (amelyet a Bizottság asz-szisztál) a tárgyalások megnyitására. A Tanács a nemzetközi egyezményt az elnökség ajánlására köti meg. A Tanács egyhangúsággal jár el, kivéve, amikor az egyezmény közös akció, vagy közös álláspont alkalmazását írja elő. Ez esetben minősített többségi az eljárás.
- Eljárási kérdések: a Tanács egyszerű többséggel dönt.

Jóllehet a döntéshozatalban a felelősség kérdése egyértelmű (az EiT és a Tanács dönt), a szavazási eljárásra vonatkozó szerződéses előírások két eshetőség fennállásakor módosítják a képet.

Az egyik a konstruktív tartózkodás. Amennyiben a Tanács egyhangúan dönt, a tagállamok tartózkodása nem akadályozza a döntések elfogadását. Viszont ha egy tagállam formális nyilatkozatban indokolja tartózkodását, abban az esetben a tagállamot nem kötelezi a döntés, még ha a „kölcsonös szolidaritás szellemében” az érintett tagállam „tartózkodni is fog minden akciótól”, amely az unió cselekvését megakadályozná vagy keszteszné. És ha a nyilatkozattal tartózkodó tagállamok aránya eléri a szavazatok egyharmadát, a döntés nem fogadható el.

A másik a minősített többségre vonatkozó derogációk korlátozása. Egyrészt nem lehet minősített többségi döntést hozni katonai vagy védelmi vonatkozású ügyekben. Másrészt, ha a minősített

többségi eljárást alkalmazzák, de egy tagállam kinyilvánítja, hogy fontos nemzetpolitikai okokból ellenzi a döntés elfogadását, akkor a Tanács nem fog dönteni. Ilyen esetekben a Tanács minősített többséggel az EiT-hez küldi az ügyet egyhangú döntésre. Az előírás az 1965-ös luxemburgi kompromisszum formulája: ekkor francia nyomásra fogadták el a tagállamok, hogy a nemzeti érdekre való hivatkozás esetén egyhangú döntések szükségesek.

Már az eddigiekből is látható, hogy a második pilléres ügyekben szoros határok/kemény korlátok övezik a döntéshozatalt. A minősített többség használatának korlátozása miatt a tagállamok gyakorlatilag bármely döntést blokkolni tudják, tekintet nélkül arra, hogy az Amszterdami és a Nizzai Szerződés a többségi szavazás fokozatos bővítéséről határozott. Ez az oka annak, hogy a Nizzai Szerződés előirányzott egy kiegészítő eljárási elemet azzal a céllal, hogy könnyítse a döntések megszületését olyan esetekben, amikor az EU nem képes egészében lépni: ez a megerősített együttműködés (EUSz. 27a–e, 43–45. cikk). Az előírások lehetővé teszik, hogy nyolc, vagy ennél több tagállam megerősített együttműködést hozzon létre, alkalmazza a meglévő eljárásokat és mechanizmusokat annak érdekében, hogy egy közös akciót vagy egy közös álláspontot végrehajtsanak. A védelmi és katonai vonatkozású ügyek ebben az esetben is kizáródnak.

4. Kinek mi a szerepe?

Az EU külpolitikai rendszerét két különböző politikaformálási rezsím jellemzi. Az egyik az első pillérben jellemzően al-

kalmazott, már említett „közösségi modell”, amely egyébként nem azonos a szupranacionalizmussal. Sokkal inkább egyfajta egyensúlyról van szó a szupranacionális Bizottság (amely a közös érdekek meghatározásában és védelmében játszik főszerepet), a tagállami érdekeket megjelenítő (Miniszteri) Tanács, a párt- és állampolgári érdekeket megjelenítő, közvetlenül választott Európa Parlament és az ismét csak szupranacionális Európai Bíróság között. A közösségi modellt alkalmazzák a kereskedelem, a fejlesztési együttműködések, a humanitárius segélyek és az integráció bővítésének kérdéseiben, a kormányközi megoldások pedig a kül- és biztonságpolitika, a védelempolitika, a válságkezelő műveletek területein jellemzők. Az összetett rendszer bonyolult megoldásokat és az egyes intézmények szerepének folyamatos módosulását eredményezte. Lássuk röviden ezt a belső szereposztást!

• *Európai Tanács*

Az uniós külpolitikái stratégiájának meghatározása az Európai Tanács feladat. Ez az évente négyszer összeülő testület az állam- és kormányfőket tömöríti, akiket az ülésekre elkísérnek a külügyminiszterek, a Bizottság elnöke és a KKBP-ért felelős főmegbízott. Nem annyira jogi, hanem inkább politikai értelemben az integráción belüli hatalom – ne feledjük: az EiT nem része a szerződésnek! – itt koncentrálódik. Az EiT adja meg az uniónak a fejlődéséhez nélkülözhetetlen impulzusokat, illetve a hozzá szükséges általános irányelveket.

Paradox módon a legmagasabb autoritás koncentrálódása egyben az EiT korlátja is: az állam- és kormányfők politikai legitimitása a tagállamokból származik, ennél fogva e politikusok el-

sődlegesen és mindenekelőtt a nemzeti érdekek védelmezői.

• *Európai Unió Tanácsa (Miniszterek Tanácsa)*

Összetétele, kompetenciái és gyakori (minimum évi 12 alkalom) találkozási miatt a Tanács az EU fő döntéshozó szerve mind politikai, mind pedig jogi értelemben. A legelső tanácsi konfiguráció a külügyeket érinti (Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa, General Affairs and External Relations Council – GAERC), amely egyaránt foglalkozik a külkereskedelemmel, a fejlesztési együttműködéssel, a humanitárius segélyekkel, a nemzetközi egyezményekkel, a KKBP-vel és az EBVP-vel. Természetesen a gazdasági, a pénzügyi, a mezőgazdasági és más területekkel más szektorális tanácsok foglalkoznak. A havi rendszeres találkozókat kiegészítik az ún. Gymnich-típusú találkozókat (szűk körben zajló, kötetlen, informális találkozók – *a szerk.*) akár az EiT, akár más nemzetközi konferenciák „margóján”, vagy épp a nemzetközi élet fejleményei okán. A GAERC-üléseken fogadják el a kül- és biztonságpolitikát érintő gyakorlati döntéseket.

Napjainkra a GAERC a túlterhelés gondjaival, s következőképp az ellenőrzési képességek legyengülésével küzd. Híressé vált a 2007. január 22-i GAERC-ülés, ahol a minisztereknek a következő kérdéseket kellett megvitatniuk: kapcsolatok Ukrajnával, az európai szomszédságpolitika, Szudán, Szomália, Irán, a Nyugat-Balkán, a Közel-Kelet, Libanon, Líbia ügyei, a halálbüntetés elleni kampány kérdése és az Öböl-államokkal való szabadkereskedelmi tárgyalások állása. De tudni kell, hogy a GAERC-ülés elején – szokás szerint – vita nélkül hagyták jóvá az ún. „A” (agreed) dossziékat, amelyeket akár az Állandó Képviselők Bizott-

sága (COREPER), akár a Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB), akár a munkacsoportok terjesztettek elő.

Úgy tűnik tehát, hogy az integráció fejlődése, illetve a tagállamok számának 27-re növekedése a funkcionális működőképesség határára juttatta a külügyminiszterek Tanácsát, és a gyakorlatban egyszerűen nem jut elég idő egy sor lényeges kérdés megvitatására.

A külügyminiszterek ülésezésének formája maga sem túlságosan alkalmas részletes, illetve kényesebb kérdések vitájára. Egy átlagos GAERC-ülésen közel 150 fő vesz részt: egy-két miniszter a tagállamokból, képviselik a COREPER-ből és a PBB-ből, néhány szenior diplomata és szakértő, az elnökség, a Bizottság, a külpolitikai főképviseelő és a Tanács Titkárságának képviselői. Emiatt a plenáris ülések formalitásai mind nagyobb részt foglalnak el a rendelkezésre álló időből. A gyakorlatban az informális ebédszünetek váltak a kényes ügyek, illetve a nyílt ellenvélemények megfogalmazásának színterévé. Nem csodálható, hogy néha az ebédszünet hosszabb, mint maga a formális ülés, s hogy a GAERC-üléseken a külügyminiszterek nem, csak diplomatáik vesznek részt. A nagyobb tagállamok előszeretettel használják a kétoldalú, gyakran a Justus Lipsius épület folyosóján tartott találkozások rendszerét.

A GAERC túlterhelésének további következménye, hogy mind több döntést hoz meg a COREPER, a PSC, illetve egyszerűen szakértői szinteken.

- *Állandó Képviselők Bizottsága (Comité des Représentants Permanents – COREPER)*

A Tanács legfontosabb előkészítő szerve. A tagállami nagyköveteket magában foglaló COREPER II. hetente ülésezik, hogy a külügy-, a pénzügy- és a belügyminisz-

terek üléseit előkészítse, a helyettesekből álló COREPER I. a többi miniszteri tanáccsal foglalkozik.

- *Politikai Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee – PSC)*

A kül-, biztonság- és védelempolitika gazdája. Ez a testület a tagállamok nagyköveti rangú képviselőiből áll, valamint a Bizottság egy tagjából. Ez a testület figyelemmel kíséri a nemzetközi fejleményeket mindazokon a területeken, amelyek a KKBP/EBVP hatókörébe esnek, előkészíti a Tanács üléseit, felügyeli a KKBP/EBVP napi feladatainak végrehajtását. A PSC gyakorolja a politikai felügyeletet és a stratégiai irányítást az EU civil és katonai válságkezelési műveletei felett. A PSC dolgozik a katonai tanácsadást és a katonai műveleteket irányító *Katonai Bizottság (European Union Military Committee – EUMC)* és ennek civil megfelelője, a *CIVCOM (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management)*.

A COREPER és a PSC a munkacsoportok széles hálózatára, a COREU-hálózatot működtető európai levelezők csoportjára támaszkodik.

- *Munkacsoportok (Working Group)*

A legkülönbélebb kérdésekkel foglalkoznak (van, amelyik földrajzi alapon, van, amelyik tematikai megoszlásban működik), és a tagállamok szakértőiből tevődnek össze. A földrajzi megoszlású munkacsoportok minden, az EU számára fontos térséget lefednek. Igény szerint szervezett üléseiket Brüsszelben tartják.

- *Working Party of Foreign Relations Counsellors, más névvel RELEX, vagy CFSP Counsellors*

A tagállamok brüsszeli képviselőiteinek diplomatáiból áll, melléjük a Tanács Tit-

kárságának és a Bizottságnak a képviselője csatlakozik. Ez a testület a felelős a hatalmas ügymennyiség közepette a COREPER és a PSC napirendjeinek összeállításáért és az EU külpolitikai aktivitásának ún. horizontális (intézményi, jogi, pénzügyi) vonatkozásáért.

- *Európai levelezők (European Correspondents)*

A tagállamok azon hivatalnokai, akik a tagállami fővárosokban a KKBP/EBVP-ügyek külügyminisztériumi koordinálását végzik. Ők jelentik a tagállamok külügyminisztériumai és a Bizottság közötti állandó kapcsolatot.

- *COREU-rendszert (Correspondance européenne)*

Még a hetvenes években az Európai Politikai Együttműködés keretében kezdték kifejleszteni ezt a speciális telex-hálózatot, amely állandó összeköttetést és folyamatos információcserét biztosít a tagállami külügyminisztériumok és más intézmények között.

5. Egy konkrét terület: a biztonsági szektor reformja és az EU

Az összetett intézményi megoldásokat talán egy konkrét gyakorlati példán, a biztonsági szektor reformjának (Security Sector Reform – SSR) kezelésén keresztül lehetne bemutatni. Az Európai Unió – az ENSZ-hez hasonlóan – már az SSR-fogalom felbukkanása előtt jelentős aktivitást fejtett ki fejlesztési és támogatási egyezményeivel, KKBP-akcióival ezen a területen, bár hiányzott a koherens megközelítés. A helyzet az Európai Biztonsági

Stratégia (*European Security Strategy*) 2003 decemberében történt elfogadásával változott meg, tekintve, hogy ez a dokumentum új kereteket szabott az EU-nak mint globális szereplőnek a külső tevékenységéhez. Ez a dokumentum az SSR-t mint az uniós külpolitika egyik kulcsfontosságú eszközt jelölte meg, s ezt továbbfejlesztette két évvel később a „*Concept for ESDP Support to SSR*” (2005. november). 2006 májusában a Bizottság kiegészítette a Tanács SSR-konceptóját egy új dimenzióval (*Concept for European Community Support for SSR*), amelynek újdonsága, hogy megadta az EU első pilléréhez (vagyis a közösségi politikák területére tartozó) eszközöket az EU SSR-értelmezéséhez. Eszerint a következő területek tartoznak az első pilléres SSR-tevékenységek körébe: fejlesztési együttműködés, kibővülés, a stabilizációs és csatlakozási folyamat, az európai szomszédosági politika, a konfliktuskezelés és -megelőzés, a demokrácia és az emberi jogok, valamint a szabadság, a biztonság és a jog térségének külső dimenziója. Ezek után az EU 2006 júniusában fogadta el a saját átfogó SSR-konceptóját, meghatározva a közösségi intézmények kompetenciáit és a közös akciók kereteit is.

A közös kül- és biztonságpolitika megszületése óta 2007-ig az EU 17 különböző EBVP-műveletet hajtott végre, amelyek túlnyomó többsége érintette az SSR-területeket a katonai és rendőri misszióktól kezdve a választási megfigyelésig. Földrajzi értelemben a műveletek a poszt-jugoszláv térségtől (Macedónia, Bosznia-Hercegovina) Afrikán (Kongó, Guinea-Bissau) és Ázsián (Indonézia) át a kaukázusi térségig (Örményország) terjednek. Közülük a legjelentősebb a Boszniában mintegy hétezer fővel folyó EUFOR-Althea művelet, amely a daytoni

egyezmény végrehajtását felügyeli, valamint a 2006. augusztus és november között, kétezer katonával végrehajtott EUFOR-Congo művelet és a Macedóniában 2003 és 2005 között lezajlott Proxima művelet. De zajlottak műveletek uniós zászló alatt Irakban, Moldovában, Koszovóban, a palesztin területeken és a szudáni Darfurban is.

Az EU intézményi megoldása a biztonsági szektor reformjával kapcsolatban még a szokásos megoldásoknál is bonyolultabb akár a szereplők, akár a

programok, akár a döntéshozatal, akár a finanszírozás oldaláról tekintjük. Úgy tűnik, az SSR-bonyodalmak magának az EU-nak a bonyolultságát hozzák felszínre. A Tanács és a Bizottság külön-külön dolgozta ki SSR-konceptcióját. Értelemszerűen a KKBP/EBVP-tevékenységek a második pillér, míg az egyéb külső akciók a közösségi első pillér hatálya alá kerültek. Növeli az átláthatatlanság érzését, hogy a harmadik pilléres tevékenységek megoszlanak a Tanács és a Bizottság között.

A Tanács és a Bizottság SSR-konceptciójának összevetése

	A Tanács SSR-konceptciója	A Bizottság SSR-konceptciója
Általános jellemzők	A dokumentum az SSR-re vonatkozó általános alapelveket és iránymutatásokat tartalmaz, és felvázolja az SSR-kötődésű tevékenységeket. A KKBP, amelyet a 1992-es Maastrichti Szerződéssel intézményesítettek, az EU tevékenységének egyik új területét képezi. Az EBVP-t a Nizzai Szerződés intézményesítette, működését azonban csak később kezdte meg. Az EBVP keretében indított első misszió a bosznia-hercegovinai rendőri misszió volt, míg az első katonai művelet a FYROM 2003-ban.	A dokumentum az SSR-rel kapcsolatos tevékenységeket mutatja be a következő területeken: fejlesztési együttműködés, bővítés, a stabilizációs és társulási folyamat, az európai szomszédságpolitika, konfliktusmegelőzés és válságkezelés, demokrácia és emberi jogok, valamint a szabadság, biztonság és igazság külső dimenziói. Néhány közösségi akció egészen az Európai Közösség meg-alapításáig nyúlik vissza.
	A Tanács koncepciója az EBVP és az SSR kapcsolatára vonatkozóan	A Bizottság koncepciója az EBVP és az SSR kapcsolatára vonatkozóan
Hasonlóságok	Mindkét koncepció: <ul style="list-style-type: none"> - az EU külső tevékenységéhez kapcsolódik; - az OECD biztonsági szektor fogalmát, SSR-fogalmát és SSR-alapelveit veszi alapul; - az SSR-t szélesen értelmezi; - nem dolgoz ki EU-specifikus SSR döntéshozatali mechanizmusokat és eszközöket; - az SSR kivitelezése szempontjából ugyanazt az országcsoportosítást alkalmazza: relatíve stabil államok, átmenet állapotában lévő államok, államok konfliktust követően; - felveti az SSR nemzeti fejlesztési tervekbe vagy szélesebb multilaterális kapcsolatok esetén való alkalmazhatóságát; - célul tűzik ki, hogy az EU támogatásának segítségével az SSR mindhárom pillér koherens része legyen. 	

