



EURÓPAI TÜKÖR

2004/9.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL FOLYÓIRATA

Tartalom

BEREND T. IVÁN: A gazdasági ciklusok és hatásuk Európa átalakulására	3
LOSONCZ MIKLÓS: Az EU-tagállamok gazdasági teljesítménye nemzetközi összehasonlításban – a különbségek néhány oka	9
LÉKÓ ZOLTÁN: Hány lépés még a szövetségi állam? – Az Európai Unió intézményrendszere az Alkotmányos Szerződés alapján	32
VÁRSZEGI ASZTRIK: Egy magyar kolostor Európában és az Európai Unióban	46
PÓCZIK SZILVESZTER: Cigányok Európában – cigányok Magyarországon. Hétszáz év a társadalom peremén.....	53
SENTGYÖRGYI N. JÓZSEF: Túl az Óperencián – Guadalajara: távol Európától és a kohéziótól.....	69

Szemle

TASI ERZSÉBET: A foglalkoztatás, a munkaerő-piaci politika és a versenyképesség összefüggései az EU-ban – Ír, holland, német, dán és finn foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok.....	82
--	----

Uniós aktualitások

Külgyminisztérium

GYÖRKÖS PÉTER: Útközben – az Európai Tanács őszi ülése	105
--	-----

Országgyűlés Külgyi Hivatala

BALÁZS KATALIN–SZALÓKI KATALIN: A 22-es csapdája – A munkaidőről szóló irányelv módosítása	110
--	-----

Központi Statisztikai Hivatal

NÉMETH ESZTER: EU-csatlakozás a statisztikák tükrében	128
---	-----

Olvasólámpa	138
--------------------------	------------

Monitor	141
----------------------	------------

English summaries	149
--------------------------------	------------

BEREND T. IVÁN

A gazdasági ciklusok és hatásuk Európa átalakulására

A szerző a gazdasági cikluselméleteket ismerteti tanulmányában. A legnagyobb teret Nyikolaj Kondratyev teóriájának szenteli, amely a fél évszázados, esetleg annál hosszabb makrociklusok leírása. Amint Berend professzor megállapítja, e teória segítségével megérthető a modern gazdaság mozgása, így például az a fejlődés, amely a második világháború után zajlott, vagy a gazdaság 1973-ig tartó felívelése, illetve az azt követő bő két évtizedes depresszió. Ebben a keretben értelmezhető Európa egyes országainak, illetve régióinak felemelkedése, másoknak pedig a lemaradása. A szerző szerint jelenleg egy felfelé ívelő gazdasági ciklusban vagyunk, amelyben lehetőségük van a fejlettekhez való felzárkózásra azoknak az országoknak is, amelyek az idén csatlakoztak az Európai Unióhoz.

A gazdasági növekedés üteme ma az egyik legtöbbet vitatott téma a világban, s különösen a lelassult Európában. Az európai növekedés különleges eredményeket ért el a 20. században. Érdeemes azonban felidézni, hogy a növekedés rendkívüli egyenetlenségekkel járt és szélsőséges fluktuációt mutatott: a század két felében teljesen eltérő növekedési ütem volt megfigyelhető. Nagyon lassú az első, és nagyon gyors a második fél században. A század elejét gyors növekedés jellemezte, majd a két világháború közötti negyed századot a súlyos válság. Ezt soha látott prosperitás követte a második világháború utáni negyed században. A század utolsó negyedében azonban ismét a lelassulás vált jellemzővé.

A gazdasági fluktuáció végigkísérte az emberiség történetét. Már a Biblia is említést tesz hét sovány és hét bőséges esztendőről, a nyilvánvalóan klimatikus hatású gazdasági ciklusról. Az ipari forradalom óta azonban rendszeressé váltak a középtávú, 9–11 éves ciklusok, sőt megjelentek a meglehetősen misztikus, hosszú, 50–60 éves gazdasági hullámzások is. Az első ciklusteóriát a természettudós Sir William Herschel fogalmazta meg 1801-ben, napfolttevékenység következtében lejátszódó időjárás hullámzásokra vezetve vissza a terméseredmények és árak hullámzását.

A modern közgazdasági elmélet három alapvető gazdasági fluktuációt mutatott ki. A rövid, 3–4 éves időtartamú, úgynevezett Kitchin-ciklust, ami a raktárkészletek hullámzásával kapcsolatos, s nincs igazi gazdaságtörténeti jelentősége. Jóval fontosabb a középtávú, 9–11 éves hullámzások felismerése, ami Clement Juglar francia fogorvos nevéhez fűződik, aki 1860-ban publikálta „Des Crises Commerciales et de leur Retour Périodique” című munkáját. Magyarázata szerint a gazdasági ciklus oka, hogy a fellendülés idején a vállalkozók túlzott beruházásokkal többletkapacitásokat teremtenek, ami túltermeléshez vezet, s kereskedelmi válságot idézi elő. Amikor ez

bekövetkezik, az árak esni kezdenek, a beruházási tevékenység megtorpan, a felhalmozódott készletek lassanként felszívódnak, a válság megszűnik, s a folyamat végtelen láncban ismétlődik. Mindez tehát a piacgazdaság természetes velejárója, mivel a vállalkozók a piaci árhatás alapján hozzák meg döntéseiket. A. C. Pigou „optimista hibával” és „pesszimista hibával” magyarázza a ritmikus gazdasági fluktuációt. A középtávú ciklusok, bár rendszeresen ismétlődtek, nem változtattak a gazdasági növekedés általános trendjén.

Megfigyelők azonban felismerték, hogy vannak hosszú távú hullámzások is a gazdaság vérkeringésében. A lassú és gyors növekedési periódusok a 19. és 20. század folyamán 20–25 éves szakaszokban követték egymást. A nagy visszaesések kétszer is megfigyelhetők voltak a 19. században: például 1815 és 1847 között, majd az 1873-at követő negyed században. Ugyanígy a 20. század folyamán: először 1914 és 1944, azt követően pedig 1973 és 1996 között. A hosszú távú hullámzásokra elsőként az angol William Jevons hívta fel a figyelmet, leírva egy 28 éves áremelkedési periódust (1790–1818), melyet azután egy 31 éves áresési hullám követett (1818–1849). A holland Jan van Gelderen 1913-ban egy második áremelkedési ciklust ismert fel, az 1850 és 1873 közötti áremelkedés, majd az 1873 és az 1896 közötti áresés periódusát mutatva ki. Ezek a hosszú gazdasági hullámzások végigkísérték a modern európai gazdaság történetét.

A hosszú távú ciklusok elmélete az orosz Nyikolaj Kondratyev nevével kapcsolódik össze, aki 1922-ben publikálta híres tanulmányát e témáról. Főként árstatisztikák alapján két és fél hosszú, 50–60 év időtartamú gazdasági ciklust írt le, melyekben 25–30 éves szakaszokban gyorsan növekvő termelés, emelkedő árak voltak jellemzőek, majd hasonló időtartamban lassú növekedés és áresések szakasza következett. Kondratyev 1926-ban részletesebb termelési adatokkal egészítette ki vizsgálódását. Az első „Kondratyev-ciklus” az angol ipari forradalommal kezdődött az 1780-as évektől. A ciklus felfelé ívelő ága 1814-ig tartott, amit azután a lassú növekedés és áresések szakasza követett 1849-ig. A második ciklus 1850-ben kezdődött, s 1872-ig tartott. A ciklus leszálló ága azután 1896-ban ért véget. A harmadik hosszú ciklus az 1890-es évek második felétől az első világháborúig emelkedett. Kondratyev megállapította: „Minden rendelkezésre álló adat szerint a hosszú ciklus leszálló ága 1920-ban elkezdődött”. Ma már tudjuk, hogy ez a ciklus végül is az egész, két világháború közötti periódust felölelte. Kondratyev szerint a ciklus felemelkedő szakaszában jóval több a gyors növekedést felmutató év, míg gazdasági válságok leginkább a leszálló cikluságot jellemzik, amikor is a mezőgazdaság szenved a legtöbbet. Az új találmányok leginkább a ciklus leszálló ágában jelennek meg, de széles körű alkalmazásukra a fellendülési szakaszban kerül sor. Kondratyev a gazdaságtörténetet vizsgálva megállapította, hogy a ciklus felemelkedő ágában a világpiac jelentősen kibővül, de leginkább ezekre az évtizedekre esnek a háborúk és a forradalmak is.

Kondratyev Sztálin áldozatává vált az 1930-as években. A hosszú ciklusok általa kidolgozott elmélete időtállóan bizonyult. A gazdaságtörténeti menetrend a Kondratyev-ciklus szerint alakult a 20. században. A harmadik teljes Kondratyev-ciklus leszálló ága a második világháborúval véget ért, és újtára indult a negyedik hosszú ciklus. Ennek felfelé ívelő ága 1973-ig tartott, s a világtörténelem legnagyobb prosperi-

tását idézte elő. A növekedés olyan gyors volt, hogy ebben a szakaszban a középtávú Juglar-ciklus sem érvényesült. A Kondratyev-hullám, a várható időben, 1973-ban érte el csúcspontját, s váltott át a leszálló ágba. Ez a lefelé ívelés jellemezte azután a következő két évtizedet, majdnem a 20. század végéig. Igaz, a Kondratyev ciklus ebben a szakaszban szabálytalanul működött, hiszen – a gazdaság történetében először – a leszálló ág lassú növekedését áresés helyett erőteljes infláció kísérte. A stagnálás és az infláció furcsa párja – ahogy nevezték: a „stagfláció” – megválaszolhatatlan kérdések elé állította a közgazdasági elméleteket és a kormányzati gyakorlatot.