	A Tanács koncepciója az EBVP és az SSR kapcsolatára vonatkozóan	A Bizottság koncepciója az EBVP és az SSR kapcsolatára vonatkozóan
Különbségek	<p>A dokumentum általánosságokat tartalmaz. Elsősorban az SSR-alapelveket fogalmazza meg. Nem országspecifikus, az „EU-partnerországok” vonatkozásában általában szól az SSR-ről. A dokumentumban nevesített főbb területek a következők:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a biztonsági erők reformja; – rendőrségi reform; – jogrend reformja; – határ- és vámszektor; – a biztonsági szektor pénzügyi és költségvetési vonatkozásai; – DDR (Demobilisation, Disarmament, Reintegration) – SSR mint a helyi hatóságoknak adandó segítség és tanács. 	<p>A dokumentum speciális elemeket tartalmaz. Bemutatja az EU SSR-ben való részvételének különböző területeit. Különböző régiókból (Kelet-Európa, Észak- és Dél-Kaukázus, Közép-Ázsia, Nyugat-Balkán, Afrika, a Karib-térség és Óceánia, a dél mediterrán térség, Közel-Kelet, Latin-Amerika, Ázsia) származó 70 ország SSR-tevékenységét elemzi. A dokumentumban nevesített főbb SSR-területek a következők:</p> <ul style="list-style-type: none"> – polgári válságkezelő szervek reformja; – polgári ellenőrző mechanizmusok; – igazságszolgáltatási reform; – rendészet; fegyveres erők; – DDR; SALW (Small Arms, Light Weapons) és a regionális újjáépítés.
Átfedések	<p>Ahhoz, hogy a párhuzamosságokat kiküszöböljék, az EBVP és a közösségi fellépés az alábbi alapelvek szerint zajlik:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a műveletek komplementaritása, mindenekelőtt válsághelyzetekben és azt követően; – a felelősség megosztása; – az SSR koherens megközelítése; – annak vizsgálata esettanulmányok alapján, hogy adott szituációban mely mechanizmus (EBVP vagy EU) alkalmazása a célravezető. 	

VIDA KRISZTINA

Az új tagállamok az EU-ban: összehasonlító elemzés a számok tükrében

E cikk a tíz új EU-tagállam elmúlt néhány évben mutatott teljesítményét elemzi. A kutatás fő következtetése, hogy az újak által eddig felmutatott fejlődési pályák és trendek eltérőek, és a csoport heterogenitása Románia és Bulgária csatlakozásával tovább nőtt. A tagság – Magyarország kivételével – minden új tagállamban erőteljes lendületet adott a gazdasági fejlődésnek, a foglalkoztatás nőtt, a munkanélküliség csökkent, az életszínvonal javult. A gazdasági összefonódottság a régi tagállamok meghatározó szerepe mellett az újak egymás közötti viszonylatában is erősödött. Összességében azonban a térség még messze elmarad az uniós átlagtól a versenyképesség főbb szempontjai alapján, és a legtöbb vizsgált országnak még hosszú utat kell megtennie a reál-, illetve nominálkonvergencia tekintetében is. Ezt az utat azonban, a korábbi időszakhoz képest, immár romló keretfeltételek között kell folytatniuk az új tagállamoknak.

Az Európai Unióhoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tíz közép-európai, balkáni, illetve balkáni új tagállam nem csupán az unión belüli heterogenitást növelte, de jól látható, hogy az újak által eddig felmutatott fejlődési pályák és teljesítmények is eltérők. A következőkben az új tagállamokra jellemző legfontosabb társadalmi, gazdasági, versenyképességi

trendeket, valamint a nominálkonvergencia alakulását vázoljuk fel röviden – a számok tükrében¹. Az elemzés alapvetően visszatekintő, és nem célja a 2008 őszen kirobbant pénzügyi-gazdasági válság térségre gyakorolt hatásának kiértékelése sem. A cikkben felhasznált adatok döntő többségének forrása az Eurostat adatbázisa², ezért csak az ettől eltérő esetekben történik hivatkozás.

Ami a tíz új tagállam társadalmi helyzetének három kulcsfontosságú mutatóját, az életszínvonalat, a foglalkoztatottságot és a munkanélküliséget illeti, összességében inkább kedvező tendenciák érvényesültek az utóbbi években. A felzárkózás szempontjából megállapítható, hogy 2007-ben – 2006-hoz képest – a tíz országból kilencben tovább nőtt a vásárlóerő-paritáson számított bruttó hazai termék, az egyetlen kivétel Magyarország volt. A két balkáni ország csatlakozásával jelentősen nőtt a fejlettségi heterogenitás: az EU-27 átlagához mért legmagasabb, 80 százalék fölötti életszínvonal Szlovéniában (88,7 százalék) és Csehországban (81,5 százalék) található, míg a legalacsonyabb, 40 százalék körüli Romániában és Bulgáriában. Az elmúlt évek adatai alapján már trendet is felvázolhatunk – ennek értelmében a csatlakozás óta a legimpozánsabb felzár-

1 Jelen írás az alábbi publikáció rövidített változata: Vida Krisztina (2008): Összefoglaló. In: Túry Gábor–Vida Krisztina (szerk.): *Monitoring jelentés 2008 – Az Európai Unióhoz 2004–2007-ben csatlakozott Tizek teljesítményéről*. MTA VKI Budapest, 2008. http://www.vki.hu/rendszeres_kiadvanyok.shtml

2 Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> – 2008. szeptemberi állapot.

közást a Nyolcak közül a három balti állam, valamint Szlovákia produkálta – mintegy 12–15 százalékpontos emelkedést mutatva fel. Ezen belül a leglátványosabban Észtország fejlődött: a 2004-es 56,9 százalékról 2007-re 72,1 százalékot érve el, ami a tíz új tagállam rangsorában a szlovén és a cseh érték mögött a harmadik legjobb mutató. A három legmagasabb életszínvonalú országot egy szélesebb középmezőny követi: a 2007-es értékek alapján a szlovák 68,5 százalékos és a lengyel 53,6 százalékos egy főre jutó GDP közötti tartományban (amelyben a magyar mutató 63,4 százalékos). Végül Románia és Bulgária jelentősen lemaradva alkotják a harmadik csoportot 40,7, illetve 38,1 százalékos értékekkel, amely értékek töretlen javulása azonban már a csatlakozás előtti évektől kimutatható. Visszatérve a magyar adatra, elszomorító, hogy a 2004-es 63,3 százalékos GDP/fő szintet 2007-ben csupán 0,1 százalékponttal tudtuk meghaladni, és a 2008-ra várható végleges adat szerint az induló szint alá kerülünk a gazdaság megtorpanása miatt. Vagyis az uniós tagság egyik legfontosabb motivációja, a közösségi átlaghoz, illetve hosszabb távon a régi tagállamok fejlettségéhez való fokozatos közelítés Magyarországon – a többi új tagállammal ellentétben – a tagság első öt évében nem valósult meg.

Az új tagállamok az elmúlt évek kedvező konjunktúráját sikeresen tudták felhasználni munkahelyteremtésre. A társadalmilag rendkívül fontos *foglalkoztatottsági helyzet* minden új tagállamban javult az elmúlt négy év alatt, míg a munkanélküliség – Magyarországot kivéve – szintén mindenütt csökkent. A foglalkoztatottság az EU-27 átlagában 2007-ben 65,4 százalékos

(ezen belül az EU-15 szintje magasabb, 66,9 százalékos) volt. Az uniós átlagot az új tagállamok közül Litvánia már megközelítette (64,9 százalék), míg Csehország, Szlovénia, Lettország és Észtország meg is haladta azt. Az EU-átlag alatt 2007-re vonatkozóan csökkenő sorrendben Bulgáriát, Szlovákiát, Romániát, Magyarországot és Lengyelországot találjuk – e két utolsó ország mintegy nyolc százalékponttal marad le az EU-27, és közel tíz százalékponttal az EU-15 átlagától. Azonban mindkét országban más-más okokkal magyarázható a jelenség. Lengyelországban a tagság első négy évében gyakorlatilag megfeleződött a munkanélküliség (19 százalékról 9,6 százalékra csökkent), ami csak kisebb részben volt köszönhető a növekedés nyomán teremtődött új munkahelyeknek, nagyobb részben a lengyel munkaerő elvándorlásának tudható be. Ez a trend ugyanakkor az előrejelzések alapján – főleg a világgazdasági válság miatt – megváltozhat, és a közel kétféle főre becsült vendégmunkások egy része várhatóan visszatelepül hazájába. Magyarországon nem volt hasonló horderejű kivándorlás, miközben a növekedés jelentősen lelassult, a vállalkozási és munkaerő-piaci környezet pedig nem javult. Így a stagnáló foglalkoztatás (2006-ban és 2007-ben egyaránt 57,3 százalék) növekvő *munkanélküliséggel* járt együtt: a 2004-es 6,1 százalékról 2007-re 7,4 százalékot ért el. Ez az érték nem sokkal volt magasabb az EU-27 2007-es átlagánál (7,1 százalék), azonban az új tagállamok közül csak Szlovákiában (11,1 százalék) és Lengyelországban (9,6 százalék) volt magasabb a munkanélküliség, így hazánké a harmadik legrosszabb adat az újak csoportjában. Eközben az is fontos, hogy a tíz új

tagállamból kilencben trendszerűen csökkent a munkanélküliek aránya – amely nem egy esetben megfeleződött az elmúlt négy év alatt (az említett lengyel példán túl Litvániában, Észtországban, sőt Bulgáriában is). A munkanélküliség csökkenő, és a foglalkoztatottság emelkedő trendjének hátterében elsősorban a dinamikus növekedés áll, ami azonban kiegészül a migrációs hatásokkal, illetve aktív munkaerő-piaci eszközökkel is. A képet természetesen tovább árnyalja, hogy néhány országban az eddig elmaradt gazdasági szerkezetváltás komoly feszültségeket hordoz (Romániában és Bulgáriában például 30 százalék körüli a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya), továbbá jelen van a térségben a feketegazdaságot erősítő illegális munkavállalás is.

A *gazdasági fejlődésről* összességében elmondható, hogy – Magyarországot kivéve – minden új tagállamra messze a régi tagállamok átlagát meghaladó gazdasági növekedés volt jellemző 2007-ben is. A két leggyorsabban bővülő gazdaság a szlovák és a lett volt: mindkettő 10 százalékos feletti értékekkel. Szintén kiemelkedő volt a litván (8,8 százalék), az észt (7,1 százalék), valamint a cseh és a lengyel (egyenként 6,5 százalék), illetve a bolgár, a szlovén és a román teljesítmény is (6,2, 6,1, illetve 6 százalékkal). Magyarország ebből a szempontból teljesen elszakadt a mezőnytől a maga rendkívül lelassult (2007-ben 1,3 százalékos) fejlődésével. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a 2008-as előrejelzések az impozáns növekedési ütemek csökkenését jósolják: nemhogy kétszámjegyű növekedés nem várható, de a legmagasabb –

Romániában, Litvániában és Szlovákiában előrejelzett – érték is „csak” 6–7 százalékosra tehető az Eurostat szerint.

A *beruházási kedv* – Magyarország kivételével – minden vizsgált új tagállamban meghaladta az uniós átlagot. Míg ez utóbbi adat a GDP-hez viszonyítva 21,3 százalékot tett ki 2007-ben, addig az újak rátája 22,3 százalék (Lengyelország) és 32,5 százalék (Lettország) között volt regisztrálható. A GDP-arányos összes tőkeberuházás értéke hazánkban 20,9 százalékot ért el, amely a régi tagállamok átlagánál (21,1 százalék) is rosszabb adat. Az összes tőkeberuházáson belül a tíz vizsgált új tagállam egyébként együttesen közel 45 milliárd euró külföldi működő tőkét vonzott 2007-ben.

A térségünkbe érkezett *működőtőkebeáramlásból*³ a legnagyobb mértékben Lengyelország (12,8 milliárd), Románia (7,1 milliárd), Csehország (6,7 milliárd) és Bulgária (6,1 milliárd) részesedett – az összes FDI közel háromnegyedét fogadva. Az ötödik legvonzóbb ország a külföldi befektetők számára 2007-ben Magyarország volt: hozzánk mintegy 4 milliárd euró érkezett. Szlovákia 2, Szlovénia 1 milliárd eurót vonzott, míg Litvániába 1,4, Lettországba 1,6, Észtországba pedig 1,8 milliárd értékű FDI áramlott 2007-ben. Az elmúlt négy év trendjeit vizsgálva, az alábbi változások állapíthatók meg. A visegrádi országokban a működőtőke-beáramlás hullámnak tűnik, Lengyelország és Szlovákia esetében a csúcsev 2006 volt (15,2 milliárdos, illetve 3,3 milliárdos értékekkel), míg Csehország és Magyarország esetében a 2005-ös év volt kiemelkedő (kö-

3 Wiener Institut für Wirtschaftsvergleiche (WIIW): Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe 2007-2008: decline to follow uneven growth. 30. 06. 2008. (<http://www.wiiv.ac.at>)

zel 9,4, illetve 6,2 milliárd eurós tőkevonással). Szlovénia a tagság első három évében összesen mintegy 1,5 milliárd eurónyi FDI-t vonzott, amely trend 2007-re látványosan megváltozott, hiszen ekkor egyetlen évben érkezett 1 milliárd eurós külföldi tőkeberuházás délnyugati szomszédunkhoz. A balti államokat 2006-tól fedezte fel igazán a külföldi működő tőke, a tagság első két évében egyik országba sem érkezett 1 milliárdot megközelítő FDI, míg 2006-ban és 2007-ben is mindhárom államba átlagosan mintegy 1,3–1,8 milliárd euró értékű tőke áramlott be. Románia a visegrádi országok igen komoly versenytársaként tűnik fel az elmúlt négy évet vizsgálva: az FDI-fogadás szempontjából keleti szomszédunk 2004-ben, illetve 2006-ban és 2007-ben is – Lengyelország mögött – a második célország volt a vizsgált csoportban (2005-ben pedig a negyedik helyet foglalta el). Az új tagállamok közül a hullámzó trendek helyett töretlen FDI-növekedést csak Bulgáriában tapasztalhatunk (ahol ráadásul 2006-ra, 2005-höz képest, közel megduplázódott a működő tőke aktivitásának aránya). Az egy főre jutó FDI-átlomány tekintetében egyébként Észtország magaslik ki a mezőnyből (mintegy 8400 euróval), öt követi (szinte azonos, 6600 eurós értékekkel) Csehország és Magyarország.

A nominális adatok mellett a tőke ágazati eloszlása⁴ is sokat elárul a gazdasági átmenet helyzetéről. E téren nagy vonalakban a következő fő jellemzők vázolhatók fel. A tízből hét országban: a visegrádi országok, Szlovénia, valamint

Litvánia és Románia esetében az FDI legnagyobb arányban (átlagosan mintegy 40 százalékban) a feldolgozóiparba áramlott, ugyanakkor Észtországban és Bulgáriában a pénzügyi szektor hasított ki hasonló nagyságrendű részt magának, míg Lettország esetében nem találunk olyan területet, amelyre jellemző lenne a kiugró FDI-vonzás (de első helyen itt is a pénzügyi szektor áll). A második legtöbb külföldi tőkebefektetést vonzó terület Csehországban, Lengyelországban, Szlovákiában és Szlovéniában a pénzügyi szektor volt, míg Magyarország és Románia esetében a kereskedelmi szolgáltatások, Észtország, Lettország és Bulgária esetében az ingatlan (ez utóbbinál az építőiparral együtt), Litvánia esetében pedig a közlekedés-távközlés volt. A térképre érkező befektetések átlagban több mint háromnegyede egyébként a régi tagállamokból származik, ami jelentősen elősegítette a szoros mikrointegrációt.

Az új tagállamok olyan kis és közepes gazdaságok, amelyek nagyfokú nyitottságot, és az uniós piacokkal történő szoros (átlagban mintegy 70 százalékos) kereskedelmi összefonódottságot mutatnak. Ezen belül azonban igen eltérő az újak kereskedelmi teljesítményének alakulása.

A *külkereskedelmi mérlegadatokat* vizsgálva az első szembeötlő jelenség, hogy a tíz országból egyedül Csehország rendelkezik többlettel, úgy, hogy a csehek az elmúlt három évben mind az új, mind a régi tagállamokkal szemben folyamatosan szufficitet halmoztak fel (2007-ben a teljes külkereskedelmi aktívum elérte a GDP 2,6 százalékát). Ked-

4 Kamil Janáček–Eva Zamrazilová (2007): FDI in the New EU Member States: Recent Trends. In: *Economic Trends* – No. 54 (http://www.kb.cz/file/u/com/makroekonom_prostr/KB-economic_trends_54-en.pdf)

vező (2007-es GDP-hez mért) adatokkal rendelkezik még Magyarország (-0,3 százalék), Szlovákia (-2,7 százalék) és Szlovénia (-3,2 százalék), valamint e csoporttól kissé lemaradva Lengyelország (-5,7 százalék) is. Magyarország és Szlovákia esetében – a cseh példához hasonlóan – az elmúlt három év trendje folyamatosan javuló, míg a lengyel teljesítmény trendje romló, a szlovén nettó export pedig hullámzó. Az említett öt tagállamhoz képest a három balti és a két balkáni új tagállam gazdaságának kedvezőtlenebb szerkezete és magas importigénye egyértelműen tükröződik külkereskedelmi mérlegükben. A legrosszabb adattal e tekintetben Bulgária rendelkezik, amely a csatlakozást megelőző 2006-os 14,6 százalékos GDP-arányos külkereskedelmi hiányát 2007-re megduplázta (29,1 százalék). Érdekesség ugyanakkor, hogy a hiány elszabadulásának csak felerészben volt okozója a többi uniós tagállamból (régiektől és újaktól egyaránt) érkező megnövekedett import, és ezzel szemben az alig növekvő export, emellett igen erőteljesen romlott a harmadik országokkal folytatott árucseré mérlege is. A román külkereskedelmi mérleg az elmúlt öt évben folyamatosan romló trendet mutat, és itt is megfigyelhető a nagyságrendi különbség a belépés előtti utolsó év, és a tagság első éve között. Míg 2006-ban a GDP-hez viszonyított hiány 15,2 százalékot tett ki, addig 2007-ben már 17,8 százalékot – amely mögött egy közel 15 milliárd eurós deficit áll szemben egy 21,5 milliárd eurós hiánnyal. A román külkereskedelmi szaldó romlásáért már kb. 70 százalékban „felelősek” az uniós tagállamok (ezen belül a régi tagállamokkal folytatott árucseré euróban mért passzívuma csaknem megduplázódott, míg az újak

viszonylatában közel megnégyszereződött 2006-hoz képest – amit a jóval szerényebb ütemben növekvő export egyáltalán nem tudott ellensúlyozni). A három balti állam szintén igen jelentős GDP-arányos külkereskedelmi hiányértékekkel rendelkezik. 2007-ben a legnagyobb, a hazai össztermék mintegy negyedét (25,4 százalék) kitevő deficit volt regisztrálható Lettországon, és 19,9 százalékos volt az észti, illetve 18,4 százalékos a litván passzívum. A három ország közül Észtország esetében elsősorban az új tagállamokkal, Lettországon a külső partnerekkel, míg Litvániában mindhárom viszonylatban (a régi és az új tagállamokkal, valamint harmadik országokkal szemben is) romlott a külkereskedelmi teljesítmény 2006-ról 2007-re. Ami az unión belüli relációkat illeti, bár volumenében a régi tagállamok – elsősorban Németország – a meghatározó kereskedelmi partnerek, dinamikájában a csatlakozás óta felértékelődött az újak egymás közötti árucseréje is, és különösen igaz volt ez 2007-ben, elsősorban az euróövezet lassulása miatt.

A gazdasági növekedés, a beruházások és a kereskedelmi teljesítmény sokat elmondanak egy ország *versenyképességéről*, de ezt a képet tovább árnyalják olyan mutatók, mint a munkaerő termelékenysége, a munkaerőköltség változása, vagy az adott ország innovációs teljesítménye.

Ami az egy foglalkoztatottra jutó *munkatermelékenységet* illeti, itt az EU-27 átlagát 100-nak véve az újak közül messze a legjobb teljesítményt 2004 óta folyamatosan Szlovénia nyújtja, 2007-ben 84,3 százalékkal. A sokáig második leghatékonyabb Magyarországot 2007-ben Szlovákia előzte meg (76,8 százalékkal a magyar 73,9 százalék előtt, és az

előrejelzések szerint 2008-ra északi szomszédunk már közel 5 százalékponttal lehet sikeresebb nálunk ebből a szempontból). 2007-ben a harmadik helyen közel egyenlő mértékben Magyarország mellett Csehország állt (várhatóan 2008-ban is egyforma teljesítménnyel). E négy országot követi Észtország 68,1 százalékkal. A visegrádi országok közül a legkevésbé hatékony Lengyelország (65,7 százalék), és tőle öt százalékponttal marad le Litvánia. A baltiak között a legalacsonyabb mutatóval Lettország rendelkezik (53,6 százalék), míg a két balkáni új tagállam közül Románia az EU-átlag 41, illetve Bulgária 35,7 százalékát érte el 2007-ben. Bár az összes új tagállam fokozatos javulást mutat fel e téren, a mézőny nagyon egyenlőtlen, hiszen Románia és Szlovénia, vagy Bulgária és Csehország, illetve Magyarország között több mint kétszeres a különbség.

A hatékonysági hátrányok leküzdése mellett az *egységnyi munkaerőköltség* változása is fontos versenyképességi tényező. 2006-ról 2007-re Lettországban, Észtországban, Bulgáriában, Romániában, Lengyelországban és Magyarországon nőtt, míg Litvániában és Csehországban csökkent ez a mutató, Szlovéniában és Szlovákiában pedig nem volt számottevő változás. Az előző két évvel, illetve a 2008-as előrejelzésekkel összevetve azonban elmondható, hogy a 2007-es év több ország esetében is kiugró értékeket hozott, de alapvetően ilyen horderejű változások nem jellemzők a térségre. Minden új tagállam számára fontos, hogy a bérek ne növekedjenek gyorsabban a termelékenységénél, ugyanakkor a bérek nem alakíthatók pusztán versenyképességi szempontból, hiszen a liberalizált

árak mellett elengedhetetlen a fizetések társadalmilag reális korrekciója. A bérköltségek azonban továbbra is fontos versenyképességi tényezőként jelennek meg, hiszen a térségbe alapvetően munkaigényes tevékenységeket telepítettek az itt beruházó vállalatok, mivel az új tagállamoknak itt van kompetitív előnyük (ugyanakkor természetesen e téren is van különbség a termelő tevékenységek technológiai szintje szerint).

Ami pedig a tudásalapú társadalomban kulcsfontosságú *innovációs képességeket* illeti, itt az Európai Bizottság komplex mutatószámát⁵ érdemes idézni a Tizek teljesítményének megítélésakor. Az Európai Bizottság innovációs indexe 25 indikátorból áll, amelyeket öt dimenzióba csoportosítottak: 1. az innovációs potenciál keretfeltételei, 2. a K+F-szektorba történt beruházások, 3. vállalati szintű innovációs erőfeszítések, 4. az üzleti életben történt alkalmazás, 5. a szellemi tulajdon, a találmányok sikeres bevezetése és elterjesztése. Itt szintén lényegében három csoport különíthető el az újak között. A 2008 februárjában nyilvánosságra hozott, és a 2007-es teljesítményt értékelő bizottsági index alapján a Tizek közül három ország van az élmezőnyben: Észtország (0,37), Csehország (0,36) és Szlovénia (0,35) – ők állnak a legközelebb a 0,45 pontos uniós átlaghoz. Tőlük mintegy 0,10 ponttal lemaradva jön Litvánia (0,27), Magyarország (0,26), Szlovákia (0,25) és Lengyelország (0,24), majd Bulgária (0,23). A két leggyengébben teljesítő új tagállam Lettország (0,19) és Románia (0,18). 2006-ról 2007-re egyébként az újak fele javí-

5 European Commission (2008): European Innovation Scoreboard 2007. (http://www.proinno-europe.eu/admin/uploaded_documents/European_Innovation_Scoreboard_2007.pdf)

totta teljesítményét, csupán Lettország és Románia lépett vissza, illetve Szlovénia, Litvánia és Magyarország stagnált az Európai Bizottság felmérése szerint.

A makrogazdasági és versenyképességi teljesítményhez egyaránt szorosan hozzátartozik az új tagok felkészülése a *közös pénz bevezetésére*, illetve szereplésük az *euróövezetben*. E téren 2007–2008-ban a legsikeresebb ország egyértelműen Szlovákia volt, amely az összes konvergenciakritérium teljesítésével a vizsgált Tizek közül – Szlovénia után – másodikként 2009. január 1-jén bevezethette az eurót. A mezőny másik végén továbbra is Magyarország helyezkedik el, amely a három monetáris és a két fiskális kritérium közül 2007-ben sem tudott teljesíteni egyetlenegyét sem. Ráadásul az államadósság és az infláció trendszerűen divergált, és nem konvergált a maastrichti referenciaértékekhez képest. A megszorító intézkedéseknek köszönhetően ugyanakkor az államháztartási hiány csökkent: a 2006-os csúcsponttól 2007-ben 5,5 százalékra – és bár 2008-ra további jelentős javulás várható, a trend fenntarthatósága a tervezettnél lassabb növekedés (illetve visszaesés) miatt középtávon megkérdőjelezhető. A kamatok a belépés óta minden évben hazánkban a legmagasabbak, illetve Románia 2007-es csatlakozása óta csak keleti szomszédunk rendelkezett még magasabb értékkel. Az ötödik kritérium teljesítése is várat magára, hiszen Magyarország továbbra sem léptette be a forintot az európai árfolyamrendszerbe.

A következőkben tekintsük végig először a *monetáris*, majd a *fiskális kritériumok* teljesítését az új tagállamokban. A *harmonizált fogyasztói árindex* alacsony tartása 2005 és 2007 között lényegében csak Lengyelországnak sikerült,

míg Szlovákiában a középső, 2006-os évben az infláció a referenciaértéket meghaladva 4,3 százalékot ért el. A Tizek csoportja e tekintetben sem homogén, 2006-ról 2007-re két országban csökkent az infláció: Szlovákiában 4,3 százalékról 1,9 százalékra, illetve Romániában 6,6 százalékról 4,9 százalékra. A többi új tagállamban árnövekedés volt tapasztalható: a legnagyobb mértékben Magyarországon, közel 4 százalékponttal (4 százalékról 7,9 százalékra), illetve Lettországon (6,6 százalékról 10,1 százalékra), továbbá minimális növekedéssel, de szintén magas, 7,6 százalékos inflációt ért el Bulgária is – e három ország mutatója volt a legrosszabb az újak között 2007-ben. A 2,8 százalékos referenciaértéken belül maradó két legjobb (Lengyelország és Szlovákia), és az említett három legrosszabb teljesítményű ország közötti középmezőnyben volt található Csehország (3 százalék), Szlovénia (3,8 százalék), Románia (4,9 százalék), valamint Litvánia (5,8 százalék) és Észtország (6,7 százalék). Mindkét utóbbi országban mintegy 2 százalékpontos romlás volt tapasztalható 2006-hoz képest – igazolva az Európai Bizottság korábbi fenntartásait a két balti állam korai euróvezeti tagságával kapcsolatban. 2007-ben tehát két ország maradt a referenciaérték alatt, további ötben az infláció 3,0 és 6,7 százalék között volt, miközben a legmagasabb ár-emelkedést Lettországon, Magyarországon és Bulgáriában lehetett regisztrálni. Ez utóbbi csoporton belül két országban a dinamikus növekedésnek és a belső kereslet erősödésének, míg hazánkban éppen a gazdaság kedvezőtlen teljesítményének és a megszorító intézkedéseknek volt betudható a jelenség. Emellett fontos szerepet játszott az ener-

gia árának emelkedése, ám úgy tűnik, ezt 2007-ben a tíz új tagállamból többen ki tudták védeni, és – ahogy említettük – Lettországot és Magyarországot kivéve máshol sem szabadult el az áremelkedés, hiszen a kb. két százalékpontos változás még kezelhető.

Ami a *hosszú lejáratú kamatok*at illeti, e kritériumnak az újak többsége az elmúlt évek során folyamatosan megfelelt. 2006-ban és 2007-ben is csak két ország, Románia (7,2, illetve 7,1 százalék) és Magyarország (7,1, illetve 6,7 százalék) rendelkezett a referenciaérték fölötti kamatokkal. Bár a többi (euróövezeten kívüli) tagállam e téren jól teljesít, aggodalomra adhat okot, hogy a pénzügyi válság kezelésének egyik eszközeként néhány ország – köztük hazánk is – a kamatemelést választja.

Az *árfolyampolitika* tekintetében közismert tény, hogy az újak közül az összes kis(ebb) ország bevezette nemzeti valutáját az ERM II-be, míg Lengyelország, Csehország, Magyarország, illetve Románia egyelőre nem tette meg ezt a lépést. Szlovákia, a balti államok és Bulgária esetében az ERM II-tagság zökkenőmentesnek bizonyult, egyetlen valutát sem kellett leértékelni a rendszeren belül. A térség monetáris stabilitása miatt természetesen fontos lenne az összes fizetőeszköz mielőbbi belépése, ugyanakkor a négy ország közül egyelőre csak Lengyelország tűzött ki céldátumot (méghozzá 2009-et) az árfolyamrendszerhez való csatlakozásra.

A fiskális kritériumokon belül a GDP-hez mért *bruttó államadósság* szempontjából az újak összességében jobban teljesítenek a régi tagállamoknál, hiszen az EU-27 átlaga 2007-ben 58,7 százalék, míg a Tizenötöké 60,4 százalék volt. A 60 százalékot megengedő maastrichti

kritériumhoz képest Magyarországot kivéve minden új tagállam bőven a határérték alatt marad: Észtország és Lettország egyszámjegyű adósságot, Románia 13, Litvánia 17,3, Bulgária pedig 18,2 százalékos adósságot tudhat magáénak. Őket követi Szlovénia (24,1 százalék), illetve a nagyon hasonló GDP-arányos adattal rendelkező Szlovákia és Csehország (29,4 és 28,7 százalék), valamint Lengyelország 45,2 százalékkal. Ki kell emelni, hogy 2004 és 2007 között gyakorlatilag minden új tagállamban folyamatosan csökkent ez az adat – kivéve hazánkat (illetve Romániát, amely 2007-ben 0,6 százalékpontos növekedést könyvelhetett el). Közismert tény, hogy a rendszerváltás után a térség országai ebből a szempontból eltérő keretfeltételekkel indultak, hiszen a régi rendszerben néhány ország kevésbé adósodott el (pl. Csehszlovákia), másoknak pedig sikerült visszafizetniük, átütetmezniük, illetve részben, vagy egészen leíratiuiuk (vagy éppen nem megörökölniük) az államadósságot (Románia, Bulgária, illetve Lengyelország, balti államok). Azonban a kiinduló helyzet óta közel húsz év telt el, így a történelmi körülmények ma már nem állják meg a helyüket a romló teljesítmény okainak keresésekor, különös tekintettel Magyarországra, ahol az államadósság 2001-ben már sikeresen lecsökkent a GDP 52,1 százalékára, azóta azonban folyamatosan emelkedik (2007-ben 66 százalékot érve el).

A másik, az *államháztartás egyenlegére* vonatkozó fiskális kritériumot az EU szigorúbban kezeli, a GDP-arányos 3 százalékos hiányt túllépőket túlzott deficit eljárásnak veti alá. Magyarország évek óta ilyen eljárás alatt van, hiszen 2004-es csatlakozásunk óta minden évben jelentősen meghaladtuk a deficitküszöböt

(Magyarországhoz hasonló rossz teljesítményt eddig egyetlen új tagállam sem nyújtott). 2007-ben továbbá – hazánkat kivéve – minden új tagállam a 3 százalékos hiány alatt maradt, illetve Észtország és Bulgária esetében szufficites volt a költségvetés, míg a lett és a szlovén államháztartás egyensúlyban volt. A trend a többségnél (így nálunk is) kedvező volt, az államháztartás egyenlege 2006-ról 2007-re csak Észtországban (+3,4 százalékról +2,8 százalékra), Litvániában (-0,5 százalékról -1,2 százalékra), illetve Romániában (-2,2 százalékról -2,5 százalékra) romlott – amelyek közül csak a román érték adhat némi okot aggodalomra. A leglátványosabb javulást 2006-ról 2007-re egyébként Magyarország produkálta, azonban a folyamat továbbvitele (pontosabban annak üteme) némileg bizonytalan. A másik három visegrádi ország is javított költségvetési pozícióján: Szlovákia a 3,6 százalékos hiányát 2,2 százalékra, Csehország 2,7 százalékról 1,6 százalékra, míg Lengyelország 3,8 százalékról 2 százalékra faragta le. A visegrádi országok és Románia egyébként 2007-ben távol voltak a kedvező uniós átlagtól, amely -0,9 százalékot tett ki.

Az államháztartás egyensúlyi helyzetének kialakítása az új tagállamok többségében szorosan összefügg a bevételi és a kiadási oldal rendszerével és felülvizsgálatával/reformjával, ami minden országban más ütemben, és más módon zajlik. Érdemes tehát röviden (legalább a számok tükrében) e folyamatokra is utalni – a 2007-es adatokat alapul véve. Az új tagállamok között az állami újraelosztás mértéke Magyarországon a legnagyobb: a magyar állam bevételei (a korábbi évekhez képest mintegy 2 százalékponttal magasabban) a GDP 44,6 szá-

zalékát tették ki 2007-ben, míg a kiadások a GDP 50,1 százalékát érték el (ezen belül a központi költségvetés részaránya 33 százalék volt, ami a legmagasabb az újak között). Nagyságrendileg hasonló, ám jóval kedvezőbb arányokat találunk még a bevételi és kiadási oldalon Lengyelországban (40,4 és 42,4 százalék) és Csehországban (40,8 és 42,4 százalék), valamint Szlovéniában is (43,2 és 43,3 százalék), de mindhárom országban 2 százalékponton belül van az „olló”, szemben a magyar 5,5 százalékpontos – a csoportban messze a legnagyobb – különbséggel. A balti államokban és Romániában jóval kisebb az újraelosztás aránya. A GDP-hez viszonyítva Lettországon 38 százalékot tesznek ki a bevételek és a kiadások egyaránt, míg Észtországban 36,9 százalékos bevételi arány áll szemben 33,7 százalékos kiadással, és ugyanez az aránypár Litvániában 34,3 és 35,6 százalék volt 2007-ben. Romániában is hasonló a nagyságrend: 34,4 százalékos GDP-arányos bevétel mellett azonban már 36,9 százalékos a kiadások részaránya. Végül Bulgáriában igen kedvező az egyenleg: a GDP 41,2 százalékát kitevő bevételeknek csupán 37,8 százalékos GDP-arányos kiadást kell fedezniük.

A vizsgált tíz új tagállamból tehát másodikként Szlovákia vezetheti be a közös európai valutát 2009-ben. Ezt követően 2012-re várható Lengyelország csatlakozása – legalábbis az ország jelenlegi tervei szerint. A három balti állam kitűnően teljesíti a fiskális kritériumokat, és valutáik stabilan szerepelnek az ERM II-ben. Ugyanakkor eddig mindegyikben fennállt az inflációs veszély – ez is az oka, hogy a céldátumok kitűzése egyelőre lekerült a napirendről. Csehország jelenleg hivatalosan nem rendelkezik céldátummal,

miközben a kritériumokat jól teljesíti, és az árfolyamrendszerhez való esetleges csatlakozást követő két év után szintén az euróövezet tagjává válhat. Magyarország rendkívül gyenge, és csak igen lassan javuló teljesítménye azt a veszélyt hordozza magában, hogy a 2004-ben belépett országoktól jelentősen leszakadhat, ami az eurózóna-tagságot illeti. Ez súlyos kockázatot jelent – különösen olyan helyzetekben, mint a jelenlegi nemzetközi pénzügyi válság. A mezőny szétszakadása egyébként önmagában is rámutat az új tagállamok jelentősen eltérő felzárkózási és alkalmazkodási pályáira.