A hosszú távú ciklus magyarázatára Kondratyev egy „bevezető hipotézist” vázolt fel: „A hosszú ciklus felemelkedő ága... a termelési eszközök nagyarányú felújításával, kibővítésével jár együtt... Ez az időszak a nagy beruházások kora, amikor a gazdaság szerkezete átalakul, a felhalmozott új találmányok széles körű alkalmazásra kerülnek... Végül is tőkehiány áll elő, a beruházási ráták esnek, s az árak is esni kezdenek...” Kondratyev azonban őszintén beismerte: „nem vagyok meggyőződve, hogy megfelelő magyarázatot találtam a hosszú ciklusokra.”

Folytonos viták kérdőjelezték meg a hosszú ciklusok létét, kimutatásuk statisztikai módszereit, s az elmélet igazát. A vélemények erősen megoszlanak. Sokan bizonyíthatatlannak és misztikusnak ítélik a teóriát, mások viszont úgy tartják, „a történelmi tények valóban azt sugallják, hogy irreguláris hullámzások ténylegesen jellemzőek a modern gazdaság növekedésére”.

Kondratyev hipotézisét elfogadva a 20. század egyik legjelentősebb közgazdász, Joseph Schumpeter meggyőző magyarázattal szolgált. Minden hosszú ciklus – magyarázta – összefüggésben áll egy-egy „ipari forradalommal,” vagy ahogy nevezte: a technikai újítások egész csomagjával. „Ezek a forradalmak új termelési módszerek bevezetésével – a gépesített gyár, a villamosított gyár, a kémiai szintézis, új termékek, vasút, gépkocsi, villamos háztartási gépek, a szervezés új formái és módszerei... új kereskedelmi útvonalak és piacok, új nyersanyagok – nagyarányú beruházásokat és prosperitást vonnak maguk után (a fogyasztási cikkek egész lavináját és megnövekedett vásárlóerőt eredményeznek). Míg ez a folyamat kiteljesedik, és az elöregedett ipari szerkezetek eltűnnek, addig depresszió uralkodik. Az emelkedő és csökkenő árak, kamatlábak és foglalkoztatás elnyújtott szakaszai jellemzők. Ezek a jelenségek a produktív erők megújulásának folyamatához tartoznak.”

Schumpeter interpretációja szerint „a technikai változások egész csomagja” vagy az ismétlődő ipari forradalmak az alkalmazkodás követelményét állítják a gazdaság elé. Azok a vállalatok, melyek a régi technikára épülnek, és nem tudnak rugalmasan alkalmazkodni, megbuknak és eltűnnek. Az alkalmazkodás nehéz és lassú folyamat, új beruházásokat, új ismeretek elsajátítását követeli, s ez nem teljesíthető gyorsan. Ez okozza a visszaesést és a gazdasági zavarokat.

A gazdaság jelentős lelassulása és egyes ágazatok pusztulása azonban – mutat rá Schumpeter – „kreatív pusztítás,” hiszen új technika és új termelési módszerek előtt tisztítja meg az utat. A gazdaság korábbi vezető ágazatai elavulnak, de az új technikára és szervezési módszerekre épülő új ágazatok felemelkednek. A gazdaság egész szerkezete megújul, és ennek nyomán új prosperitás bontakozhat ki.

Ez az interpretáció azt sugallja, hogy a ciklus hosszú leszálló ága lényegét tekintve „strukturális válság”, a gazdaság szerkezeti megújulásának vajúdása. A gazdasági fluktuáció a szabad piaci verseny természetes következménye, mivel végtelen inspirációt nyújt új technika és eljárások bevezetésére. A nagyobb nyereség elérése újabb termékek bevezetésére, új piacok meghódítására ösztönöz. Mindehhez gazdaságon kívüli tényezők, háborúk, politikai mozgalmak is hozzájárulnak.

Ha ezek alapján vizsgáljuk a 20. század gazdasági folyamatait, érthetővé válnak a hosszú gazdasági ciklusok. A 20. század, a 19. század végének nagy válságát követően, emelkedő prosperitással kezdődött. E mögött a századforduló új ipari forradalma húzódott meg, ami avittá tette a szénbányászatra, vas- és acéliparra és a vasutakra, valamint a hagyományos gépipari ágazatokra alapozott régi technikát. Az új fellendülés technikai alapjává a villamosenergia-termelés és -felhasználás, a villamosgép-ipar, a tudományra alapozott vegyészeti ipar, az olajkitermelés és -feldolgozás, valamint a robbanómotor vált. Az első világháború mindezen ágazatoknak hatalmas lendületet adott. Ez vált azután végül is okozójává a háborút követő strukturális válságnak, s a ciklus lefelé tartó ága negyed százados uralmának.

A második világháború és az azt követő hidegháború évtizedeiben azután újabb technikai forradalom indult útjára. A nukleáris energia felhasználása, az első számítógépek megjelenése, majd a tranzisztor forradalma csakis az első angol ipari forradalomhoz hasonlítható jelentőséggel bírt. Ez bontakoztatta ki azután a negyedik hosszú Kondratyev-ciklust, ami a 20. század második felét határozta meg. A termelés és a szolgáltatások gyökeresen megváltoztak. Amint kétszáz évvel korábban a textilipar, most az elektronika hirdetett meg egy új korszakot. A hagyományos szektorok elavultak, vagy az új technika alapján gyökeresen megújultak. Hatalmas szerkezeti átalakulás játszódott le, és új vezető szektorok emelkedtek fel. A poszt-indusztriális kommunikációs forradalom korába lépett a világ. Ezek a változások azokat az országokat erősítették, melyek sikeresen tudtak alkalmazkodni az új követelményekhez. Európa nyugati felét soha nem látott prosperitás ragadta magával. Az „ezüst ötvenes” és az „arany hatvanas évek” évi átlagban közel 4%-os átlagos növekedésre vezettek. 1973-ban azonban a politikailag motivált „olajválság” durván véget vetett a végtelennek hitt konjunktúrának. Közel negyedszázados újabb lelassulás, stagnálás következett, súlyos gazdasági és politikai zavaroktól kísérvé. Mindez lényegében az 1990-es évekig tartott.

A század drámai gazdasági fluktuációja meghatározó hatással volt mind a gazdaság szerkezeti átalakulására, mind a regionális fejlettségi különbségek változására. A prosperitás negyed százada idején új ágazatok emelkedtek fel. A ciklus hanyatló ágának éveiben, amikor rendkívüli módon lelassult a gazdaság, és súlyos válságtünetek rázták meg a legfejlettebb országokat is, feszítő igény mutatkozott a megújulásra. Új vesztesek hanyatlottak le és új győztesek emelkedtek fel. A stabilitás hiánya e megújulási folyamat természetes része volt, a hanyatlás összekapcsolódott a megújulással, mint az árnyék a napsütéssel. A gazdasági fluktuáció tehát nemcsak a gyors és lassú növekedési periódusok váltakozását jelentette, hanem a technikai szerkezeti megújulás valóságos motorja is volt. A mezőgazdaság, ipar és szolgáltatások ágazatainak súlya megváltozott a gazdaságban. Az egyik legmarkánsabb válto-

zást a mezőgazdaság termelési részesedésének és foglalkoztatási arányának drámai csökkenése jellemezte. A második világháború előtt Franciaország aktív lakosságának 40%-a, a német és Holland lakosság több mint egyharmada, illetve egynegyede a mezőgazdaságban dolgozott. Ez az arány az 1970–80-as évekre 3–5%-ra zuhant. Bár az ipari termelés és foglalkoztatás részesedése egy ideig növekedett, a század második felében ez is csökkenni kezdett, s a század végén a korábbi 35–40%-kal szemben már csak a munkaerő 25–35%-a nyert ipari alkalmazást. Az abszolút nyertes a szolgáltatások ágazata volt, mely az első világháború előtti mintegy 40%-ról a foglalkoztatottak kétharmadának, sőt háromnegyedének adott munkát a század végén. Mindez világosan jelzi a gazdaság drámai szerkezeti átalakulását a gazdaság fluktuációja közepette.