A rövid elemzés *összegzéseként* elmondható, hogy a vizsgált tíz országban a fejlődési pályák és trendek eltérőek, és a csoport heterogenitása csak tovább nőtt Románia és Bulgária csatlakozásával. Az Európai Unióba történt belépés – Magyarországot kivéve – minden új tagállamban erőteljes lendületet adott a gazdasági fejlődésnek, a foglalkoztatás nőtt, a munkanélküliség csökkent, az életszínvonal javult. A gazdasági összefonódottság a régi tagállamok meghatározó szerepe mellett az újak egymás közötti viszonylatában is erősödött. A térség ugyanakkor versenyképességben még messze elmarad az uniós átlagtól, ami például az egy foglalkoztatottra jutó ter-

melékenységet, az innovációs teljesítményt, vagy akár a működő tőke importját illeti. Az euróövezetnek 2009. január 1-jétől a tíz országból már kettő, Szlovénia és Szlovákia is tagja. A balti államok és Bulgária a magas infláció, Lengyelország és Csehország pedig az ERM II-tagság eddigi hiánya miatt nem vezetheti be az eurót a közeljövőben. Románia nem áll jól a monetáris kritériumok tekintetében, míg Magyarország az egyetlen, amelyik 2004 óta egyetlen kritériumot sem teljesített, így talán a legmesszebb áll a közös európai valuta bevezetésétől.

A társadalmi, gazdasági és versenyképességi alkalmazkodás/felzárkózás szempontjából a legnagyobb kérdés, hogy az eddigi összességében kedvező trendek hogyan változnak a világgazdasági válság hatására. Emellett a másik fő kihívás a monetáris és fiskális stabilitás elérése és hosszú távú fenntartása, ez utóbbival szoros összefüggésben pedig az államháztartási reformok megkezdése, illetve továbbvitele a legtöbb új tagállamban. Az alapvetően ígéretes induló évek után tehát az új tagállamok többsége számára még hosszú az út a reál- és nominálkonvergenca eléréséig, amelyet a következő időszakban a korábbiaknál kedvezőtlenebb körülmények között kell folytatni.



Európai Kiválósági Díj a Külügyminisztérium fiataloknak szóló elnökségi vetélkedőjének

A Külügyminisztérium fiataloknak szóló, magyar elnökségi felkészüléshez kapcsolódó programja rangos elismerésben részesült.

A „TézEUsz 2011 – Tézisek az EU-elnökségi stratégiához” elnevezésű tanulmányi vetélkedő a „Kormányzati intézmények és pártok” kategóriában nyerte el az Európai Kiválósági Díjat (European Excellence Award, EEA). Olyan versenytársakat előzött meg, mint az Európai Bizottság „Sustainable Energy Europe 2005–2008” programja, a brit kormány adatvédelmi irodájának „Privacy matters” programja vagy az osztrák oktatási minisztérium fiataloknak szóló, demokratikus részvételt támogató programja.

Az Európai Kiválósági Díj olyan európai szintű megmérettetés, amelyen a nemzetközi szakmai zsűri az év kiemelkedően kreatív és sikeres kommunikációs megoldásait díjazza. Az elismerés jelentőségét növeli, hogy a Külügyminisztérium TézEUsz2011 programja az Európai Kiválósági Díj egyetlen magyar nyertese.

A győztes „TézEUsz 2011 – Tézisek az EU-elnökségi stratégiához” elnevezésű országos tanulmányi vetélkedő célja, hogy minél több fiatalt bevonjon a magyar elnökség előtt álló nagy jelentőségű, összeurópai ügyek megvitatásába. A tavaly másodsorra megrendezett versenyen a pályázók a magyar uniós elnökséghez kapcsolódó témákban fejthették ki, hogy a hazai diplomáciának 2011-ben milyen kihívásokkal kell majd szembenéznie. Ezek megoldására javaslatokat is tehettek.

A 2007. évihez hasonlóan a mostani verseny is írásbeli és szóbeli fordulóból áll. A következő – és egyben utolsó – fordulóra 2009 márciusában kerül sor, ott 25 főiskolai és egyetemi hallgató méri majd össze felkészültségét és tudását.

A TézEUsz 2011 országos tanulmányi diákkonferenciát és versenyt a 2007/2008-as tanévben a Külügyminisztérium és hivatalos tájékoztató szolgálata, az EUvonal, a működtető Weber Shandwick kommunikációs ügynökség és a Bruxinfo Európai Elemző Iroda közösen szervezte.

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

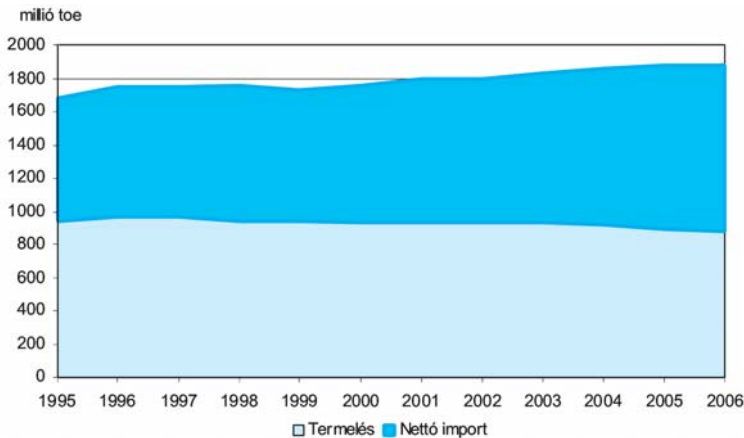
Energiatermelés és -felhasználás az Európai Unióban

A téma jelentőségének megfelelően az Eurostat, az Európai Közösségek statisztikai hivatala az energia termeléséről, importjáról és felhasználásáról nagyon részletes, egységes elvek alapján összeállított, viszonylag hosszú időszakra – 1995-től 2006-ig minden évre – vonatkozó adatokat gyűjtött össze és tesz közzé. Az alábbiak erre az adatbázisra támaszkodnak, amely minden energiefélét egységesen kőolaj-egyenértékre (oe) átszámítva tartalmaz. A részlegesen rendelkezésre álló előzetes 2007. évi adatok mind a termelésben, mind az importban, mind pedig a felhasználásban kismértékű csökkenést mutatnak, de az alapvető tendenciákat és a fő arányokat érdemben nem módosították.

Az Európai Unióban tömörült 27 ország 2006-ban – a vásárlóerő-paritáson számított bruttó hazai termék adatai alap-

ján – a világtermelés 21%-át állította elő. A termelésből és importból rendelkezésre álló uniós energiaellátás (felhasználás)¹ a világnak összesen 16%-át tette ki. Ez hatékonyabb energiahasznosítást jelent, mint az Egyesült Államok gazdaságáé, amely a világtermelés 20%-ához a világ energiaellátásának 20%-át vette igénybe. (A világ többi része együttvéve a termelés 60%-át az energia 64%-ával állította elő – természetesen országonkénti nagy szóródás mellett.)

Az EU 2006-ban 871 millió tonna kőolaj-egyenértéknek megfelelő elsődleges energiát termelt, ami energiaszükségletének – a belföldi felhasználásnak – csak kisebb részét fedezte, emellett több mint 1 milliárd tonna nettó behozatalra volt szükség az igények kielégítéséhez. Az import szerepe korábban is igen nagy



1. ábra. Elsődleges energiatermelés és nettó import az unióban

¹ A hazai statisztikában alig használt „energiaellátás” az Eurostat fogalmai között fontos szerepet játszik. Tartalma: energiatermelés+nettó import, ami csaknem azonos az energiafelhasználással, attól csak a készletváltozás és a veszteségek egy része miatt különbözik.

volt, de először 2004-ben fedezte a felhasználás több mint felét, s aránya azóta folyamatosan nő.

Energiatermelés

Az unióban 2006-ban termelt 871 millió tonna elsődleges energia (olajegyenértékben) 71 millió tonnával kevesebb volt az 1995. évinél. A 8%-os csökkenés úgy következett be, hogy 10 országban kevesebbet termeltek, mint 11 évvel korábban, köztük a legnagyobb energiatermelő Nagy-Britanniában igen jelentősen (26%-kal) visszaesett a termelés, és néhány további nagy termelőnél – Németország, Lengyelország, Hollandia – is kisebb-nagyobb mérséklődés volt megfigyelhető. A szerényebb mennyiséget előállító Írországban 60%-kal, Magyarországon 23%-kal, Romániában 15%-kal csökkent a termelés. Mindezt, s még néhány ország kisebb mértékű termelés-csökkenését nem tudta ellensúlyozni a 16 országban tapasztalt növekedés. Ezen országok közül igen figyelemreméltó Dánia, ahol csaknem megkétszereződött a termelés, s a közel 30 millió tonna meghaladja jóval nagyobb országok termelését, pl. Olaszországot 9, Romániáét 8%-kal stb. A nagyon kis mennyiséget – 79 ezer tonnát – előállító Luxem-

burg termelése 68%-kal emelkedett, Portugáliáé, Szlovákiáé, Finnországé és Lettországé 30–35%-kal, és Belgiumban is jelentős, 22%-os növekedés következett be, míg a többi országban a növekedés sem mennyiségileg, sem mértékében nem volt igazán jelentős. (A 27. országban, Máltán elsődleges energiatermelés nem folyik, a szükségleteket teljes egészében importból fedezik.)

A fontosabb energiahordozók közül a leginkább hagyományosnak tekinthető szén és a kőolaj termelése nagymértékben visszaesett, és kevesebb lett a kitermelt földgáz is. Ugyanakkor a nukleáris, valamint a megújuló forrásokból származó energia termelése emelkedett, így arányuk a termelésben jóval nagyobb lett.

Az egykor vezető energiaforrás, a szén termelése hosszú ideje csökken csaknem minden uniós országban, s a folyamat az elmúlt évtizedben is megfigyelhető volt. A 27 ország összes széntermelése (olajegyenérték alapján) 1995-től 2006-ig 31%-kal esett vissza, s aránya az összes energiatermelésben 29-ről 22%-ra csökkent. Az ötvenes évek közepén tekintélyes mennyiséget (30, illetve 55 millió tonnát) kitermelő Belgium és Franciaország széntermelése gyakorlatilag megszűnt, ugyanúgy, mint Ausztriáé és Portugáliáé, s további öt országban az utóbbi évtizedben (vagy korábban

1. táblázat. Energiatermelés az Európai Unióban

	Millió tonna olajegyenérték, 2006	1995 = 100	Megoszlás, %	
			1995	2006
Szén	190,4	69	29,2	21,9
Kőolaj	116,7	69	18,0	13,4
Földgáz	179,4	95	20,0	20,6
Nukleáris	255,3	114	23,7	29,3
Megújuló és egyéb energiahordozók	129,4	151	9,1	14,8
Összesen	871,2	92	100,0	100,0

sem) nem termeltek szenet. Jelenleg az összes termelés több mint felét a kelet-közép-európai országok adják, amelyek többségében a csökkenés az átlagosnál kisebb volt. Közülük is kiemelkedik az unió mai legnagyobb széntermelője, Lengyelország (35%-os részesedéssel), valamint Csehország (12%). A régi tagországok közül Németország termelése az 1995. évi 79 millió tonnáról (olajegyenértékben) 53 millióra esett vissza, ennek ellenére még mindig az összes uniós termelés 28%-át teszi ki. A korábbi nagy termelők közül a vizsgált időszakban Nagy-Britanniában volt a legnagyobb – 65%-os – a visszaesés.

Említést érdemel, hogy három országban 2006-ban több szenet termeltek, mint 1995-ben. Közülük Észtorországban és Görögországban az energiatermelés legnagyobb tétele – mindkét országban nyolctizede – a szén. Finnország energiatermelésében ennél kisebb a szén aránya, de az 56%-os növekedés néhány ponttal növelte részesedését, amely elérte a 18%-ot.

A szénhidrogének előfordulása az unió területén meglehetősen gyér, lehetőségeik a tenger mélyén található készletek kiaknázásával átmenetileg jelentősen, de jól érzékelhető korlátok között bővültek. A *kőolajtermelés* az áttekintett időszakban az összes energiatermelésnél nagyobb mértékben, 31%-kal csökkent, így aránya a termelésben 18%-ról 13,4%-ra mérséklődött, s ez a mennyiség az összes belföldi felhasználás 6,4%-át fedezte.

A tagországok közül 11-ben egyáltalán nem termelnek kőolajat, vagy legalábbis statisztikailag nem mérhető mennyiséget hoznak felszínre. Az összes termelés kétharmadát Nagy-Britannia, közel egyhatedét Dánia állítja elő. Közü-

lük Nagy-Britannia termelése 11 év alatt több mint 40%-kal csökkent (részesedése 1995-ben meghaladta a 78%-ot). Dániában viszont nagymértékű, 85%-os növekedés következett be, bár 2006-ban az előző évihez képest már közel 10%-os visszaesést mutatnak az adatok. E két ország mellett viszonylag jelentős Olaszország és Románia termelése is, egyenként 4–5%-os aránnyal. Ilyenformán az említett négy ország adja az unió kőolajtermelésének 91%-át, a többi 12 termelő országra együttvéve 9% jut. Magyarország részesedése 11 év alatt 1,4%-ról 1,2%-ra mérséklődött.

Az unió *földgáztermelése* az elmúlt évtizedben elég hullámzóan alakult, a 90-es évek második felében közel 10%-kal nőtt, de azután csökkent, s a 2005. évi termelés gyakorlatilag megegyezett a tíz évvel korábbival, 2006-ban pedig az előző évhez (és a 11 évvel azelőttihez) viszonyítva 5%-kal csökkent. A mérsékelt csökkenés folytán hosszabb távon aránya az összes energiatermelésben nem csökkent, inkább valamelyest emelkedett, és 2006-ban 21% volt.

A termelés szóródása a tagországok között – egyebek mellett a természeti-geológiai meghatározottság folytán – rendkívül nagy. Egyfelől 10 országban nem termelnek földgázt. Másrészt, a 3 legnagyobb termelő részesedése az össztermelésből megközelíti a 80%-ot (Nagy-Britannia 40%, Hollandia 31%, Németország 8%). További 3 ország (Dánia, Olaszország és Románia) 5–5% körüli hányadot állít elő, a többi 11 termelő országra jut a fennmaradó nem egészen 6%. Ezen belül Magyarország termelése 1,3%-ot képviselt 2006-ban.

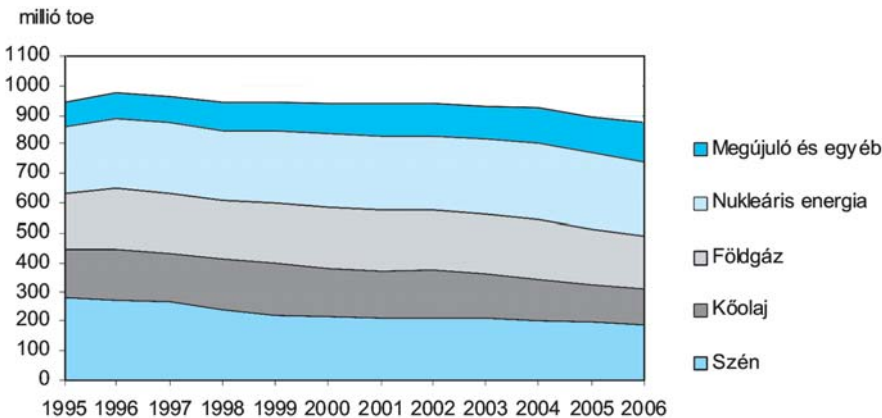
A *nukleáris energia* termelése az unió egészében 1995-től 2004-ig folyamatosan, kilenc év alatt 17%-kal nőtt, de a

következő két évben – elsősorban Nagy-Britannia és Svédország termelésének visszaesése következtében – mintegy 2%-kal mérséklődött. 2006-ban 255 millió tonna kőolajnak megfelelő mennyiségű nukleáris energiát állítottak elő az unióban, az összes energiatermelés csaknem 30%-át. Ez a mennyiség az összes energiafelhasználás 14%-át fedezte.

A 27 ország közül 15-ben termeltek nukleáris energiát. Kiemelkedő mennyiséget, több mint 116 millió tonnát (olajegyenértékben) Franciaország állított elő, az unió termelésének 45%-át. A második legnagyobb termelő Németország volt, 43 millió tonnával, 17%-os részesedéssel. Az ugyancsak sokat termelő Nagy-Britannia 1998-ban állította elő a legtöbbet, utána 2006-ig mintegy 25%-kal csökkent a termelése. Svédországban 2004 volt a csúcspont, amelytől a 2006. évi teljesítmény 14%-kal elmaradt. Számtalozó mennyiséget termelt Spanyolország és Belgium is. Magyarország 3,5 millió tonna kőolajnak megfelelő nukleárisenergia-termelése az unió termelésének 1,4%-át adta, a hazai elsődleges energia termelésének pedig az egyharmadát tette ki.

A megújuló forrásokból nyert energia mennyisége – az idevágó uniós és nemzeti irányelveknek megfelelően – folyamatosan és gyors ütemben nő. A 27 ország 1995-ben 85 millió, 2000-ben 99, 2006-ban pedig már több mint 127 millió tonna kőolajnak megfelelő energiát állított elő megújuló energiaforrások felhasználásával. A 11 év alatt bekövetkezett 50%-os növekedés eredményeként a tagországok összes energiatermelésének 2006-ban már csaknem 15%-a származott ebből a forrásból, nagyobb része, mint amennyit kőolajtermelésük biztosított, és ez fedezte energiafelhasználásuk 7%-át.

A megújuló források között meghatározó szerepe van a biomasszának, amely döntően a fa és egyéb növényi termékek energetikai hasznosítását jelenti, de emellett tartalmazza a hulladékból nyert energiát is. Szerepe az utóbbi évtizedben nőtt: 1995-ben a megújuló források 62%-át, 2006-ban pedig 68,5%-át képviselte. Ez a jelentős aránynövekedés azalatt függ össze, hogy a megújuló források másik nagy tétele, a vízi energia termelése – egyebek mellett a vízhozam alakulás miatt is – évenkénti ingadozással 2001-ig nőtt, azután azonban elég jelen-



2. ábra. Az energiahordozók termelése az unióban

tősen csökkent, így aránya a megújuló források között a 11 évvel azelőtti egyharmadról egyötödre módosult, bár a termelés mennyisége csupán 5,5%-kal lett kevesebb. A többi, egyelőre csekély mennyiséget szolgáltató megújuló energiaforrás teljesítménye viszont rohamosan nő. A vizsgált időszakban a geotermikusenergia-termelés 62%-kal, a napenergia-hasznosítás 3,6-szeresére, a szélenergetikai hasznosítása pedig több mint 20-szorosára emelkedett.

A megújuló forrásokból származó energia termelése a vizsgált időszakban 26 ország közül 25-ben nőtt. Franciaországban az 1995. évi magas – az EU-27 egy főre jutó átlagát 80%-kal meghaladó – szintet a következő években, elsősorban a víziergia-termelés csökkenése folytán, némi mérséklődés követte. A többi országra jellemző növekedés általában elég nagy mértékű volt. Nyolc országban – köztük Magyarországon is – több mint kétszeresére, ezen belül Bul-

2. táblázat. Megújuló forrásokból termelt energia, 2006

	Ezer tonna olajegyenérték	1995 %-ában	Egy lakosra jut, kg	Az energiafelhasználás %-ában
Ausztria	7 019	120	849	20,6
Belgium	1 335	223	127	2,2
Bulgária	1 173	318	152	5,7
Ciprus	50	119	65	1,9
Csehország	2 200	368	215	4,8
Dánia	2 957	193	545	14,1
Észtország	624	128	464	11,5
Finnország	8 654	141	1 647	22,9
Franciaország	17 261	93	274	6,3
Görögország	1 793	139	161	5,7
Hollandia	2 389	208	146	3,0
Írország	420	271	100	2,7
Lengyelország	5 055	129	132	5,1
Lettország	1 839	136	801	39,8
Litvánia	813	162	239	9,6
Luxemburg	79	168	168	1,7
Magyarország	1 282	205	127	4,6
Nagy-Britannia	4 048	208	67	1,8
Németország	21 169	325	257	6,1
Olaszország	12 198	162	208	6,6
Portugália	4 320	130	409	17,0
Románia	4 831	173	224	11,8
Spanyolország	9 442	169	216	6,6
Svédország	14 813	113	1 637	29,1
Szlovákia	886	176	164	4,7
Szlovénia	771	142	385	10,5
EU-27	127 419	150	258	7,0

gáriában, Csehországban és Németországban több mint háromszorosára nőtt a termelés. Az elért szintet az egy lakosra jutó termelés érzékelteti, jelentőségét pedig az, hogy az elsődleges energiafelhasználásnak mekkora részét fedezték a megújuló energiaforrások. Mindkét mutató többnyire még igen szerény értékű, és rendkívül nagy mértékben különbözik a tagországokban. Általában mindkét szempontból a skandináv és utánuk a balti országok, valamint Ausztria adatai a legmagasabbak.

A biomasszából – a legősbibb energiaforrásból – nyert energia kisebb-nagyobb mennyiségben minden országban előfordul. Nagyobb mennyiséget általában a jelentősebb erdőterülettel rendelkező országokban találunk. A vízi energiát sok országban, többnyire szerény mennyiségben hasznosítják. Az unió összes termelésének egyenként kb. ötöd-részét Svédországban és Franciaországban nyerik, több mint egy-egy tizedét Olaszországban és Ausztriában. Mellettük említésre méltó – 1,5 millió tonna olajegyenértéket meghaladó – mennyiséget állít elő még Spanyolország, Németország és Románia. A többi 18 termelő országra az össztermelés 17,6%-a jutott 2006-ban.

A geotermikus energia kilenctizedét Olaszországban termelik, Németország és Franciaország együttes részesedése alig haladja meg az 5%-ot. A szélenergia

hasznosítása Németországban és Spanyolországban haladt rendkívül gyors ütemben és ért el viszonylag jelentős mennyiséget: 2641, illetve 1979 ezer tonna olajegyenértéket, s ez együttvéve az unió termelésének csaknem kétharmada. A napenergia hasznosításában az unió, a gyors növekedés ellenére, még elég szerény eredményt tud felmutatni. A közösség egészének 2006. évi termelése nem érte el az 1 millió tonna olajegyenértéket. Ennek közel felét Németország, egy-egy tizedét Görögország és Ausztria biztosította, a többi országban még igencsak a folyamat elején tartanak.

Energiaimport és importfüggőség

Az unió tagországai intenzíven részt vesznek az energia nemzetközi kereskedelmében. Összes behozataluk 2006-ban 1,5 milliárd tonna olajegyenérték volt, ami megközelítette a világ energiaimportjának egyharmadát. Energiakivitelük viszont nem érte el a félmilliárd tonnát sem, tehát a nettó (exporttal csökkentett) behozatal 1 milliárd 10 millió tonna volt. Ez a mennyiség 37%-kal haladta meg az 1995. évit. A tagországok túlnyomó többsége nettó energiaimportőr volt és maradt. A vizsgált időszakban 3 ország helyzete módosult. 11 évvel korábban Lengyelország és Nagy-Britannia kivitele nagyobb volt a behozatalnál. Kö-

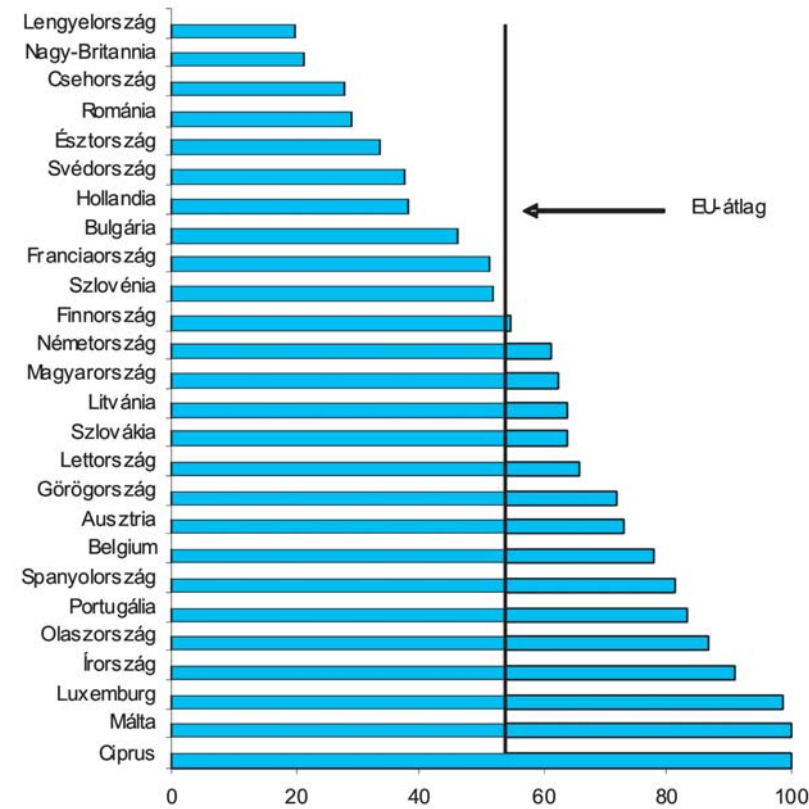
3. táblázat. A megújuló energiaforrások összefoglaló adatai, 2006

Energiaforrás	Termelés, 1000 tonna oe	1995 = 100	Megosztás, %
Biomassza	87 293	165	68,5
Víz	26 515	95	20,8
Geotermikus	5 576	162	4,4
Szél	7 047	2 013	5,5
Nap	987	362	0,8
Összesen	127 419	150	100,0

zülük jelentős mennyiséget (36 millió tonnát) az utóbbi ország nettó exportja képviselt, ez azonban 2003-ig fokozatosan csökkent, hogy 2004-ben behozatali többletnek adjon helyet. Nagy-Britannia nettó importja 2006-ban már meghaladta a 49 millió tonnát, a belföldi felhasználás egyötödét. Lengyelország 1995. évi csekély kiviteli többletét a következő évtől folyamatosan behozatali többlet követte. A fentiekkel ellentétben Dániának 1998-ig behozatali többlete volt, azóta az ország nettó exportőr, s 2004-től az egyetlen uniós ország, amely ezt elmondhatja magáról. Kiviteli többle-

te 2004–2005-ben elérte az évi 10 millió tonnát, de 2006-ban ez 8 millió tonnára módosult.

Az unió egészének nettó importja az energiaellátás (termelés+nettó import) 53,8%-át fedezte, azaz ilyen mértékű volt az unió energetikai importfüggősége. A mutató a függőség komoly erősödését jelzi, értéke 1995-ben mintegy 10 százalékponttal kisebb (43,5%) volt. A két földközi-tengeri szigetország energiaellátását gyakorlatilag teljes egészében az import biztosítja. Nagyon erős – 80% fölötti – a függősége Luxemburnak, Írországnak, Olaszországnak, Portugáliá-



3. ábra. Az unió és tagországainak energiafüggősége, 2006 (a nettó import az energiaellátás %-ában)

nak és Spanyolországnak. A sor másik végén meglehetősen kevés olyan országot találunk, amely ellátásának túlnyomó részét saját termelésből biztosítja. Ha a hártárt 70%-nál húzzuk meg (tehát az importfüggőség legfeljebb 30%-os), akkor 4 országot találunk ilyen helyzetben.

Az energiabehozatal közel kilenczete a kőolaj és kőolajtermékek, valamint a földgáz teszi ki. Mindkét energiahordozó nettó importja folyamatosan és meglehetősen gyorsan nő. A nagyobb növekedést a földgáz mutatja, amelyből 2006-ban 83%-kal érkezett több, mint 11 évvel korábban, míg a kőolajnak és termékeinek a behozatala ez idő alatt 19%-kal emelkedett, bár aránya még mindig meghaladja az összes nettó import 60%-át, szemben a földgáz 26%-os részesedésével.

Energiafelhasználás

Az unió országai 2006-ban 1825 millió tonna kőolaj-egyenértékű elsődleges energiát használtak fel, 10%-kal többet, mint 1995-ben. Ez a termelésből és nettó importból kialakuló összes „energiaellátás” 97%-a volt.

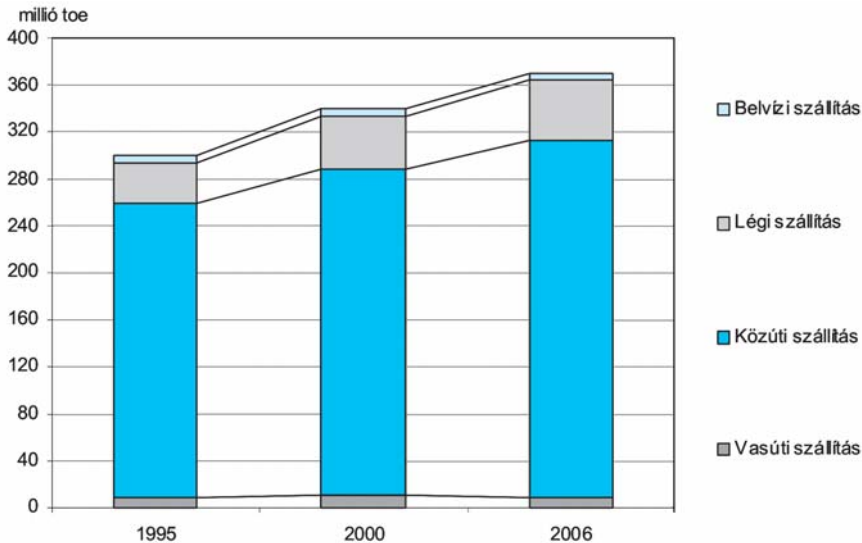
A felhasználás energiahordozók szerinti összetétele egy évtized alatt némileg átrendeződött. A kőolaj és kőolajtermékek mennyisége az átlagosnál mérsékeltebben (3,5%-kal) emelkedett, így arányuk 1995-höz képest kb. 2 százalékponttal kisebb, 37% lett. Még nagyobb mértékben, mintegy 4 százalékponttal, 18%-ra csökkent a szénfeleségek részesedése a felhasználásban, mivel

a szénfelhasználás mennyisége – a többi energiahordozótól eltérően – csökkent, 11%-kal kevesebb volt, mint 1995-ben. A nukleáris energia felhasználása az átlagosnál kissé gyorsabban, lényegében a termeléssel megegyező mértékben emelkedett, így aránya is nőtt némileg, elérte a 14%-ot. A földgáz és a megújuló energiaforrások felhasználása erőteljesen, több mint 30, illetve 50%-kal nőtt. Következésképp a földgáz aránya a felhasználásban 11 év alatt 20%-ról 24%-ra, a megújuló energiaforrásoké pedig 5-ről 7% fölé ugrott.

A végső energiafogyasztás² a vizsgált időszakban az elsődleges energiafelhasználáshoz hasonló mértékben, mintegy 10%-kal nőtt, s 2006-ban 1176 millió tonnát tett ki. A három nagy felhasználó közül a szállítás fogyasztása igen erőteljesen (23%-kal) bővült, a háztartásoké az átlag körüli mértékben, míg az ipar 2006-ban valamivel kevesebbet fogyasztott, mint az időszak elején. A mezőgazdaság szerény energiafogyasztása tovább csökkent, a szolgáltatásoké az átlagosnál gyorsabban emelkedett. Tizenegy év alatt a szállítás lett a legnagyobb fogyasztó, 31,5%-os arányával megelőzte az 1995-ben még első helyen álló ipart, amelynek a részesedése 28% alá esett. A háztartások 26 és a szállításon kívüli szolgáltatások 11% körüli aránya alig változott.

A szállítás fogyasztásának számottevő növekedése a nagy energiaigényű ágazatok, a közúti és a légi szállítás felhasználásának gyors bővülésével függ össze, a jobb energiahatékonyságú vasúti és (bel) vízi szállítás fogyasztása valamelyest csökkent.

2 A végső felhasználóknak – iparnak, szállításnak, háztartásoknak és más szektoroknak – szolgáltatott mindenfajta energia. Nem tartalmazza az átalakításra szállított mennyiséget, valamint az energiatermelő ipari ágazatok önfogyasztását és a hálózati veszteséget.



4. ábra. A szállítási ágazatok energiafelhasználása az unióban

Az országok energiafogyasztását és annak változását számos tényező – földrajzi elhelyezkedés, népesség és népsűrűség, urbanizáció, gazdasági növekedés, színvonal és szerkezet stb. – befolyásolja. Az országok közötti összehasonlításra alapvetően két mutató használatos: az egy lakosra és az egységnyi bruttó hazai termékre jutó energiafogyasztás. Ezek az adatok azonban csak tájékoztató jellegűek, messzemenő következtetések levonására nem alkalmasak. Pl. a gazdasági fejlettség alapján és sok más szempontból is eléggé különböző Németországban és Észtországban a lakosság számához viszonyított energiafogyasztás megegyezik, és az észti mutató magasabb, mint a dán vagy az olasz.

A gazdasági fejlettség és az energiafelhasználás kapcsolatának országok közötti összehasonlítása meglehetősen bonyolult feladat. A bruttó hazai termék nagyságát értékben (pénzben) fejezik ki, tehát az országok adatait közös valutára kell átszámítani. Ez történhet hivata-

los valutaárfolyamon és vásárlóerő alapján is. A kétféle számítás eredményei között ugyanolyan nagy a különbség, mint az egy lakosra számított GDP esetében. Mivel általánosan elfogadott, hogy a gazdasági színvonal összehasonlítása vásárlóerő alapján számolva ad reális képet, az alábbiakban az energiaintenzitás adatai is vásárlóerő alapján számított GDP-re vonatkoznak. (Ennek mértékegysége az unióban a Purchasing Power Standard – PPS, azaz vásárlóerő-egység.) A gazdasági teljesítményhez való viszonyítás tulajdonképpen, ha áttételesen is, az energiafelhasználás hatékonyságára utal, tehát valamennyire orientál, de itt is óvatosságra intenek a számok: a GDP energiaigényességében az első (legtöbb energiát fogyasztó) tíz ország között három fejlett, régi uniós tagország is helyet kapott (Belgium, Finnország, Svédország). Ugyanakkor a második „leghatékonyabb” energiafelhasználó Málta, bár gazdasági fejlettsége jóval az unió átlaga alatti.

4. táblázat. Az energiafelhasználás (ellátás) fő mutatói^{a)} 2006

	Összesen, 1000 t oe	Egy főre jut, t oe	Egységnyi (1 millió PPS) GDP-re jut, t oe
Ausztria	34 451	4,17	142
Belgium	66 853	6,36	226
Bulgária	20 456	2,65	308
Ciprus	3 021	3,94	183
Csehország	46 004	4,49	245
Dánia	21 429	3,95	136
Észtország	5 743	4,27	277
Finnország	38 733	7,37	271
Franciaország	277 295	4,40	170
Görögország	34 903	3,14	167
Hollandia	97 990	6,00	194
Írország	15 814	3,76	107
Lengyelország	96 493	2,53	205
Lettország	5 011	2,18	176
Litvánia	8 725	2,56	196
Luxemburg	4 741	10,10	159
Magyarország	27 691	2,75	183
Málta	897	2,21	122
Nagy-Britannia	233 241	3,86	135
Németország	352 396	4,27	156
Olaszország	191 623	3,26	133
Portugália	25 880	2,45	136
Románia	39 301	1,82	201
Spanyolország	155 006	3,54	143
Svédország	52 072	5,76	200
Szlovákia	18 350	3,40	227
Szlovénia	7 253	3,62	174
EU-27	1 881 384	3,82	161

a) A nemzetközi szervezetek gyakorlatának megfelelően az adatok az „energiaellátást” tartalmazzák, illetve abból számítottak.