Nem felejtethetjük azonban el, hogy általános európai trendről aligha beszélhetünk. A technikai-szerkezeti átalakulás követelményeire adott válasz ugyanis a prosperitás, majd stagnálás időszakaiban hatalmas különbségeket mutatott az egyes országok és régiók között. Amint egyes vállalatok, úgy országok is „megbuktak.” A gazdag és erős országok természetszerűen sokkal jobban tudtak válaszolni a kihívásra, hiszen nagyobb gazdasági és szellemi potenciállal rendelkeztek, s úgyszólván korlátlan erőforrásaik voltak. Néhányuk azonban mégis lassan reagált, elkényelmesedve a jólétben és elbizakodva az erejében. Ugyanakkor egyes korábban viszonylag elmaradottabb országok, amelyeket nem terheltek a most hanyatlásnak indult korábbi vezető szektorok, melyek esetenként rendelkeztek az újonnan támadt követelményekkel, paradox módon előnyre tehettek szert korábbi elmaradásukból, gyorsabban honosítottak meg új ágazatokat, és felzárkóztak a legfejlettebbekhez. Más elmaradottabb országok azonban az átalakulás áldozataivá váltak, mert anyagi forrásaik, kutatási és fejlesztési kapacitásaik gyengeségei miatt képtelenek bizonyultak az alkalmazkodásra.

A nagyarányú gazdasági fluktuáció idején a 20. századi Európa mégis egyfajta szabályszerűséggel reagált a változásokra. Legalábbis két európai választípust különböztethetünk meg. Az Európa centrumában elhelyezkedő fejlett országok viszonylag jól és gyorsan alkalmazkodtak a technikai-strukturális átalakuláshoz, s viszonylag hamarabb nyerték vissza vitalitásukat. Az Európa periferiáin elhelyezkedő országok ugyanakkor jobban megszenvedték a depresszió pusztítását, s jóval kevésbé voltak képesek az alkalmazkodásra. Ennek nyomán a szakadék gazdag és szegény országok között megnőtt. A centrum-periféria különbségeknek és kapcsolatoknak természetesen több évszázados előtörténete volt Európában. A 20. században azonban jelentős regionális átrendeződés játszódott le. Az 1870–80-as évektől megindult, s a 20. század közepéig lejátszódott az addig a periférián elhelyezkedő Dél-, valamint Közép- és Kelet-Európánál nem fejlettebb skandináv országok látványos átalakulása és felzárkózása az európai centrumhoz. A mediterrán európai világ, valamint Közép- és Kelet-Európa országai azonban továbbra is a periférián maradtak, s elkecseregett lázadással próbáltak kitörni helyzetükből. A két világháború között Mussolini Olaszországától Sztálin Szovjetuniójáig az önellátáshoz folyamodtak, s a korábbi exportorientált fejlesztést felcserélték az import – különböző eszközökkel, vámokkal és más korlátozó-sokkal történő – kiszorításával, s feszített iparosítással. Ez az út, részleges és időleges

sikerei ellenére, hosszú távon zsákutcának bizonyult. Közép- és Kelet-Európa országai a második világháború után ugyanezen az úton jártak tovább a szovjet blokk keretében. Bár nagy erőfeszítések árán sikeresen iparosították országukat, ez végül is a régi, elavult technikai és szerkezeti bázison ment végbe. Az elmaradást tehát nem tudták felszámolni, csak más formában újratermelni. A szakadék Kelet és Nyugat között végül is tovább növekedett. A 20. század végére a Szovjetunió utódállamai és Jugoszlávia utódállamai, melyek 1973-ban az Európai Unió jövedelmi szintjének közel felét érték el, annak egynegyedére estek vissza. Bulgária és Románia korábbi egyharmados szintjéről egynegyedre, a közép európai országok pedig mintegy 50%-os korábbi szintjükről 45%-ra hanyatlottak.

Dél-Európa országai, Finnország és Írország azonban a hidegháború évtizedeiben betagozódtak a nyugati világba, majd intézményesen is részeivé váltak az integrálódott Európai Uniónak. Ennek következtében sikeresen tudtak alkalmazkodni a kor kihívásához. Ebben nagy szerepet játszottak a nyugati tőkebefektetések, a multinacionális vállalatok hatalmas beruházásai, amivel az új technika meghonosítóivá váltak. Az Európai Unió felzárkózást segítő támogatása ugyancsak nagy hatással volt a széles, integrált európai piacba illeszkedő országokra. Írország, mely az Európai Unió jövedelmi szintjének alig több mint felét érte csak el 1973-ban, amikor az Európai Unió tagjává vált, a század végére elérte a legfejlettebb uniós tagországok szintjét, s néhány további év alatt meg is haladta az Európai Unió átlagos jövedelmi színvonalát.

Finnország, amely a század közepén alig volt magasabb szinten, mint Közép- és Kelet-Európa, a század végére a korszerű technika élvonalában járva a leggazdagabb országok közé emelkedett. Spanyolország és Portugália az Európai Unió jövedelmi szintjének alig több mint feléről annak háromnegyedére, 80%-ára zárkózott fel a századfordulóra. A gazdasági fluktuáció és a regionális különbségek átrendeződése tehát karöltve járt a 20. századi Európában.

A századfordulón újabb hosszú ciklus indult útjára. Közép-Európa nyolc országa immár az Európai Unióba, vagyis a korábbi európai centrumba és az ahhoz felzárkózott régiókba tagolódva új feltételek között vehet részt a strukturális válsághoz való alkalmazkodás kemény követelményeket támasztó világversenyében. Felzárkózásuk ugyanolyan lehetőség, mint amivel Dél-Európa vagy Írország élni tudott. Az új, nagy gazdasági ciklus új technikai-szerkezeti, valamint regionális átrendeződési folyamatai e térség számára is felvillantják végre a sikeres modernizálás és felzárkózás lehetőségét.

LOSONCZ MIKLÓS

Az EU-tagállamok gazdasági teljesítménye nemzetközi összehasonlításban - a különbségek néhány oka

Széles körben elterjedt vélemény, hogy az 1990-es és a 2000-es években az Európai Unió gazdasági teljesítménye jóval kedvezőtlenebb volt, mint az USA-é. Ez mindenekelőtt a GDP-nek és a termelékenységek az USA-nál lassúbb növekedési ütemében jutott kifejezésre. Sok szakértő ebből messzemenő következtetést vont le arról, hogy az Európai Unió mindinkább lemarad a világ gazdasági versenyben. Az is tapasztalati tény, hogy az Európai Unión belül a nagy tagországok (Németország, Franciaország és Olaszország) gazdasága lassabban nő, mint a legtöbb kis tagállamé.

E tanulmány az USA és az Európai Unió növekedési, illetve tágabb értelemben vett gazdasági teljesítményét hasonlítja össze különböző mutatószámok alapján, miközben igyekszik az egyes EU-tagállamok közötti különbségekre is felhívni a figyelmet. Ennek keretében kitér az amerikai és az európai növekedési és termelékenységi mutatók összehasonlításával kapcsolatos szemléleti, módszertani és statisztikai korlátokra, valamint a gazdasági teljesítmények, a gazdaság és jólét közötti azonosságokra és különbségekre, amelyek figyelembevételével árnyaltabb kép alakítható ki az USA és az EU gazdasági teljesítményéről. A tanulmány arra a kérdésre is választ keres, hogy mennyiben ösztönözte vagy gátolta a gazdaságpolitika a növekedést az USA-ban, illetve az Európai Unióban, azon belül annak egyes tagállamaiban. A kérdés aktualitását az adja, hogy Magyarország gazdasági növekedése kiemelkedő mértékben függ közvetlen gazdasági környezete kilátásaitól, és a magyar gazdaságpolitika mozgásterét befolyásolja az Európai Unió belüli gazdaságpolitikai koordinációban való részvétele.

Gazdasági növekedés

A hosszú távú gazdasági növekedési trendeket tekintve az 1961 és 1990 közötti időszakban az Európai Unió¹ lépést tartott az USA-val. A gazdasági fejlődés legátfogóbb mérőszáma, a GDP évi átlagos növekedési üteme 3,4 százalék volt az EU-ban,

¹ Az eredetileg hat ország (NSZK, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg) által alapított Európai Gazdasági Közösséghez 1973-ban csatlakozott az Egyesült Királyság, Dánia és Írország, 1981-ben Görögország, 1986-ban Spanyolország és Portugália, 1995-ben pedig Ausztria, Finnország és Svédország. Az összetétel változásának hatásait figyelmen kívül hagyjuk a hosszú távú idősorok elemzésekor.

az USA-ban regisztrált 3,5 százalékkal szemben (1. táblázat). Az 1990-es évtizedben viszont a két térség növekedési üteme közötti különbség tágult. Az USA éves átlagos növekedési üteme az 1990 és 1995 közötti időszakban 1 százalékponttal, 1996 és 2000 között 1,5 százalékponttal, 2001 és 2004 között (a 2004. évi prognózis adat) 1,1 százalékponttal haladta meg az Európai Unió dinamikáját.