Magyarország lakosságához viszonyított energiafelhasználása – 2,75 tonna/fő – meglehetősen alacsony, az unió átlagától 28%-kal marad el. A GDP-hez viszonyított adat viszont azt mutatja, hogy az egységnyi termeléshez felhasznált energia nálunk elég sok, az unió átlagánál 14%-kal magasabb. Ez az érték egyébként az országok sorrendjében a középső sávot jelenti: Cipruson ugyan-

ny, 14 országban a hazainál kevesebb, 11-ben pedig több energiafelhasználás jut egységnyi termelésre.

Az Európai Unió energiafelhasználásával összefüggő szén-dioxid-kibocsátása 2006-ban 4258 millió tonna volt, a világ összesen 15,2%-a. Ez azt jelenti, hogy – mivel az unióban a világ népességének 7,5%-a él – az egy főre jutó kibocsátás kb. kétszerese a világlátnak, az ener-

giafelhasználásból való részesedéssel nagyjából arányos, a termeléshez viszonyítva (amely a világ összesen 21%-a) az átlagosnál alacsonyabb. (Az Egyesült Államok kibocsátása 2006-ban 5697 millió tonna volt, a világ összesen több mint 20%-a, ez a termeléshez és az energiafelhasználáshoz hasonló arány, az egy főre jutó 19 tonna viszont a világ és az EU átlagánál – 4,2, illetve 8,6 tonna – jóval több.)

Az unió kibocsátása az elmúlt évtized egy-egy évében néhány százalékkal nőtt, máskor csökkent, összességében csekély mértékben változott, a 2006. évi mennyiség 2,8%-kal volt több az 1995. évinél, de az 1996. évit mindössze 0,4%-kal haladta meg. Az országok felében (14 országban) növekedés, másik felében (13) csökkenés volt megfigyelhető. Legnagyobb mértékben Spanyolország

(41%), Írország (33%), és Luxemburg (30%) kibocsátása emelkedett. Számottevő, 10–17%-os csökkenés négy országban következett be (Bulgária, Észtország, Lengyelország, Románia).

Az egy lakosra jutó szén-dioxid-kibocsátás összességében valamelyest csökkent. A 2006. évi 8,6 tonnás átlagot legjobban Luxemburg 25,6 tonnás kibocsátása haladta meg, amelyet Finnország 12,9 tonnás adata követett. A lakosság számához viszonyítva a legkevesebb szén-dioxidot Lettország és Litvánia energiafelhasználása juttatta a levegőbe (fejenként 3,6, illetve 4,3 tonnát). Magyarország 2006. évi szén-dioxid-kibocsátása lényegében ugyanannyi volt, mint 1995-ben, az egy főre jutó 6 tonna az uniós átlag 70%-ának felelt meg.

HOLKA GYULA

Két könyv az európai társasági jogról

Stefan Grundmann: Europäisches Gesellschaftsrecht (Európai társasági jog)

Müller, Heidelberg, 2004., 557 oldal

és

Mathias Habersack: Europäisches Gesellschaftsrecht (Európai társasági jog)

Beck, München, 2006., 516 oldal

A társasági jog európai vetületeinek szabályozása és jogi kérdései napjainkban egyre fontosabb szerepet töltenek be a mindennapi gazdasági életben. Ehhez kapcsolódóan számos, a témát elméleti alapossggal feldolgozó írás született. Az általam bemutatásra szánt két mű szerzői a német jogi karok európai társasági jogi oktatásának és a gyakorlatnak egyaránt meghatározó könyveit alkották meg.

Stefan Grundmann könyve „Europäisches Gesellschaftsrecht”, azaz „Európai társasági jog” címmel jelent meg 2004-ben a Müller Kiadó gondozásában, Heidelbergben. A Berliini Humboldt Egyetem professzorának munkája szisztematikus áttekintést ad a társasági jog mellett a tőkepiaci jogról, a társasági adójogról és a csődjogról is, magas szintű tudományos igénnyel tárgyalva a mindenkori főproblémákat és vezérelveket. A megjelenés időpontja szerencsés, ugyanis a könyv megírását megelőző három évben a bírói gyakorlat és a jogalkotás olyan intenzitású volt, amelynek következtében nem lehetett többé a még 2000-ben aktuális társasági jogról beszélni. A „krízisből a fellendülésbe” vezető időszak alatt ugyanis új részek önállósultak az európai társasági jogon belül, új szupranacionális társasági formák jöt-

tek létre, és a társasági adójog területén is, évtizedek elteltével, újra egy nagy ívű reformtervezet látott napvilágot.

Mathias Habersack azonos címet viselő könyve más szerkezeti felépítést követve, de ugyancsak logikusan vezet végig az olvasót az elmélet és gyakorlat számára egyaránt fontos társasági jogi kérdéseken. A Tübingeni Egyetem professzorának könyve szintén jól kidolgozott, igényes munka, amely arányos felosztásával s az egyes részek közötti összhang megteremtésével az alapkérdésektől a bonyolult, nemzetek feletti társasági formák szabályozásáig vezet végig az olvasót.

Mindkét könyv elméleti alapvetésekkel kezdődik, kijelölve a munkák fő tárgyát és célkitűzéseit. Habersack könyvének célja, hogy megkönnyítse az olvasó számára az európai társasági jogi előírások megértését. Ebből az okból tartalmazza a könyv a legfontosabb irányelveket és rendeleteket, teljesítve egy szöveggyűjtemény feladatát is. Mindenekelőtt azonban azt akarja megmutatni, hogy a nemzeti társasági jogot – a német társasági jog esetében nevezetesen a részvényjogot és a korlátolt felelősségű társaságok jogát – a közösségi másodlagos joganyag előírásai befolyásolják. A nemzeti jogot feldolgozó tankönyv-

vek, törvénygyűjtemények és kommentárok kidolgozása során ez a szempont többnyire háttérbe szorult. A bemutatott könyv éppen ezért a másodlagos jog rendszerével és lényeges tartalmával ismerteti meg, valamint kivonatos formában közli az Európai Bíróság fontos döntéseit. Ezenkívül bemutatja az átültetés módjait a német jogba, ami által nem pusztán az európaizálódott nemzeti társasági jog területét konkretizálja, hanem egyúttal az átültetési hiányokra is rámutat.

Grundmann könyvének első nagy egysége a fogalmi kérdések után arra igyekszik rávezetni az olvasót, hogy az európai társasági jog szabályanyagában két-fokozatúság uralkodik, hiszen minden esetben két jogot kell egymás mellett alkalmazni: az európai szintű és a nemzeti szintű társasági jogot. A közösségi jog tekintetében egyrészt az elsődleges joganyagot, amelyben az alapszabadságok – így a letelepedés szabadsága – található meg, másrészt a másodlagos joganyagot, mint irányelvek és rendeletek. A nemzeti jog szintjén következésképp szintén kétfokúsággal találkozhatunk. Központi témája a közösségi jogi normákban lefektetett elvek, szabályok nemzeti jogba történő átültetése. Nem pusztán a szűk értelemben vett társasági joghoz kapcsolódó irányelveket taglalja, hanem kitér a tőzsdejogot és az adójogot érintő közösségi jogi szabályokra is. A szerző ismeri az európai jog gazdasági jogot formáló szerepét, és rávilágít, hogy alig akad olyan szabályozási terület, amelyik mentes lenne az európai jog befolyásától. Viszont éppen ez nehezen átlátható normaáradatot von maga után, ahol mindenképp szükség van az orientálásra, mivel a komoly jogalkalmazás nem folytatódhat többé pusztán nemzeti alapokon, ha-

nem igenis szükség van az európai előírások átültetésére is.

Habersack könyvének első részében a társasági jog területén megmutatkozó jog-összehasonlító és jogegységesítési folyamatokba vezet be. Bemutatja továbbá az EK-Szerződés, a vonatkozó irányelvek és rendeletek irányadó illetékességi normáit mint a jogharmonizáció általános eszközeit, valamint ismerteti az implementáció nemzeti jogra gyakorolt hatásait, illetőleg a közösségi normaelőírások hibás átültetésének következményeit. Végül, az olvasó az első nagy egységben kap átfogó képet az európai társasági jog fejlődésének eddigi folyamatáról és kitekintést a jövőjéről.

Grundmann könyvének második részében a társaságok létrejöttét Európában, és ezek aktuális ügyeit veszi górcső alá. Különösen érdekes itt a felelősségkorlátozás kérdése, melyet e rész első fejezetében fejt ki. Emellett ebben a fejezetben foglalkozik olyan általános kérdésekkel, mint a jogharmonizáció, a kollíziós jog, a letelepedés szabadsága és a tőkemozgás szabadsága. Ugyanezen nagy egység további fejezeteiben pedig a fontosabb társasági jogi irányelvekben megfogalmazódott elveket veszi sorra: a megalapított társaság érvényessége, a társaság megalapításához kapcsolódó közzétételi, nyilvánossági követelmények, a tőkeemelés, a tőke védelme és változtatása, a társaság struktúrája, a tagok igazgatási és vagyoni jogai és a döntések lefolyása. Végül ugyancsak ebben a részben, a negyedik fejezetben számviteli kérdésekről is olvashatunk.

Habersack könyvének második része szintén a társasági jogi irányelveket emeli középpontba. Úgy véli, jöllehet ezek az irányelvek sokféle módon kapcsolódnak egymáshoz, épp ezért kedvező lenne az

európai társasági jog szisztematikus, szakterületek szerinti rendszerezése, ez mégsem valószínű meg, mivel az irányelvek alkalmazási területeikben különböznek egymástól. Így vannak olyan irányelvek, melyek kizárólag a részvényjogra vonatkoznak, míg léteznek olyanok is – így a 12. számú irányelv –, amelyek elsődlegesen a korlátolt felelősségű társaságokra vonatkoznak. Más irányelvek mind a részvényjogra, mind a korlátolt felelősségű társaságokra érvényesek. Az európai társasági jog ügcsoportok szerinti ábrázolása tehát, bár a rendszerezés magasabb szintjét jelentené, mégis a részletek áttekinthetetlenségéhez vezetne.

Grundmann műve további részében a tőzsdejogi irányelvet és az értékpapírokkal kapcsolatos irányelvet tárgyalja, majd részletesen kitér a fiókvállalatokra, a székhelyáthelyezésre, a fúzióra és a szétválásra, valamint a felvásárlásra vonatkozó kérdésekre, végül a határon átnyúló szerkezeti intézkedések adójogi szabályaival zárja le könyvének e nagy egységét. A negyedik részben leginkább a letelepedés szabadságát állítja középpontba, mellyel Habersack már az első fejezetben foglalkozott.

Mind Grundmann, mind Habersack könyvének utolsó érdemi fejezete a szupranacionális társasági formáknak szenteli a figyelmet. Habersack elsőként az európai gazdasági egyesülés (Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung, röviden EWIV) szervezeti és felelősségi szabályait szemlélteti, majd a további fejezetekben az Európai Részvénytársaság (Europäisches Gesellschaft, azaz SE) státútumáról szóló 2157/2001/EK rendelet és a státútum munkavállalók bevonására vonatkozó kiegészítéséről szóló 2001/86/EK irányelv kerül bemutatásra. Végül az európai szövetkezetről (Europäische

Genossenschaft, SCE) olvashatunk. Grundmann ezeken kívül említést tesz még néhány, a könyv megírásakor tervezett európai társasági formáról is.

Grundmann könyvének utolsó része tartalmaz még egy összegző fejezetet is, amely áttekintést ad az európai társasági jog jövőjének általa vélelmezett alakulásáról. A könyv az európai társasági jog minden fontos kérdését végigtárgyalja, és további diskurzustémákra ösztönöz a témával kapcsolatban.

Mindkét könyv alapmunka, tartalmi gazdagságukat terjedelmes bibliográfiájuk is mutatja, amelyekben a szerzők korábban talán ismeretlen tanulmányokra hívják fel a figyelmet. Az ismertetett könyvek – reményeink szerint – nem hagynak kétséget abban a tekintetben, hogy olyan jól strukturált, érthető és értelmezhető anyagot biztosítanak, mely nemcsak az elméletben, hanem a gyakorlatban is hasznosítható ismeretekkel gazdagítja az olvasó ismereteit.

A művek egyrészt azoknak a gyakorlati szakembereknek íródtak, akik a piaci szférában megbízható információkkal kívánnak rendelkezni. Ugyanúgy hasznosak azonban azon diákok számára is, akik tanulmányaik súlypontjaként a társasági jogot vagy az európai gazdasági jogot választották, és jövőbeli pályájukra ezen a területen kívánnak előkészülni. A könyvek a külföldi tanulmányokra való előkészülésre is kiválóak, továbbá komplex ismeretanyagot tárnak az olvasó elé a kereskedelmi és a gazdasági jog centrumát képező anyag tekintetében, nem pusztán jogi, hanem gazdasági alapokat is kínálva.

Ajánlom minden kedves leendő olvasónak e jogforrásokban és szakirodalomban igen gazdag, magas színvonalú munkákat.

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

HELSINGIN SANOMAT

A külügyminiszterek előrejelzései

A legjelentősebb véleményformáló napilap Finnországban (kormánykoalíció-közel), és Észak-Európában is az egyik legszívnonalasabbnak számon tartott újság munkatársai, Tanja Vasama és Tommi Nieminen arra kérték az EBESZ-tagországok külügyminisztereit, hogy becsüljék meg, mely hatalmak irányítják majd a világot 2018-ban. Az írás alcíme: Oroszország meg akarja változtatni a nagyhatalmi politikai rendjét.

Szergej Lavrov orosz külügyminiszternek nagy tervei voltak a helsinki EBESZ-ülésen: új nemzetközi „biztonsági architektúrát” vázolt fel. Lavrov víziója szerint az európai biztonsági struktúra többé nem a hatalmi tömbökön alapul. A blokkok nem felelnek meg, mivel Oroszország kívül maradt azokon, mind a két legfontosabb nyugati hatalmi csoporton, a NATO-n és az Európai Unión is kívül áll. Lavrov víziója csekély lelkesedést váltott ki Helsinkiben. A gyanakvás nem meglepő, mivel az értekezlet legforróbb kérdése az augusztusi rövid-grúz háború volt. A külügyminiszterek közül többen védtek az EBESZ-t. Kevesen látták szükségét új biztonsági szervezeteknek, legalábbis nem az orosz feltételekkel. De hogyan is néz ki a nagyhatalmi politika architektúrája a jövőben? A Helsingin Sanomat tizenkilenc EBESZ-tagország külügyminiszterének tette fel a kérdést. Az értekezleten összesen mintegy ötven miniszter vett részt. Arra kértük őket,

hogy nevezzék meg, melyik lesz a világ három vezető állama, illetve hatalmi tömbje tíz év múlva. A kérdés érzékeny pontot érintett. A grúz háború után még egy új hidegháborútól is félhettünk egy ideig. Több külügyminiszter idegenkedett is az egész blokkszerű gondolkodástól. Most Oroszország szerepe és hangja tart mindenkit izgalomban. Az egyik résztvevő ország képviselője érdeklődött, hogy megkérdezzük-e az orosz külügyminisztert is a jövőbeni hatalmi blokkokról. Természetesen megkérdeztük, de választ nem kaptunk Lavrovtól. A világ „szétcsomagolása” a három legerősebb hatalmi tömb szerint pokoli nehéz. Négy megnevezése könnyebb lett volna, mivel az Egyesült Államok, az Európai Unió, Oroszország és Kína fordult elő leggyakrabban a válaszokban. De melyiket hagyjuk ki, ha csak hármat lehet választani? A háromba való besorolást elsősorban az értekezlet házigazdájának, Alexander Stubbnak sikerült ügyesen elvégeznie, aki kifejezetten híres az egész háromba való beosztásáról. A három közül Stubb kihagyta Oroszországot és megnevezte az EU-t, az Egyesült Államokat és Kínát. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir izlandi külügyminiszter ugyanezeket nevezte meg. Az albán Lulzim Basha pedig az Egyesült Államok és az EU mellett a növekvő gazdaságokat, azaz Kínát, Indiát és Brazíliát választotta. Az Egyesült Államok külügyminiszter-helyettese, a Condoleezza Rice-t helyettesítő William Burns óvatosan beszélt „a transzatlanti kapcsolat fontosságáról a szembejövő kihívások kezelésében”. Burns semmitmondó válaszából

mindenesetre arra lehet következtetni, hogy az Atlanti-óceán másik oldalán arra számítanak: Oroszország fitogtatni fogja az erejét a jövőben is.

Melyik lesz a három vezető hatalom vagy hatalmi blokk 10 év múlva?

Jean Asselborn, Luxemburg

„A legerősebb hatalmi blokkok a következők lesznek: az USA, Kína, az EU és Oroszország. Igen: ez már négy. Amerika marad nagyhatalomnak – remélem egy olyan nagyhatalom lesz, amely az ENSZ-t szolgálja. És ha már Kínát említettem, akkor ahhoz a blokkhoz hozzá kell adnom Indiát is. Ez a kettő nagyon fontos, nemcsak a gazdaság, hanem a politika terén is. Az EU mint hatalmi blokk a célunk, annak érdekében, hogy szorgalmazzuk értekeinket. Oroszország a világ legnagyobb országa, és erős szereplő.”