A teljességhez azonban az is hozzátartozik, hogy az Európai Unió kedvezőtlen teljesítményében kiemelkedő szerepe volt az NSZK-nak, különösen a 2000-es évek elején. Az NSZK gazdasági növekedési üteme folyamatosan csökkent az 1990-es évtized elejétől, valószínűleg nem függetlenül a német egység adott formában, adott prioritásokkal és eszközökkel, világos stratégia nélkül történt megvalósításától, ami nem volt alkalmas a hajdani NDK gazdasági dinamizálására, miközben a nagyarányú szociális transferek elszívták a nyugati szövetségi államok növekedési energiáit. Az NSZK nélkül sokkal kisebb lett volna az Európai Unió és az USA közötti teljesítménykülönbség.

A német mellett a másik két nagy tagállam, Franciaország és Olaszország viszonylag lassú, az NSZK-énál azonban gyorsabb GDP-dinamikája is lehúzza az EU-átlagot, amit nem csekély mértékben ellensúlyozott az Egyesült Királyság gyorsabb növekedése. Az EU-ban a dél-európai országok (Spanyolország, Portugália és Görögország) és Írország gazdasági növekedése a legdinamikusabb.

1. táblázat. A GDP és az egy főre jutó GDP éves átlagos növekedési üteme az EU-ban és az USA-ban (Százalék)

Ország	GDP				Egy főre jutó GDP			
	1961–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2004	1961–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2004
Belgium	3,4	1,6	2,7	1,1	3,1	1,2	2,5	0,7
NSZK	3,2	2,0	1,8	0,6	2,7	1,4	1,7	0,5
Görögország	4,5	1,2	3,4	4,0	3,9	0,3	2,9	3,7
Spanyolország	4,6	1,5	3,8	2,5	3,7	1,3	3,5	1,8
Franciaország	3,8	1,1	2,7	1,3	3,0	0,6	2,3	0,9
Írország	4,2	4,7	9,8	4,5	3,4	4,1	8,7	3,1
Olaszország	3,9	1,3	1,9	1,0	3,4	1,1	1,8	0,7
Luxemburg	3,7	4,0	7,1	1,7	3,0	2,5	5,6	0,7
Hollandia	3,4	2,1	3,7	0,4	2,5	1,4	3,1	-0,2
Ausztria	3,6	2,0	2,7	1,2	3,2	1,3	2,6	0,8
Portugália	4,8	1,7	3,9	2,0	4,4	1,5	3,5	-0,2
Finnország	3,9	-0,9	4,7	1,1	3,5	-1,4	4,4	1,7
GMU	3,6	1,5	2,6	1,1	3,0	1,1	2,3	0,7
Dánia	2,7	2,0	2,7	1,2	2,3	1,6	2,3	1,0
Svédország	2,9	0,7	3,2	1,7	2,5	0,1	3,1	1,4
Egyesült Királyság	2,5	1,7	3,1	2,3	2,2	1,4	2,9	1,8
EU-15	3,4	1,5	2,7	1,4	2,9	1,2	2,4	1,0

Ország	GDP				Egy főre jutó GDP			
EU-10 (új tagok)	n.a.	n.a.	4,1	3,1	n.a.	n.a.	4,2	3,3
EU-25	n.a.	n.a.	2,7	1,5	n.a.	n.a.	2,5	1,1
USA	3,5	2,5	4,1	2,5	2,4	1,2	2,9	1,5

Megjegyzés: A 2004. évi adatok előrejelzések. n.a.: nincs adat
 Forrás: European Commission: Economic forecast, Spring 2004.

A jelek szerint az Európai Unió nem kap pótlólagos növekedési impulzusokat a legutóbbi bővüléstől. Annak ellenére, hogy az újonnan csatlakozott tíz közép-, kelet- és dél-európai ország GDP-jének növekedési üteme 1,5–2 százalékponttal magasabb, mint a régi tagországoké, ez mindössze 0,1 százalékponttal emeli az EU-15 növekedési ütemét. Ennek oka az, hogy az új tagállamok GDP-jének volumene a régi tagállamokénak mindössze 5 százaléka árfolyamparitáson, azaz folyó áron és árfolyamokon, és 10 százaléka vásárlóerő-paritáson, azaz az árfolyam és az infláció hatásainak kiszűrésével. Jelen esetben az árfolyamparitáson történő számbavétel az indokolt, mert az EU régi tagállamainak GDP-jét is árfolyamparitáson adják meg.

A tényleges gazdasági növekedési ütemek mellett célszerű a potenciális növekedési ütemeket is elemezni. A potenciális termelés vagy GDP egy lehetséges definíció szerint hosszú távon fenntartható termelés. Ez az a kibocsátás, amely hosszú távon egyensúlyban tartja a termékek és szolgáltatások kereskedelmének mérlegét². A potenciális jelző tehát nem a termelési lehetőségek egy adott időpontban mért felső határára utal³. A „hosszú táv” azt jelenti, hogy a tényleges kibocsátás értékéből kiszűrjük mind a belső, mind a külső konjunktúra (rövid távú, átmeneti ingadozások) hatását.

A potenciális növekedési ütemek vizsgálatából kitűnik, hogy az Európai Unió potenciális növekedési üteme az 1982 utáni időszakban végig alacsonyabb volt, mint az USA-é. Ráadásul a potenciális növekedési ütem az 1982 és 1991 közötti időszak 2,6 százalékos átlagáról 1992 és 2001 között 2,2 százalékra, 2003 után 2 százalékra mérséklődött, miközben az USA-ban 2,9-ről 3,2 százalékra csökkent, majd átmeneti esést követően 3 százalék körül stabilizálódott. A nagy országok közül a 2000 utáni időszakban az NSZK és Olaszország potenciális növekedési üteme 1,5–1,7 százalék, Franciaországé ennél valamivel magasabb, 2,1 százalék. Az amerikai meghaladó potenciális GDP növekedési ütemmel két kis súlyú ország, Görögország és Írország rendelkezik. A hosszú távon fenntartható GDP-dinamikák alapján a jelenlegi ismeretek szerint nem valószínű, hogy az Európai Unió képes lépést tartani az USA-val.

A potenciális növekedési ütemekből levont következtetéseket más tényezők is alátámasztják. A jelek szerint az Európai Unióban, főként pedig a Gazdasági és Monetáris Unióban nincs olyan ország, amely a gazdasági növekedés hordozója lehetne. A nagy országok közül Olaszország, Franciaország, főként pedig az NSZK egyelőre nem ké-

2 Darvas Zsolt – Simon András – Vadas Gábor: A potenciális kibocsátás meghatározói. Világgazdaság, 2003. december 15., 7. oldal.
 3 Egy másik meghatározás szerint fenntartható növekedés az, amely mellett a gazdaság adott évben finanszírozható, azaz a gazdaságpolitika ne idézzen elő olyan helyzetet, amely kemény megszorító korrekciókhoz vezet az egyensúly helyreállítása érdekében. Forrás: Antal László: Hol volt, hol nem volt. Egyensúly, stabilitás a magyar gazdaságban az ezredforduló után. Mozgó világ, 2004. augusztus, 17. oldal.

pes ellátni növekedéshordozó szerepet. A gyorsan növekvő tagállamok gazdasági súlya viszont kicsi ahhoz, hogy dinamizálhassa az EU-t, illetve a GMU-t. A rövid távú konjunktúra sajátosságai arra is utalnak, hogy az EU-ban, illetve a GMU-ban a gazdasági növekedés belső hajtóerői (beruházás és magánfogyasztás) gyengék, a régió növekedése kiemelkedő mértékben függ külső tényezőktől, a külső kereslet alakulásától. Ez elsősorban az NSZK-ra vonatkozik, kevésbé Franciaországra. 1996 és 2003 között a fogyasztási kiadások reálértékben összesen 22 százalékkal nőttek Franciaországban, miközben csak 8 százalékkal az NSZK-ban⁴. Ezzel szemben az NSZK teljesítménye kedvezőbb volt a franciánál a nettó export tekintetében, különösen 2000 után. Az NSZK-ban nem éppen növekedésösztönző hatású a rendkívül pesszimista, a gazdaság helyzete által nem indokoltnál is borúsabb, bizonytalanságot sugárzó és közvetítő társadalmi közhangulat. Ugyanakkor a nettó export növelését nem csekély mértékben támogatta az a körülmény, hogy az utóbbi évek lassú bérnövekedése nyomán erősödött az ország relatív külgazdasági versenyképessége.

A külső keresleti dinamika hordozója az európai integrációban nagyságrendi összefüggések és az EU külgazdasági kapcsolatrendszerének relációs sajátosságai alapján az USA. Az amerikai konjunktúra tartósabb fennmaradása esetén elképzelhető, hogy a külső kereslet bővülésének hatása átgyűrűzik a beruházásokra, ami kiegyensúlyozottabb teheti az Európai Unió gazdasági növekedését. Az egyébként meglehetősen törekenynek tűnő amerikai konjunktúra gyengülése viszont hátrányosan érintené az Európai Unió, különösen pedig az NSZK GDP-dinamikáját.

Annak ellenére, hogy a legelterjedtebb mutatószámról van szó, a GDP dinamikájából nem indokolt messzemenő következtetéseket levonni. Korántsem mindegy ugyanis, hogy a GDP-dinamika mögött a népesség növekedése vagy csökkenése húzódik-e meg, azaz a növekmény ugyanannyi, több vagy kevesebb lakos között oszlik meg.

2. táblázat. A potenciális GDP növekedési üteme

(Százalék)

Ország	1982-1991	1992-2001	2002	2003	2004	2005
Belgium	2,1	2,1	2,3	1,9	2,0	2,0
NSZK	3,9	1,6	1,5	1,6	1,6	1,7
Görögország	1,2	2,6	3,1	3,3	3,5	3,5
Spanyolország	2,6	2,9	2,8	2,7	2,7	2,6
Franciaország	2,0	2,1	1,9	2,2	2,1	2,1
Írország	3,6	7,2	6,6	5,2	5,3	4,7
Olaszország	2,4	1,6	1,8	1,5	1,5	1,4
Hollandia	2,1	2,8	2,3	1,4	2,2	1,6
Ausztria	2,3	2,2	2,3	2,1	2,1	2,0
Portugália	2,8	2,8	2,6	1,6	1,6	1,8
Finnország	2,5	2,4	2,8	2,5	2,3	2,5

4 The fit and the flabby. The Economist, 2004. szeptember 18., 85. oldal.

Ország	1982-1991	1992-2001	2002	2003	2004	2005
GMU	2,8	2,1	2,0	1,9	2,0	1,9
Dánia	1,6	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
Svédország	2,0	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2
Egyesült Királyság	2,1	2,6	2,7	2,5	2,5	2,4
EU-15	2,6	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0
USA	2,9	3,2	2,8	3,0	3,0	3,1

Megjegyzés: Luxemburgra nincs adat. A 2004. és a 2005. évi adat előrejelzés. A potenciális GDP-t a Cobb-Douglas termelési függvény megközelítéssel becsülték.

Forrás: OECD Economic Outlook, 2004. No.75., 2004/2

Az egy főre jutó GDP 1961 és 1990 között 0,6 százalékponttal gyorsabban emelkedett az Európai Unióban, mint az USA-ban, 1991 és 1995 között a növekedési ütem kiegyenlített volt a két régióban, 1996 és 2000 között 0,6 százalékpontos, 2001 és 2004 között 0,5 százalékpontos előny mutatkozott az USA javára (3. táblázat). Az egy főre jutó GDP tekintetében az utóbbi tíz évben az EU lemaradása az USA mögött tehát kisebb mértékű volt, mint a GDP volumenének növekedési üteme alapján. Az USA népessége gyorsabban nőtt, mint az Európai Unióé, ennek hatása jut kifejezésre abban, hogy az USA egy főre jutó GDP-je lassabban emelkedett, mint a GDP volumene, és az egy főre jutó GDP dinamikája kiegyenlítettebb volt a két régió között. Szétfeszítené e tanulmány tartalmi és terjedelmi kereteit annak az elemzésre, hogy a népesség számának változása hogyan érinti a gazdasági növekedés ütemét hosszú távon.

Az Európai Unió egy főre jutó GDP-jének a szintje a második világháborút követő negyedszázadban folyamatosan zárkózott fel az amerikai mögé. Ez a folyamat az 1970-es évtized elején megállt, és miként arra a növekedési ütemekből is következtetni lehet, azóta az amerikai szint 70 százaléka körül mozgott.

Végül a teljesség érdekében megjegyzendő, hogy nagyságrendi összefüggések miatt az egy főre jutó GDP dinamikáját sem emeli érdemben a bővülés. A 25 tagú Európai Unió egy főre jutó GDP-je mindössze 0,1 százalékponttal nő gyorsabban, mint a 15 régi tagállamé.

Termelékenységi trendek

Amíg a GDP és az egy főre jutó GDP a gazdasági fejlődés mennyiségi oldalát ragadja meg, addig a termelékenységi mutatószámok a gazdasági hatékonyságra utalnak. Az egy foglalkoztatottra jutó GDP-vel definiált munkatermelékenység éves átlagos növekedési üteme 1961 és 1990 között 1,4 százalékponttal, 1991 és 1995 között pedig 0,6 százalékponttal volt nagyobb az Európai Unióban, mint az USA-ban (3. táblázat). Ez a trend az 1990-es években fordult meg, így 1996 és 2000 között 0,8 százalékponttal, 2001 és 2004 között pedig 0,5 százalékponttal volt nagyobb az USA termelékenységnövekedési üteme, mint az Európai Unióé. Annak ellenére, hogy az új tagállamokban a termelékenység háromszor gyorsabban nő, mint a régiókban, nagy-

ságrendi okok miatt a bővülés csak 0,2 százalékponttal emeli az EU-15 termelékenységi dinamikáját. Az egy foglalkoztatottra jutó GDP 23 százalékkal magasabb az USA-ban, mint az Európai Unióban.

Az elemzett termelékenységnövekedési különbségekből bizonyos módszertani problémák miatt csak óvatosan szabad messzemenő következtetéseket levonni. Egyrészt az egy foglalkoztatottra jutó GDP a munkatermelékenység nem tökéletes mérőszáma. Nem veszi figyelembe ugyanis azt, hogy az egyes országokban részben a jogi szabályozás sajátosságai miatt eltér a részmunkaidőben foglalkoztatottak száma és aránya, más és más a törvényes heti munkaidő hossza, az egyes országok különböznek egymástól a szintén törvényben szabályozott fizetett szabadság hossza és a fizetett ünnepnapok száma alapján is. Ezért a termelékenység megbízhatóbb mutatószáma lehet a GDP-re jutó munkaórák, még inkább a ledolgozott munkaórák száma. (Az egy főre jutó ledolgozott munkaórák számáról nem állnak rendelkezésre széles körű nemzetközi összehasonlítást lehetővé tevő adatsorok.)

3. táblázat A termelékenység éves átlagos növekedési üteme az EU-ban és az USA-ban

(Százalék)

Ország	GDP/foglalkoztatott				Egy órára jutó kibocsátás	
	1961-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2004	1990-1995	1995-2003
Belgium	3,2	1,1	1,4	0,8	2,3	1,6
NSZK	2,7	2,1	1,1	0,9	3,5	1,9
Görögország	4,2	0,7	2,5	3,1	0,6	3,1
Spanyolország	4,2	1,9	0,7	0,5	2,3	-0,3
Franciaország	3,3	1,5	1,3	0,6	1,4	1,3
Írország	3,9	2,9	3,9	2,7	3,6	4,9
Olaszország	3,5	2,1	1,1	0,0	2,3	0,5
Luxemburg	2,5	1,3	2,8	-0,1	2,3	1,1
Hollandia	2,7	1,3	1,2	0,6	1,4	0,6
Ausztria	3,5	2,1	1,9	0,8	1,8	2,3
Portugália	4,7	2,3	1,8	0,1	3,6	1,6
Finnország	3,5	2,9	2,4	1,4	2,6	2,6
GMU	3,2	1,7	1,1	0,6	n.a.	n.a.
Dánia	2,1	2,0	1,6	1,5	2,4	1,7
Svédország	2,2	2,9	2,5	1,4	2,0	2,1
Egyesült Királyság	2,1	2,7	1,6	1,5	2,9	1,8
EU-15	2,9	1,9	1,3	0,7	2,5	1,3
EU-10 (új tagok)	n.a.	n.a.	3,8	3,3	n.a.	4,2
EU-25	n.a.	n.a.	1,5	1,0	n.a.	1,7
USA	1,5	1,3	2,1	2,2	1,0	1,9

Megjegyzés: A 2004. évi adatok előrejelzések, n.a.: nincs adat

Forrás: European Commission: Economic forecast, Spring 2004, Conference Board

Az egy munkaóra jutó kibocsátással definiált termelékenység 1990 és 1995 között 1,5 százalékponttal gyorsabban nőtt az EU-ban, mint az USA-ban. A trend itt is megfordult az 1990-es évtized derekán, 1995 és 2003 között az USA-ban nőtt 0,6 százalékponttal gyorsabban a termelékenység (3. táblázat). Hosszabb időszak átlagában azonban nem volt nagy különbség a két régió között. Így 1990 és 2003 között éves átlagban az EU-ban 2 százalék, az USA-ban 1,8 százalék volt a termelékenység dinamikája.

Figyelmet érdemel, hogy 1995 és 2003 között az egy órára jutó kibocsátás alapján az Európai Unió négy tagállamának (Görögország, Írország, Ausztria és Finnország) termelékenységi dinamikája haladta meg az amerikaiét⁵.

Az egy ledolgozott munkaóra jutó GDP alapján 1994 után a termelékenység éves átlagban 2 százalékkal nőtt az USA-ban, ezzel szemben 1,7 százalékkal az Európai Unióban⁶. Végül is a különbség a két termelékenységi mutatóval mért termelékenységi dinamika között nem jelentős. Az egy ledolgozott munkaóra jutó GDP 10 százalékkal nagyobb az USA-ban, mint az EU-ban.