Alexander Stubb, Finnország

„Az USA, az EU, Kína. Gazdaság, gazdaság és gazdaság. A hidegháború ideje alatti kétpólusú (az USA, a Szovjetunió) világ a hidegháború után egypólusúvá vált, immár 20 éve. Jelenleg egy többpólusú világ felé haladunk, amelyben az USA, az EU és Kína a három legfényesebb vezércsillag. Utánuk következik erős szereplőként: Oroszország, India és Brazília.”

Theodora Bakojannisz, Görögország

„A jövőt közismerten nehéz megjósolni, de az EU-ra én bármikor letenném a tétemet.”

Dick Roche, Írország (Európa-ügyi miniszter)

„Minden kétség nélkül az USA, Kína, valamint erős lesz Oroszország is. De Európának hatalmas jelentősége lesz a jövőben.”

Urmas Paet, Észtország

„Ez nagyon jó kérdés, mert 2018-ban Észtország lesz az EU soros elnöke. Az első számú Európa lesz, amely a Nyugat-Balkánnal és esetleg Törökországgal bővül. Az USA és a többi demokrácia, bizony, ennek a szövetségnek a része. Remélem, hogy 2018-ban nem lesznek mély szakadékok országok között, és remélem, hogy Oroszország megtalálja az utat a nyugati demokráciák felé annak érdekében, hogy ne legyen agresszív a külpolitikája a szomszédjai irányába.”

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Izland

„Szerintem ez eléggé nyilvánvaló: Kína, az EU és az USA – legalábbis gazdaságilag, ha a jelenlegi trendek hosszú távon megmaradnak. Azt remélem, hogy Afrika fontosabb szerephez jut mind politikailag, mind gazdaságilag. Remélem, hogy kigyógyulnak a mostani válságból.”

Elmar Mammadyarov, Azerbajdzsán

„Én azt hiszem, hogy globálisan nem lesznek nagy változások, a kép hasonló lesz, mint most. A három legbefolyásosabb szereplő hatalma a gazdaságon alapul, a terület nagyságán és a népességen. Nem szeretnék országokat említeni, mivel ha egy országot megnevezek, akkor a többiek megsértődhetnek.”

Andrei Stratan, Moldova

„Nem hiszem, hogy lesznek új blokkok, de a régi blokkok változni fognak. Az új amerikai, illetve orosz kormányok nekiállnak a konfliktusok megoldásának, és az EU benne lesz ebben a párbeszédben. Ez lesz a három hatalmi központ, amelyeknek, úgy vélem, a korábbinál erősebb szerepe lesz a jövő alakításában.”

Lulzim Basha, Albánia

„Az EU felemelkedik, és az USA továbbra is nagyon fontos szerepet játszik majd. Az euroatlanti tengely tehát egyértelmű, de a harmadik blokkot nehezebb megnevezni. Mondjuk: a fejlődő gazdaságok csoportja Kínától Indiáig és Brazíliáig. A gáznak és az olajnak is jelentősége lesz a jövő hatalommegosztásában.”

Eka Tkeselasvili, Grúzia (később menesztették)

„Én nem látom a világot úgy, hogy három vezető hatalom lenne. A világban egy közösen elosztott biztonsági rendszer lesz. A jelenlegi biztonsági struktúrákat megerősítik. És meggyőződésem, hogy amikor Oroszország nyitottabb lesz a demokráciára – most nem ezt látjuk –, akkor Oroszország konstruktívabb lesz és szorosabban elkötelezi magát a nemzetközi közösség mellett.”

Göncz Kinga, Magyarország

„Remélem, hogy egy többpólusú világot és az együttműködésért dolgozunk.”

Luis Amado, Portugália

„Fontos az ázsiai blokk, miként az európai is. És nem gondolkodhatunk a világról az USA ereje nélkül.”

Antonio Milosozski, Macedónia

„Az USA, Kína és Oroszország. Az USA azért, mert függetlenül a gazdasági válságtól, annak van jól működő és jövedelmező gazdasági rendszere. Oroszország azért, mert ki tudja használni különösen a gáz és az olaj kínálta új lehetőségeket, és van kapacitása arra, hogy erősebbé váljon a jövőben. Kína azért, mert 'lépésről lépésre' politikát követ:

növekszik mint nemzet és mint gazdaság is. Mind egyben állandó tagjai a Biztonsági Tanácsnak is.”

Lazar Comanescu, Románia

„Biztosan a többpólusú világ felé haladunk, amelyben az EU fontos szereplő. Az EU bizonyította képességeit globális kezdeményezések megtétele révén, mind a grúziai válságban, mind pedig a gazdasági válság megoldásában. Látni fogjuk a transzatlanti közösség növekedését. Szerepe lesz Kínának és a többi felemelkedő országnak is. Remélem, hogy Oroszország egy stabil, demokratikus társadalom felé halad.”

William Burns, USA (külügyminiszter-helyettes)

„Nagyon nehéz megjósolni, milyen lesz a világ tíz év múlva. Biztos vagyok abban, hogy az egyik legfontosabb a transzatlanti kapcsolat lesz, ez tükröződött az EBESZ külügyminiszteri csúcson is. Biztos vagyok benne, hogy a transzatlanti kapcsolat végtelenül fontos mechanizmus az összes előttünk álló kihívás kezelésében.”

Ivailo Kalfin, Bulgária

„A tíz év alatt nem sok minden változik. A legfontosabb a transzatlanti szövetség, azaz a NATO, az EU és azon országok, amelyek ugyanazon értékeket vallják. Azután az ázsiai növekvő gazdaságok. E kettő között van Oroszország, amely egyszerre pro-európai és Ázsia felé irányuló. A harmadik tényező a déli országok, amelyeknek ma még segítségre van szükségük.”

Szergej Martinov, Fehéroroszország

„Fontosabb annál, mint hogy melyik blokkok uralják a világot, hogy ne csak

egy ország vagy blokk uralkodjon. Fehéroroszország 2018-ban mind Oroszország, mind pedig az EU partnere, és jó viszonyban igyekszünk lenni a délel is, például Indiával, Venezuelával, Indonéziával, Vietnammal és Dél-Afrikával.”

Vuk Jeremic, Szerbia

„Az USA, Európa, Kína. Számomra Európa az Atlanti-óceántól a Csendes-óceánig terjedő terület.”

Milan Rocen, Montenegró

„Montenegró, Finnország, és nem is tudom lesz-e valaha is harmadik ország.”

„Ha nincsenek szomszédok, nincsenek problémák sem”

A Helsingin Sanomat arról is megkérdezte az EBESZ-országok minisztereit, hogy melyik ország külügyminisztere lennének a legszívesebben, ha nem választhatnák saját országukat. A legtöbbjük számára nehéznék bizonyult ez a játékos kérdés. A külügyminiszterek hazafiasságukat hajtogatták. Persze, voltak kivételek is. Elmar Mammadjarov azerbajdzsáni miniszter azt mondta, hogy egy Írországhoz hasonló ország külügyminisztere lenne szívesen: „Ha nincsenek szomszédok, akkor problémák sincsenek”. David Roche, ír Európa-ügyekért felelős miniszter Franciaországot választaná, önző okokból: „Én ott vakációzom a családommal együtt. A választásom teljességgel a kultúrán és a francia hagyományokon alapul.” Csak egy miniszter – Ingibjörg Sólrún Gísladóttir izlandi külügyminiszter – választotta bátran az USA-t. „A legfontosabb munka és a legnagyobb kihívást jelentő szerep természetesen az amerikai külügyminiszteré. De ott Hillary Clinton lesz a miniszter, aki nagyon hoz-

záértő. Minden jót kívánok a munkájához.” Azok közül, akik hajlandók voltak más országot választani, mint a sajátjukat, a többség a házigazdának hízelgett, és Finnországot választotta. Így indokolták választásukat: Antonio Milosozski macedón külügyminiszter: „Én Finnországot szeretném képviselni, mert szőke vagyok. A vonásaim elfogadhatóak lennének, és beleillenek a finn szabványba. Az egyetlen gond az lenne, hogy tolmácsra lenne szükségem, amikor Finnország érdekében beszélnek.” A portugál Luis Amado: „No, nem bánnám, ha ez az ország a nyitott, szuverén, gazdag kultúrájú Finnország lenne.” A magyar Göncz Kinga: „Szívesen lennék Finnország külügyminisztere. Finnországnak kiegyensúlyozott és empatikus a külpolitikája.” Az észt Urmas Paet: „Finnország vagy Lettorság. Jó szomszédok, és e két ország érzéseit ismerem a legjobban.” És az albán Lulzim Basha: „Én nemrég élveztem egy-két glöggöt (finn forralt bor), és azt mondanám: Alexander Stubb.” Természetesen megkerestük a kérdéssel a házigazdát is. Alexander Stubb elárulta jövőbeni célját: „Az EU külügyminisztere. Az EU világpolitikai nagyhatalom a kereskedelemben és a fejlesztési együttműködésben, és a kül- és biztonságpolitika terén is világpolitikai nagyhatalommá fog válni.”

www.hs.fi

PRÁVO

Gyurcsány: A cseh elnökség elleni támadások ártnak Magyarországnak is

A cseh baloldali napilapban Michal Mocek egyebek között azt emeli ki, hogy a következő három évben három visegrádi ál-

lam is betölti az uniós elnöki posztot, s ha Csehország kudarcot vall, az árnyékot vehet a magyar és a lengyel elnökségre is.

Gyurcsány Ferenc magyar miniszterelnök prágai látogatásakor elhatárolódott az EU soros elnökségének megkérdőjelezésétől. Szerinte térségünk valamennyi országára nézve sértők az ilyen nézetek. Egy súlyos pénzügyi nehézségekkel küzdő ország képviselőjeként azt kérte Prágától, hogy szorgalmazza az európai pénzügyi felügyelet életre hívását.

Kijelentette: „Magyarország számára rendkívül fontossággal bír, hogy milyen lesz a cseh elnökség. Ugyanis ez lesz az első alkalom arra, hogy egy térségünkhöz tartozó új tagország bebizonyítsa, képes jól ellátni egy ilyen feladatot”, majd hozzátette: „Amennyiben valaki bántja Csehországot, azzal árt valamennyiünknek.”

Gyurcsány emlékeztetett arra, hogy Csehország után egy évvel Magyarország, majd rövid időn belül Lengyelország lesz az unió vezetője. Emlékeztetett arra is, hogy „az elkövetkező három évben a Visegrádi Csoporthoz tartozó három ország fogja betölteni az unió elnöki posztját.” Ez a körülmény a következő hat hónapban megnöveli Prága felelősségét. Amennyiben ugyanis Csehország csődöt mondana az EU élén, az árnyékot vetne a magyar és a lengyel elnökségre is. Vendéglátója, Mirek Topolánek miniszterelnök kijelentette, hogy „nemcsak a Cseh Köztársaságra, de Magyarországra nézve is veszélyesek az olyan szóbeszéddek, hogy az új tagállamok nem képesek megbirkózni az elnökséggel együtt járó feladatokkal”.

Gyurcsány felkérte a cseh miniszterelnököt, hogy szorgalmazza az európai pénzügyi felügyelet életre hívását.

„Magyarország komoly híve annak, hogy alakítsunk egy ilyen intézményt.” Hangsúlyozta, hogy „kétszintű felügyeletre lenne szükség”. Az európai szintnek a mindenki számára kötelező minimális szabályokat kellene magában foglalnia, míg a nemzeti szintek ennél szigorúbbak lehetnének.

A magyar miniszterelnöknek erre a felhívására Topolánek azzal a megjegyzéssel reagált, hogy Magyarország számára a cseh elnökség – amely nagy hangsúlyt helyez Horvátország uniós tagságának támogatására, valamint az energetikai biztonság megteremtésére – egyéb más előnyökkel fog együtt járni.

A cseh miniszterelnök nem támogatta a Visegrádi Csoport erősítésének gondolatát.

Kijelentette, hogy „nem áll szándékunkban azt intézményesíteni, de a cseh elnökség idején (a V4 keretében) ki szeretnénk próbálni az átlagon felüli együttműködést és az átlagon felüli mechanizmust”. Véleménye szerint az ilyen együttműködés a magyar és a lengyel elnökség idején is folytatódhatna.

Mindkét miniszterelnök éles bírálattal illette a szélsőséges megnyilvánulásokat. Gyurcsány kijelentette, hogy ezektől az ő családja is szenved, miután a jobboldali szélsőségesek a lakása előtt rendeznek tüntetéseket.

www.pravo.novinky.cz

FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND

A válság egyértelmű nyertese

Az euró bevezetése előtt szárnyra kapott a vészjóslat, miszerint a közös fizetőeszköz nem éli majd túl az első gazdasági visszaesést. Most világossá vált: a válság-

ban még inkább nőtt a jelentősége. Barry Eichengreennek, a Berkeley-ben működő kaliforniai egyetem gazdaságtudományi professzorának írását közölte a lap.

A pénzügyi világválság újfent életet lehelte az euró bukásával kapcsolatos ósrégi vitatémákba. Ilyen vitákban gyakran idézik Milton Friedman közgazdászt, aki 1998-ban arra figyelmeztetett, hogy az első komoly gazdasági válság próbára teszi majd Európa euróhoz kötődését. Ez a hanyatlás elérkezett, azonban a fejlemények éppen a Friedman által jósolta ellenkezőjéről tanúskodnak.

Olyan országokban, mint Olaszország, amely a kínai konkurenciától szenved, vagy Spanyolország, amely jelenleg masszív ingatlanválságot él át, különösen fájdalmas lesz a helyzet. Ennek ellenére egyik állam sem jelzi, hogy megválna az eurótól.

A felelősök mindkét országban tisztában vannak azzal, hogy a befektetők pánikba esnének, ha ez a téma akár csak utotgva is szóba kerülne. Jól látják, hogy az olyan országok, amelyek – mint Dánia – megtartották saját fizetőeszközüket, kénytelenek megemelni kamataikat, hogy tartani tudják az árfolyamot. Ezzel szemben az Egyesült Államok jegybankja, valamint az Európai Központi Bank csökkentheti kamatait. A döntéshozók ezenkívül azt is látják, ha még líra vagy peseta lenne a fizetőeszközük, bekövetkezne a tőke menekülése. Tisztában vannak azzal, hogy a legrosszabb időpontban kellene elhárítaniuk egy régi típusú pénzügyi válságot. Ezért értékelik nagyra a magas fokú stabilitást és a biztonságot.

Arra utaló jel sincs, hogy az euró összeomlásával kapcsolatos kép megvalósulna, ami folytán a fenti országok sikerrel gyakorolnának nyomást az Európai

Központi Bankra, hogy az növelje az inflációt, s ezzel Németországot az euró feladására kényszerítse. Törvényben rögzített függetlensége és az árfolyam-stabilitáshoz kapcsolódó felhatalmazása révén az Európai Központi Bank nem kíván eleget tenni a francia elnök, Nicolas Sarkozy által gyakorolt nyomásnak, amely fokozottabb orientálódást jelentene a növekedés irányában.

Megállapíthatjuk, hogy a legrosszabb még előttünk áll. Növekszik az infláció és a munkanélküliség, az euróövezet pedig, ha mindez bekövetkezik, összeroppan. Az euró-szkeptikusok ezt az érvet mindig előhozzák. De a legfrissebb történetek fényében éppen nekik kellene ezt bizonyítaniuk.

Amit sem Friedman, sem bárki más nem láthatott 1998-ban, az a tény, hogy az első komolyabb hanyatlás az euró bevezetése után egybeesik majd minden pénzügyi válság legnagyobbikával. A bepánikolt befektetők bankok felé irányuló rohama oda vezetett, hogy a központi bankok a legvégső hitelezői szerepüket eddig még soha nem látott mértékben voltak kénytelenek megvalósítani. Az átfogó hitelkiesések szükségessé tették a bankok szanalásához kapcsolódó drága műveleteket.

Ezzel szemben elhangzottak olyan előrejelzések, amelyek szerint egyes kormányok a pénzügyi válság miatt elérhetik terhelhetőségük határát, s ennek következtében lemondhatnak az euróról. Bevethetik az inflációs adót, és banki, valamint pénzügyi rendszerüket nemzeti fizetőeszközükben adott finánciális injekciókkal ismét likviditáshoz segíthetik.

A reakció azonban a valóságban éppen ennek az ellenkezőjét mutatta. Az Európai Központi Bank az eurózónában található pénzügyi rendszereknek gya-

korlatilag korlátlan likviditást garantált. Az egyes országok hitelfelvételi kapacitásának növelése érdekében lazítottak a stabilitási megállapodáson, s így saját nemzeti bankjaik elláthatták őket tőkével.

Éppen a saját fizetőeszközzel rendelkező európai országok – mint Izland vagy Magyarország – szembesültek a legnagyobb nehézségekkel. Mivel saját pénzüket nemzetközileg alig használják, számos banki kötelezettségüket euróban tartják számon. Így függővé válnak a kamatemelésektől annak érdekében, hogy a piacon vagy az Európai Központi Bankkal folytatott valutacserén keresztül olyan likviditáshoz jussanak, amelyre saját bankjaiknak sürgősen szüksége van. Eddig az ilyen cserék rendelkezésre álltak, ám együtt jártak a késésekkel és politikai vonzatokkal.

A konzekvencia világosan látható: a nemzeti bankrendszereknek szüksége van a legvégső hitelezőre. Kisebb országokban erre nem képes a nemzeti központi bank. Az egyetlen lehetőség ezek után az, ha a bankrendszereket drákói szigorral ellenőrzik, vagy ha csatlakoznak az eurózónához.