Egyes vélemények szerint csekély a különbség az egy órára jutó GDP növekedési ütemével definiált termelékenységi dinamikában az USA és a Gazdasági és Monetáris Unió között. A különbség jórészt átmeneti, időleges fejleményekkel magyarázható egyes szektorokban, amilyen például a kiskereskedelem⁷. Az USA-ban az utóbbi időben kiemelkedő ütemben nőtt a termelékenység a kiskereskedelemben, főként a WalMart terjeszkedése nyomán. E nagyvállalat erősödő versenye miatt ugyanis nagy számú, alacsony termelékenységű kis üzlet zárt be, ami értelemszerűen emelte a szektor termelékenységét.

Módszertani problémák

A statisztikai mutatószámok több torzítást tartalmaznak. Ami a termelést illeti, az USA-ban a számítógépes szoftvert beruházásként számolták el, így a szoftverekkel kapcsolatos ráfordítások megjelentek a GDP-ben. Az Európai Unióban ezzel szemben a szoftvereket folyó költségként kellett elszámolni, következésképpen ezeket a ráfordításokat nem tartalmazta a GDP. A szoftverekre fordított növekvő kiadások az 1990-es évtized második felében felértékelték az USA GDP-jét az Európai Unióéhoz képest. eltérőek voltak a számítógépek árnövekedésének számítási módszerei is. Az USA-ban a teljesítmény növekedésével kapcsolatos minőségjavulást is figyelembe vették a számítógépek árindexének kiszámításakor. (Ha egy mai számítógép kétszer nagyobb teljesítményű, mint két évvel ezelőtt, de nominálisan ugyanannyiba kerül, akkor 50 százalékos az árcsök-

5 Robert H. McGuckin – Bart van Ark: Performance 2004. Productivity, Employment, and Income in the world's Economies. The Conference Board, Research Report, R-1351-04-RR, New York, 13. oldal.

6 Mirror, mirror on the wall. Special report Europe versus America. The Economist, 2004. június 19., 75. oldal.

7 Paul de Grauwe: The fallacy that stifles growth in Europe. Financial Times, 2004. augusztus 5., 11. oldal.

kenés.) Erre az EU-ban nem volt mód, aminek következtében ezen a területen is alulértékelt az európai uniós teljesítmény⁸.

Az Európai Bizottság egyik elemzése szélesebb összefüggésrendszerbe helyezve vizsgálta az USA és az EU közötti különbségeket az információs technológiákat illetően⁹. A Bizottság anyaga szerint az információs és kommunikációs technológiák négy csatornán keresztül befolyásolják a gazdasági növekedést:

Az első maga a beruházási csatorna, azaz a termelési potenciál növekedése az információs és kommunikációs technológiai tőke felhalmozása révén. Ennek eredményeként nő az egy foglalkoztatott által működtetett tőke (capital deepening). Ez eredményezheti a meglévő áruk és szolgáltatások megnövekedett kibocsátását, de jelentheti új termékek előállítását vagy új szolgáltatások nyújtását.

A második csatorna az információs és kommunikációs technológiák gyártásában tapasztalható gyors műszaki fejlődés.

A harmadik csatorna a lehetséges termelési externáliákat (hálózati externáliák) tartalmazza, amelyek az információs és kommunikációs technológiákhoz kapcsolódnak.

A negyedik csatorna esetében arról van szó, hogy az információs technológiák iránti megnövekedett kereslet a munkaerő és a tőke más formái iránti keresletet is fokozhatja. Itt azonban azt is figyelembe kell venni, hogy az információs és kommunikációs technológiák más inputokat helyettesítenek, és az új technológiák alkalmazása, az azzal kapcsolatos átszervezések a munkaerő- és a tőkepiacokon súrlódásokat idéznek elő. Ezért a negyedik csatorna esetében negatív növekedési hatásokkal is számolni kell, legalábbis rövid és középtávon.

Az Európai Bizottság elemzésének fő következtetése az, hogy az USA az 1990-es években az információs és kommunikációs technológiák elterjedéséből és az e technológiákba történő beruházásokból egyaránt profitált. Az Európai Unióban ezzel szemben a pozitív hatások csak az információs és kommunikációs technológiákba történő beruházásokra korlátozódtak. Ez arra utal, hogy az adaptációs stratégia, bármi legyen is az oka, nem elegendő a világ – USA által meghatározott – élvonalának az eléréséhez.

Ezeket a következtetéseket nem feltétlenül támasztják alá a számok. A felhasználás terén meglévő különbségeket mutatja, hogy amíg 2002-ben az USA-ban a GDP 4,42 százalékára rúgtak az információs és kommunikációs technológiákra fordított kiadások, addig ez az arány mindössze 2,8 százalék volt az Egyesült Királyságban, 2,09 százalék az NSZK-ban és 1,97 százalék Franciaországban¹⁰. Ami a ráfordításokat illeti, az információs technológiai szektor az amerikai GDP 2,3 százalékát adta, míg aránya 1,5 százalék volt az NSZK-ban és 1,3 százalék Franciaországban. Úgy tűnik, hogy az USA és a nagy EU-tagállamok közötti rés nagyobb a felhasználásban, mint a ter-

8 Mirror, mirror on the wall. Special report Europe versus America. The Economist, 2004. június 19., 76. oldal.

9 European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs: The contribution of information and communication technologies to growth in Europe and the US: A macroeconomic analysis. *European Economy*, Supplement A, Economic trends, No. 12., december 2000.

10 Davids Fairlamb — Andy Reinhardt — Laura Cohn: Productivity paralysis. Business Week, 2004. augusztus 9., 85. oldal.

melésben. Becslések szerint az USA-ban a technológiai szektorra jutott a termelékenységnövekedés negyede, viszont kevesebb, mint 20 százaléka az EU-ban¹¹.

Ennél a gondolatmenetnél valamivel szélesebb a Sapiro-jelentés következtetése, amely az innovációk elégtelenségét hangsúlyozza, kiemelve azokat a tényezőket, amelyek hátrányosan érintik az innovációs tevékenységet. Ilyenek a kutatás-fejlesztésben, az oktatásban és szakképzésben, az innovációk infrastruktúrájában és finanszírozásában meglévő hátrányok az USA-val szemben, a magas adóterhelés és a munkaerőpiac rugalmatlansága¹². Ha a munkaerő-elbocsátásnak nagy a költsége, akkor nem várható, hogy a vállalatok nagy összegeket ruházzanak be munkaerő-megtakarító információs és kommunikációs technológiákba.

A munkaórák számát tekintve az USA és az EU között fontos eltérés, hogy amíg az amerikai statisztikák a nem mezőgazdasági szektor nélkül számolják ki az egy munkaóra jutó kibocsátással definiált termelékenységet (ami nem tartalmazza az alacsonyabb hatékonyságú és termelékenységtől elcsúszott közzsférát), addig az Európai Unióban a mutatószámokban benne foglaltatik az állami-közületi szféra, de nem igazítják ki a mutatószámot a ledolgozott munkaórák csökkenésével.

Ha viszont a termelékenységi mutatókat megtisztítják a gazdasági ciklusok hatásaitól, akkor az utóbbi tíz évben a trendszerű termelékenységi dinamika valamivel gyorsabb volt a Gazdasági és Monetáris Unióban, mint az USA-ban¹³. Ez azt jelenti, hogy a termelékenységnövekedés legfőbb forrásai az USA-ban sokkal inkább a gazdasági ciklusok sajátosságai voltak, mint hosszú távon érvényesülő, trendszerű tényezők.

Gazdasági növekedés, termelékenység és jólét

A termelékenység és az életszínvonal között a munkaórák teremtik meg a kapcsolatot. Minél nagyobb a ledolgozott munkaórák száma és minél magasabb a relatív termelékenységi szint, annál nagyobb az egy főre jutó GDP. A ledolgozott munkaórák száma két tényezőtől függ: a munkaidőtől és a foglalkoztatási rátától, azaz attól, hogy a munkaképes korú lakosság hány százalékát foglalkoztatják. Az egy főre jutó éves ledolgozott munkaórák száma 1970-ben 800 volt mind az USA-ban, mind pedig a GMU-hoz tartozó országokban. Ez a szám mára 950-re nőtt az USA-ban, miközben 700 alá csökkent a Gazdasági és Monetáris Unióban¹⁴. Az egy fog-

11 Davids Fairlamb — Andy Reinhardt — Laura Cohn: Productivity paralysis. Business Week, 2004. augusztus 9., 85. oldal.

12 An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Chairman of the Group: André Sapiro. Brüsszel, 2003. július, 27-40. oldal.

13 Kevin Daly: Euroland's secret success. Goldman Sachs Global Economics Paper No. 102., January, 2004. Idézi: Mirror, mirror on the wall. Special report Europe versus America. The Economist, 2004. június 19., 75. oldal.

14 Paul de Grauwe: The fallacy that stifles growth in Europe. Financial Times, 2004. augusztus 5., 11. oldal.

lalkoztatottra jutó munkaidő 20–30 százalékkal több az USA-ban, mint az Európai Unióban¹⁵. Különösen a Gazdasági és Monetáris Unió nagy tagországaiiban (NSZK, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) alacsony a munkaidő.

Az Európai Unió egy főre jutó GDP-je vásárlóerő-paritáson az amerikai 71 százaléka volt 2003-ban. Ez az arány az 1980-as évek eleje óta alig változott. A fenti összefüggések alapján a különbség egyik oka az, hogy az EU-ban a foglalkoztatás utóbbi években bekövetkezett, az amerikaiánál dinamikusabb bővülése ellenére alacsonyabb a foglalkoztatási ráta (66 százalék), mint az USA-ban (ahol 75 százalék). Az Európai Unión belül 2003-ban 70 százalék feletti foglalkoztatási rátát Dániában (76,3 százalék), Ausztriában, Svédországban, Portugáliában és az Egyesült Királyságban regisztráltak. A dán és a brit érték vezethető vissza leginkább sikeres munkaerő-piaci politikákra. Az elemzés tovább finomítható nemek, életkor és a munkanélküliség szerint. Az EU-ban a munkaképes korú nők foglalkoztatási rátája 10 százalékponttal, az 55 éven felülieké pedig 19 százalékponttal alacsonyabb, mint az USA-ban, miközben a részmunkaidős foglalkoztatás is elterjedtebb. A munkanélküliségi rátában meglévő különbség azzal kapcsolatos, hogy az EU-ban nagyobb a munkanélküliség a fiatalok körében. Az 1990-es években az egy foglalkoztatottra jutó munkaidő csökkenése Hollandiában, Írországban és az NSZK-ban a nők arányának a növekedését tükrözte a foglalkoztatásban¹⁶. Ha az EU el kívánna érni az amerikai foglalkoztatási rátát, akkor 17 millió új munkahelyet kellene teremtenie, azaz a jelenleginél 17 millióval több embert kellene foglalkoztatnia. Egyes vélemények szerint az alacsonyabb foglalkoztatási ráta az USA-val szembeni rés kétharmadát magyarázza¹⁷.

A gazdasági teljesítményekkel, illetve a foglalkoztatással szembeni stratégiai kihívás a lakosság elöregedése, ami az EU-ban súlyosabb gond, mint az USA-ban. Egy nőre vetítve a termékenységi ráta 1,3 gyermek az EU-ban, míg az USA-ban 2,15 gyermek. A várható életkor egy évvel magasabb az Európai Unióban. Az ENSZ előrejelzése szerint, amely egyébként az EU-ban 1,7, az USA-ban 2,2 gyermeket termékenységi ráta feltételezésével készült, 2050-ben az átlagos életkor 39-ről 48,5 évre nő az EU-ban és 35,6-ról 41,3 évre az USA-ban. Az OECD számításai szerint a 65 évesnél idősebb korosztály aránya a munkaképes korú népességhez (a 20 és 65 év közötti korosztály) viszonyítva a 2003. évi 26-ról 2050-ben 52,1 százalékra nő az EU-ban, 22-ről 37 százalékra az USA-ban. A demográfiai trendek közötti különbségek miatt 2050-ben az EU-ban a költségvetésből finanszírozott egészségügyi kiadások és nyugdíjak aránya a GDP-ben 9-10 százalékponttal magasabb lesz az EU-ban, mint az USA-ban¹⁸. Ennek a többletterheknek a finanszírozása elég nehéz lesz olyan feltételek között, amikor a Stabilitási és Növekedési Paktum a GDP 60 százalékában maximálja az államadósság nagyságát. E kihívás megválaszolása egyrészt a

15 World Economic Outlook, Trade and Finance. International Monetary Fund, 2002 szeptember, 18. oldal.

16 Tito Boeri — Guido Tabellini: The myth of leisure-loving European. Financial Times, 2004. június 4., 13. oldal.

17 Tito Boeri — Guido Tabellini: The myth of leisure-loving European. Financial Times, 2004. június 4., 13. oldal.

18 Guillermo de la Dehesa: Europe's social model will crumble without reform. Financial Times, 2004. szeptember 15., 15. oldal.

harmadik országokból történő bevándorlási politika újragondolását, konkrétan liberalizálását, másrészt a termelékenység növekedésének további ösztönzését sürgeti.

A másik ok az, hogy az EU-ban rövidebb az egy foglalkoztatottra jutó munkaidő, mint az USA-ban. Egy becslés szerint az átlag amerikai 40 százalékkal többet dolgozik életében, mint az átlag német, francia vagy olasz¹⁹. Az USA-ban a foglalkoztatottak évente átlagosan 211 órával többet dolgoznak, mint az Európai Unióban. Egy, az USA és Franciaország közötti összevetésből kitűnik, hogy 1970 és 2000 között az USA-ban az egy ledolgozott órára jutó GDP 38 százalékkal, az egy foglalkoztatottra jutó munkaidő 26 százalékkal nőtt, a két hatás eredőjeként az egy foglalkoztatottra jutó GDP 64 százalékkal bővült. Franciaországban ezzel szemben amíg az egy ledolgozott órára jutó GDP 83 százalékkal bővült, addig az egy foglalkoztatottra jutó ledolgozott órák száma 23 százalékkal csökkent, így az egy foglalkoztatottra jutó GDP csak 60 százalékkal nőtt²⁰. A rövidebb munkaidőre vezethető vissza az USA-val szembeni rés fennmaradó egyharmada.

A kérdés ezzel kapcsolatban az, hogy mi az oka a ledolgozott órák száma csökkenésének: a munkavállalók szabadidővel kapcsolatos preferenciája a jövedelmek növekedésével, vagy pedig a munkaidőre és a nyugdíjkorhatárra vonatkozó jogi szabályozás, esetleg a több munkára nem ösztönző adórendszer. Egyes szakértők szerint az EU-ban nagyobb érték a szabadidő, mint az USA-ban, mert a termelékenységnövekedés eredményei növekvő szabadidőben csapódtak le²¹. E felfogásban empirikus vizsgálatok alapján nem indokolt túlságosan nagy jelentőséget tulajdonítani az adóknak az egy főre jutó ledolgozott munkaórák számának csökkenésében. A magas adókra legfeljebb egyharmad részben vezethető vissza az egy főre jutó munkaórák számának csökkenése.

Más vélemények szerint az USA mögötti lemaradásra jórészt magyarázatot ad a részmunkaidős foglalkoztatás terjedése Európai Unió tagállamaiban. A részmunkaidős foglalkoztatás az egy foglalkoztatottra jutó munkaidőben az EU és az USA közötti különbség negyedére ad magyarázatot²². Az NSZK-ban erre a tényezőre vezethető vissza a különbség fele. Ennek alapján tehát nem annyira egyéni választásokra, a szabadidővel kapcsolatos preferenciákra vezethető vissza az USA és az EU közötti különbség a termelékenységnövekedés és az egy főre jutó GDP dinamikájában, hanem a követett gazdaságpolitikákra, illetve közpolitikákra. Az idősebb generáció esetében az alacsonyabb foglalkoztatási ráta kielégítően magyarázható a nagyvonalú nyugdíjrendszerrel. A fiatalok és a nők alacsony foglalkoztatási rátája pedig a munkaügyi intézmények prioritásait tükrözi, amelyek a bent lévők érdekeit védik, és alkuerejét növelik, miközben a kívülállók munkához jutását nehezítik. Az alacsonyabb munkaidőben sem a munkával kapcsolatos egyéni preferenciák jutnak érvényre, hanem az, hogy az EU-ban egy órai munka adóterhe 50

19 Mirror, mirror on the wall. Special report Europe versus America. The Economist, 2004. június 19., 76. oldal.

20 Mirror, mirror on the wall. Special report Europe versus America. The Economist, 2004. június 19., 76. oldal.

21 Olivier Blanchard: The economic future of Europe, NBER Working Paper, No. 10310, 2004 március.

22 Tito Boeri — Guido Tabellini: The myth of leisure-loving European. Financial Times, 2004. június 4., 13. oldal.

százalék, az USA-ban viszont mindössze 30 százalék, miközben a magasabb indirekt adókulcsok miatt a munkavállalók keresetükből kevesebb árut és szolgáltatást tudnak vásárolni az Európai Unióban, mint az USA-ban.

Az eltérő ösztönzők tehát nagymértékben magyarázzák a rövidebb munkaidőt az EU-ban, amelyek elválaszthatatlanok bizonyos közpolitikáktól és újraelosztási politikáktól, amelyekből az idősebbek profitálnak²³. Franciaországban például a 35 órás munkaidő bevezetése drasztikusan csökkentette a teljes munkaidőben foglalkoztatottak munkaidejét. Az Európai Bizottság legújabb javaslata a munkaidőre vonatkozó jogszabályok harmonizálásáról nem fogja javítani a munkaerőpiac rugalmasságát. A társadalombiztosítási rendszernek sok olyan eleme van az Európai Unió tagállamaiban, amely bünteti azokat, akik dolgoznak, miközben „megjutalmazza” azokat, akik nem.