A fejlődés az eurócsatlakozás irányába mutat. Dániában és Svédországban máris érezhető az euró bevezetése mellett egyre markánsabban állást foglaló közvélemény. Lengyelország megerősítette azon elhatározását, mely szerint bevezetné a közös fizetőeszközt. És Magyarország valószínűleg ugyanígy tesz majd az IMF-program utáni traumája következtében.

A válság természetesen kihívás lesz Kelet-Európa számára. Nehezebbé teszi majd az euró bevezetési feltételének számító konvergenciakritériumok teljesítését. Ám a siker elérésének kívánalmát is

erősíteni fogja. Mindennek eredménye tehát egy nagyobb euróövezet lesz. Még arra utaló jelek is észrevehetők, hogy olyan nem EU-tag országok, mint Izland, azért mérlegelik a csatlakozás lehetőségét, hogy az euró bevezetésével megoldhassák pénzügyi dilemmájukat.

Egyetlen kivételként valószínűleg csak Nagy-Britannia említhető, amelynek fizetőeszközét nemzetközileg is használják. Nagy-Britannia így is mindig csak egy lábbal állt Európában, s a másikkal azon kívül. Elképzelhető tehát, hogy Európa hosszú távon két pénznemmel rendelkezik majd, az euróval és a fonttal. Három fizetőeszköz – vagy akár három tucat – immár szóba sem kerülhet.

www.ftd.de

DIE PRESSE

Vendégmunkások: A nyugaton megtakarított pénz a költségvetés „menti”

A haza irányuló pénzáttalások terén a románok a rekorderek, a magyarok az utolsók – tájékoztatta olvasóit az osztrák konzervatív napilap.

Románia Európa-bajnok a „távspórolásban”. Így nevezik a románok a főleg Olaszországban és Spanyolországban dolgozó vendégmunkásaik pénzáttalásait. Idén ez az összeg nagyjából 7,2 milliárd eurót tett ki, majdnem egyharmaddal többet az előző évinél. Ezzel Románia, a Világbank szerint, az egész Földre érvényes országlistán a tizedikről a nyolcadik helyre ugrott.

A hazautalások már évek óta hozzájárulnak a költségvetés deficitjének csökkentéséhez. Utóbbi ennek ellenére tavaly – robbanásszerűen – kétharmadával nő-

vekedett, nagyjából 17 milliárd euróra, vagy a GDP 13,9 százalékára. Idén attól tartanak, hogy ez a GDP 15 százaléka lesz. A hazautalások azonban a GDP tükrében hat százalékra csökkenhetnek, mivel a román gazdasági növekedés nagyobb a vendégmunkások jövedelmének emelkedésénél.

A Világbank 2009-re az átutalások tekintetében erős visszaesést vár, mivel vendégmunkások ezrei térnek majd haza, és máris figyelmezteti Bukarestet a költségvetési deficit robbanására. Ezzel ellentétben Ion Ghizdenau, az „országos prognózisbizottság” főnöke az összeg megmaradását jósolja. Magyarázata: a nyugaton maradó honfitársai a pénzügyi válság miatt ott alig fektetnek majd be. Cristian Popa, a Román Nemzeti Bank alelnöke attól félt, hogy a hazautalások a nyugat-európai recesszió miatt már idén csökkenhetnek.

Fukar lengyelek

Romániához képest más kelet-európaiak kifejezetten szűkmarkúnak mondhatók, ha a hazautalásokról esik szó. Bár a statisztikai hivatal szerint mintegy kétmillió lengyel dolgozott a határokon túl – nagyjából annyi, mint ahány román – „csupán” 4,1 milliárd eurót sikerült hazautalniuk, ami mindenestre új lengyel rekord. A Dziennik című napilap szerint a Lengyel Nemzeti Bank szakértői úgy vélik, hogy mindez csupán a jéghegy csúcsa. A legtöbb vendégmunkás készpénz formájában hozza magával megspórolt pénzét, amikor hazalátogat. Ez kétségkívül a románokra is vonatkoztatható.

És a szlovákokra is. Hiszen az eurót éppen bevezetni készülő ország legtöbb vendégmunkása a szomszédos Ausztriában, Csehországban vagy Magyarorszá-

gon dolgozik. A „külföldi szlovákok”, a Markíza adó állítása szerint, idén 1,2–1,3 milliárd eurót utaltak hazájukba. Állítólag a cseheknel is hasonló nagyságú ez az érték.

Magyarországon a külföldről érkező „hozzájárulások” mértéke még szerényebb. Ez egyrészt a magyarok alacsony mobilitásának a következménye – az új EU-tagok között utolsó helyen állnak –, másrészt annak, hogy a napi ingázók döntő többsége Ausztriában dolgozik. A hivatalosan itt dolgozó 20 ezer magyarral nagyjából ugyanennyi nem hivatalos is hozzászámítható. Pénzátutalás főleg a Németországban és Nagy-Britanniában dolgozóktól (20-20 ezer fő) érkezik. A magyar statisztikai hivatal becslése szerint mintegy 100 ezer magyar dolgozik külföldön.

www.diepresse.com

DIÁRIO ECONÓMICO

Portugália pályázik a nyolc hely egyikére

A portugál gazdasági napilap az Európai Innovációs és Technológiai Intézet budapesti elhelyezésével összefüggésben országára ehhez kapcsolódó lehetőségeit és terveit boncolja. A cikket összefoglalva ismertetjük.

Az Európai Unió 800 millió eurót fektetne be a következő öt évben azoknak a tudásközpontoknak a költségvetésébe, amelyek a budapesti Európai Innovációs és Technológiai Intézethez (EIT) kapcsolódva dolgoznak majd Európa nyolc helyszínén. Portugália pályázik a nyolc uniós kutatási és innovációs központ egyik helyére. Az Európai Innovációs és Technológiai Intézet előzetesen négy próbapro-

jektet fogadott el, amelyek közül az egyik portugál kutatók munkája a nanotechnológia területéről (papírtranszisztor kifejlesztése). Az Európai Innovációs és Technológiai Intézet befektetési elképzelései szerint egyharmad részt az EU, egyharmad részt az ipar, egyharmad részt a tagállami egyetemi központok állnak.

A cikk szerzője összehasonlítja az USA és az EU innovációra és kutatásfejlesztésre szánt költségvetését, amelyből kiderül Európa lemaradása. A budapesti intézetről a cikk ezt írja: „Az Európai Innováci-

ós és Technológiai Intézet főhadiszállása Budapestre került. A központból kiindulva azonban több ún. tudásbázist és kutatóközpontot hoznak létre Európa-szerete, amelyek egy-egy tematika köré csoportosulva közösen dolgoznak majd.”

2009-ben három európai „tudásközpont” alakul a legnagyobb kihívást jelentő területeken: az energia, a klímaváltozás, valamint az új informatikai és kommunikációs technológiák témájában.

CONTENTS

Before alterations – Interview with BÉLA KÁDÁR, academician, on the roletaking of state (László Hovanyecz)	3
FERENC DUDÁS: Sustainable development in terms of public administration of quality and the quality of public administration	10
ENDRE MIKLÓS KOVÁCS: Some remarks about the Lisbon Strategy in the reflect on the European Union’s global challenges.	20
ADRIENN NÁSZ: Evaluation of the French EU Council Presidency	40
ZOLTÁN ANGYAL: Appearance of the Principle of Rotation in the Union’s Decision Making: The Example of the European Central Bank	52
ATTILA MARJÁN: Some of the present and future challenges of EU regional policy	68
Hungarian EU Presidency, 2011	
EDINA ZSIGMOND: French EU-presidency – Behind the scenes.	76
European Security and Defence Policy	
FERENC GAZDAG-DÓRA MOLNÁR: Decision making in European Union’s second pillar	87
Review	
KRISZTINA VIDA: The new member states in the EU: a short comparative analysis in the mirror of figures	97
Current affairs in the EU	
European Excellence Award for the EU-presidency competition organized by MFA.	107
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
GYULA HOLKA: Energy generation and using in European Union	108
Book review	
Stefan Grundmann: Europäisches Gesellschaftsrecht and Mathias Habersack: Europäisches Gesellschaftsrecht (European Company Law) (Ernese Csorba)	119
Monitor	122
English summaries	132

SUMMARIES

BEFORE ALTERATIONS INTERVIEW WITH BÉLA KÁDÁR, ACADEMICIAN, ON THE ROLETAKING OF STATE

The economist states that to reconstruct the structure of international relationships in order to harmonize with the power relations and the challenges of today and future takes quite a long. Recent experience about self-regulation ability of the markets have reinterpreted the nature and significance of state roletaking though. As matters stand – in present-day crisis and world economic situation – it seems inevitable to rethink it as a structure and to realize it in practice. On 7 November 2008 in Brussels the European leaders agreed upon that not a single section of the market, none of the countries or financial institutes are allowed to back out when urgent reforms, well-proportioned and proper regulation or at least surveillance must be implemented. This agreement in theory has been a good sign, however, just a step towards the necessary economy political co-ordination and institution redevelopment.

FERENC DUDÁS SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN TERMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF QUALITY AND THE QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

The global processes of the millennium are proving the fact that competitiveness as a demand is increasingly complex. Today competitiveness is not possible to deal within the frame of competition policy and home economy. As one of the major factors of complex competitiveness, the quality of administration infrastructure gets increasingly pointed. Its development is an important requirement of the national competitiveness, regarding how the country will be prepared to receive and promote the utilization of financial sources. The term between 2007 and 2013 even increases the responsibility, since the EU budget of this period will promisingly contribute to realize the co-financed development projects. The reforms in administration and civil service are definitely supposed to convert the Hungarian administration to a EU conform, economy-driving service from the conventional national redistribution service of today. The new state mission requires a different type of institutional structure, consequently a different type of skills from the civil servants. The objectives of state reform set off recently, however has halted, are expected to carry out this historical mission.

ENDRE MIKLÓS KOVÁCS SOME REMARKS ABOUT THE LISBON STRATEGY IN THE REFLECT ON THE EUROPEAN UNION'S GLOBAL CHALLENGES

The Lisbon Strategy is the method of preserving the EU's competitiveness, which has been set up to make the big economic areas hold on during the global competition. This Strategy was launched during the meeting of the European Council

on 23-24 March, 2000 by the Heads of State or Government. The essay shows the past and the present of this sweeping concept, highlighting the critics as well, in the spotlight of the challenges being arisen on the fields of the aims of the Lisbon Strategy.

ADRIENN NÁSZ **EVALUATION OF THE FRENCH EU COUNCIL PRESIDENCY**

It is not an easy task to assess the six months of the French Council Presidency which is even more interesting because of the very active President Nicolas Sarkozy. The article summarizes the events of the second half of 2008 in the light of the initial priorities of France which were adapted inbetween to the changing and turbulent international situation e.g. the the rejection of the Treaty of Lisbon by Ireland, the global financial crises or South-Ossetia conflict. These events made the French EU presidency to revise its official priorities in a way that better responds the new or changing challenges.

ZOLTÁN ANGYAL **APPEARANCE OF THE PRINCIPLE OF ROTATION IN THE UNION'S DECISION MAKING: THE EXAMPLE OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK**

The Governing Council is the main decision-making body of the European Central Bank (ECB) and is entitled the most important and strategically significant decisions for the Eurosystem. The reform of the ECB's governance, and of the voting rules in the Governing Council in particular, is of crucial importance in the light of enlargement, both for the future of the ECB and for the euro area in general. The Governing Council is composed of the six members of the Executive Board, together with the governors of the national central banks of the Member States belonging to the euro area (15 governors in 2008). In the absence of reform, each successive enlargement of the euro area would result in an increase number of members of the Governing Council with a voting right, accompanied by a gradual but eventual significant weakening of the efficiency of decision-making within the ECB's highest ruling organ. The new voting system of the ECB's Governing Council was adopted on 21 March 2003 by the EU Council in Decision 2003/223/EC. Under the new voting system, the number of governors with a voting right will not exceed 15. It can be summarized as a two-tier rotation model, which allocates NCB governors to different groups with a specific numbers of voting rights. Within each group, governors have a voting right for equal amounts of time. The new voting system retains the tried-and-tested elements of the current institutional framework of the Eurosystem and, in this way, ensures that the Governing Council will be able to take its decisions from a clear euro area perspective, also following expansion of the euro area.

ATTILA MARJÁN **SOME OF THE PRESENT AND FUTURE CHALLENGES OF EU** **REGIONAL POLICY**

Regional policy is one of the most comprehensive European policies since it reaches out to and serves as a facilitator for several other policy areas, such as social policy, education, consumer protection, economic policy in general, etc. Nevertheless, as the EU is just ahead of its comprehensive budget review exercise, one should pose the question: why a regional policy at EU level? What are the possible paths of the reform? Looking ahead one can see a few important challenges that the Union will have to face. Globalisation and the management of global imbalances and global crisis is an obvious candidate for the list. How can and should EU regional policy act under these circumstances to help face what is ahead of the EU? This is exactly what politicians, officials and researchers are trying to find out these days in Brussels and all over Europe.

EDINA ZSIGMOND **FRENCH EU-PRESIDENCY - BEHIND THE SCENES**

The 2008 French EU-presidency was one of the most successful ones in the recent past. What were the key factors facilitating its results? The article looks at the machinery behind the political scene. It deals with the coordination of EU affairs in the French administration, the preparational work that preceded the six months and the practical aspects of the organisation of the presidency. It presents some of the hidden challenges that a member state has to face at the head of the EU.

FERENC GAZDAG-DÓRA MOLNÁR **DECISION MAKING IN EUROPEAN UNION'S SECOND PILLAR**

Legislative processes within the EU must be efficient and must lend all legislation democratic legitimacy. The legislative processes are different for each of the three pillars of the European Union. The first pillar encompasses the areas governed by the Treaties establishing the European Communities, the second pillar covers the Common Foreign and Security Policy and the third pillar police and judicial cooperation in criminal matters. The article describes first the main features of the decision-making process in the first pillar in which most legal instruments are passed with the involvement of three organs: the European Commission, the European Parliament and The Council of the European Union. After this chapter, you can read about the special elements of decision making in the second pillar, where the general direction of the Common Foreign and Security Policy is set by the European Council. This chapter is followed by the presentation of how it can be realized in the practice of the EU and what specific role the EU bodies play in this process. The last chapter helps understand the ideology and the basic principles of a new theory called the Security Sector Reform (SSR).

KRISZTINA VIDA
**THE NEW MEMBER STATES IN THE EU: A SHORT
COMPARATIVE ANALYSIS IN THE MIRROR OF FIGURES**

This article analyses the performance of the ten new EU member states in the past couple of years. The main conclusion of the research is that the development paths and trends in the ten examined countries vary significantly and the heterogeneity of the group has increased with the accession of Romania and Bulgaria. Membership – with the sole exception of Hungary – provided strong impetus for economic development in all new members, employment rose, unemployment declined and living standards improved. Apart from the increasingly strong economic interdependence with the old member states, relations among the new members have intensified as well. As a whole however, the region still lags well behind the EU average concerning the principal aspects of competitiveness and most countries have a long way to go as regards real and nominal convergence. The new member states however have to continue this way in worsening framework conditions, as compared to the previous period.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

BÉLA KÁDÁR	economist, member of the Hungarian Academy of Sciences
FERENC DUDÁS	chief editor of KözigPress
ENDRE MIKLÓS KOVÁCS	fresh graduated legal counsel; gained the first position of the national competition and student conference, which was involved in the Ist „TézEU-sz 2011” – Thesis for the strategy of the EU-presidency organized by the Ministry of Foreign Affairs and the EUline; the co-editor of the internet periodical of Law and political sciences, called De iurisprudentia et iure publico (www.dieip.hu)
ADRIENN NÁSZ	is expert in international relations (EU-specialist) and PhD candidate at the Eötvös Loránd University, Faculty of Law and Political Sciences, Political Sciences Doctoral Program; her main field of research is democracy in the European Union and the evolution of EU presidencies; she is also the editor-in-chief of the European Parliamentary Review (Európai Parlamenti Szemle) on-line journal
ZOLTÁN ANGYAL	PhD, assistant professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of European Law and Private International Law
ATTILA MARJÁN	member of the Hungarian EU Commissionaire Cabinet, European Commission
EDINA ZSIGMOND	head of section, Ministry of Foreign Affairs
FERENC GAZDAG	university professor, Zrínyi Miklós National Defense University
DÓRA MOLNÁR	university assistant, Zrínyi Miklós National Defense University
KRISZTINA VIDA	senior research fellow, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences
GYULA HOLKA	statistical analyst, Hungarian Central Statistical Office
EMESE CSORBA	PhD student, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Commerce Law, LL.M. Student, Westfälische Wilhelms University of Münster

E SZÁMUNK SZERZŐI

KÁDÁR BÉLA	közgazdász, akadémikus
DUDÁS FERENC	a KözigPress főszerkesztője
KOVÁCS ENDRE MIKLÓS	pályakezdő jogász, a Külügyminisztérium és az EUvonal által szervezett I. „TézEUsz 2011 – Tézisek az EU-elnökségi stratégiához” elnevezésű országos tanulmányi diákkonferencia és verseny I. helyezette; a De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi internetes folyóirat (www.dieip.hu) társszerkesztője
NÁSZ ADRIENN	PhD-hallgató az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Politikatudományi Doktori Iskolájában
ANGYAL ZOLTÁN	PhD, egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
MARJÁN ATTILA	biztosi kabinettag, Európai Bizottság, Brüsszel
ZSIGMOND EDINA	osztályvezető, Külügyminisztérium
GAZDAG FERENC	egyetemi tanár, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
MOLNÁR DÓRA	egyetemi tanársegéd, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
VIDA KRISZTINA	tudományos főmunkatárs, MTA VKI
HOLKA GYULA	statisztikai elemző, Központi Statisztikai Hivatal
CSORBA EMESE	PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Kereskedelmi Jogi Tanszék; LL.M. hallgató, Westfälische Wilhelms Universität, Münster