A heti munkaidő kérdése nemrégiben annak kapcsán került előtérbe, hogy a Siemens választás elé állította munkavállalóit, pontosabban a szakszervezeteket: felemeli a heti munkaidőt 35-ről 40 órára, de a többletmunkáért nem fizet, nyaralási és karácsonyi pótlékot pedig csak akkor, ha az üzemek eredményesek, vagy áttelepíti a telefonkészülék gyártást az olcsóbb költségű Magyarországra. A precedens követően hasonló szerződést kötött a munkavállalóival a Bosch és a Daimler-Chrysler is, bár arról még nincs szó, hogy a kormányzati szinten is megtették volna az előkészületeket a törvényes heti munkaidő növelésének intézményesítésére.

Nem csekély mértékben befolyásolja közvetlenül és közvetve a termelékenységet a munkaerőpiac rugalmassága. Minél könnyebb az új munkaerő felvétele, minél kevesebb adminisztratív akadályba ütközik a munkaerő elbocsátása, minél kisebb az elbocsátás költsége, és minél nagyobb mozgásteret ad a vállalatoknak a munkaidő szabályozása, annál gyorsabban növelhető a termelékenység. A Világbank felmérése az egyes országok munkaerő-piaci rugalmasságáról az említett tényezőket számszerűsíti és rangsorolja. Az indexek a munkajogi szabályozás rugalmasságára utalnak. Az indexek értéke 0 és 100 között lehet. Minél nagyobb az index értéke, annál rugalmatlanabb a munkaerőpiac szabályozása. A foglalkoztatási feltételek indexe a munkaerő-felvétel, a munkaidő-merevség és az elbocsátási merevség indexének az átlaga. Tartalmukat tekintve a rész- és teljes munkaidős munkaszerződések elérhetőségét, a munkaidővel kapcsolatos követelményeket, a minimálbérre vonatkozó jogszabályokat és a foglalkoztatás minimális feltételeire vonatkozó előírásokat vizsgálják.

4. táblázat Munkaerő-felvétel, elbocsátás és foglalkoztatási feltételek (2004)

Ország	Munkaerő-felvétel nehézsége index	Munkaidő- merevség index	Elbocsátási nehézség indexe	Foglalkoztatási rugalmasság indexe	Elbocsátás költsége (hetek száma*)
Belgium	11	40	10	20	8
NSZK	44	80	40	55	80
Görögország	76	80	40	66	133
Spanyolország	67	80	60	69	68

23 Tito Boeri — Guido Tabellini: The myth of leisure-loving European. Financial Times, 2004. június 4., 13. oldal.

Ország	Munkaerő-felvétel nehézsége index	Munkaidő- merevség index	Elbocsátási nehézség indexe	Foglalkoztatási rugalmasság indexe	Elbocsátás költsége (hetek száma*)
Franciaország	78	80	40	66	32
Írország	28	40	20	29	52
Olaszország	61	60	30	50	47
Hollandia	28	60	40	43	16
Ausztria	0	80	40	40	55
Portugália	33	80	60	58	98
Finnország	33	60	40	44	24
Dánia	0	40	10	17	39
Svédország	28	60	40	43	34
Egyesült Királyság	11	40	10	20	25
USA	0	0	10	3	8
OECD-átlag	26,2	50,0	26,8	34,4	40,4

Megjegyzés: Luxemburgra nincs adat. *Amíg munkabért kell fizetni.

Forrás: World Bank Doing business in 2005. <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/ExploreEconomies/BusinessClimateSnapshot.aspx?economyid=93>

A 4. táblázatból kitűnik, hogy az USA munkaerőpiaca minden tekintetben rugalmasabb, mint az Európai Unió bármelyik tagországáé. Az OECD-átlagnál is csak a belga, az ír, a dán és a brit munkaerő-piaci rugalmasság kedvezőbb. A táblázat nyilvánvalóan adott állapotot tükröz. Az árnyaltabb képhez azonban az is hozzátartozik, hogy például az NSZK-ban a gazdasági reformok jegyében a 83 millió lakosból 6,3 millió fő írta alá a mini munkahelyteremtéssel kapcsolatos megállapodást, amely 400 eurós adómentes havi munkabér fejében tesz lehetővé részmunkaidős foglalkoztatást²⁴. Ez ugyan nem oldja meg a munkanélküliség problémáját, de jelentős lépés a munkaerőpiac rugalmasabbá tétele felé.

A fenti képet tovább árnyalja, hogy az Európai Unióban „kúszó” munkaerő-piaci szerkezeti reformoknak lehetünk tanúi. E reformok egy része nem ölt jogszabályi formát, hanem a verseny kényszeríti ki (az ipari és szolgáltatási tevékenységek alacsony költségintű országokba történő kitelepítése – outsourcing –, illetve az azzal való fenyegetés), mint például a más összefüggésben említett munkaidő-hosszabbítás vállalati szinten. Ide tartozik az is, hogy mind több fiatal kezdő munkavállaló hajlandó ideiglenes vagy részmunkaidős szerződéssel dolgozni, ami lehetővé teszi a vállalatoknak, hogy vagy rugalmasan rendelkezzenek velük, vagy a feladatokhoz illeszék bérüket. Az életre szóló foglalkoztatás és a garantált béremelés mindinkább a múlté, miközben a rugalmas foglalkoztatási formák növelik a munkavállalók körében a bizonytalanságot.

Az EU alacsonyabb termelékenységnövekedési ütemében szerepet játszol még néhány tényező. Ilyen például az új vállalkozások számának alakulása. Az EU-ban jóval kevesebb, a piacon lévőknél nagyobb termelékenységű új vállalat alapítására kerül sor, mint az USA-ban. Kutatás-fejlesztésre is kevesebbet költenek az EU-ban (a GDP 2

²⁴ Charles P. Wallace: A brand new start? Time, 2004. július 26., 28. oldal.

százalékát), mint az USA-ban (3 százalék). Végül kiemelkedő fontosságú a piac nagysága és szabályozása. Az NSZK-ban például a bankszektor termelékenysége 13 százalékkal alacsonyabb, mint az USA-ban. Ennek egyik lényeges oka az, hogy nem történt meg a kereskedelmi, a takaré- és a szövetkezeti bankok jogi szétválasztása, és bár a pénzügyi gazdálkodó szervezetek nem csekély összeget ruháztak be információs technológiákba (elszámolási és fizetési rendszerek, on-line bankszolgáltatások nyújtása stb.), a méretgazdaságossági megtakarításokat nem képesek realizálni. Az Egyesült Királyságban a TESCO kiskereskedelmi vállalat munkatermelékenységi dinamikája 1 százalékponttal haladta meg az utóbbi öt évben a nemzetgazdasági átlagot. A termelékenységi előnyök teljes mértékű kiaknázását gátolja viszont a jogi szabályozás, mert nehezebb az engedélyt megszerezni nagyáruházak létesítéséhez, mint az USA-ban.

A piaci liberalizáció is ösztönzi a termelékenység növelését. Az NSZK-ban például 1998-ban nyitották meg a bel- és külföldi verseny előtt a villamosenergia- és a földgázpiacot. Ennek nyomán estek a nagykereskedelmi árak, az erőművek pedig 2000-ben 5,6 milliárd eurót fektettek be a hagyományosan alacsony termelékenységüket javító információs technológiákra. A piacnyitás óta a termelékenység 3,5 százalékkal emelkedett éves átlagban. Franciaországban ezzel szemben a virtuális monopóliumot élvező Electricité de France a német erőművi szektornál egyötöddel kevesebbet ruházott be információs és kommunikációs technológiákba, A munkatermelékenység dinamikája a németnek egyhatoda. A dereguláció és a liberalizáció nyomán más területeken, így például a távközlésben is gyorsult a termelékenység-növekedés üteme. A mobil telefon szolgáltatók sokkal termelékenyebbek az EU-ban, mint az USA-ban.

A teljesítményekben kialakult különbségekben szerepet játszhat még az is, hogy a jövedelemegyenlőtlenségek kisebbek az Európai Unióban, mint az USA-ban. Amíg az USA-ban a lakosság leggazdagabb 10 százalékának a jövedelme a legszegényebb 10 százalék jövedelmének 5,6-szorosa, addig az EU-ban ez a szorzó 3,5. Az USA-ban a lakosság 17 százaléka (a gyerekek 21,9 százaléka) relatív szegénységben él, míg az EU-ban ez az arány mindössze 9, illetve 10 százalék²⁵. Valószínűleg a nagyobb jövedelemkülönbségek is magyarázzák azt, hogy az USA-ban 2 millió ember van börtönben, kétszer annyi, mint az EU-ban, miközben az EU lakosság száma kétszerese az USA-énak. Az amerikai gazdaság kétségtelenül hatékonyabb, mint az Európai Unió tagállamaié. Ezt azonban nem csekély mértékben ellensúlyozza a kisebb jövedelemegyenlőtlenség, ami egyben számottevő költségvetési megtakarításokat tesz lehetővé.

Az USA és az Európai Unió főbb teljesítménymutatóinak összehasonlításából kitűnik, hogy az amerikai teljesítmény több szempontból felülértékelt. Ugyanakkor van néhány olyan tényező, amelynek figyelembevételével ez a különbség mérséklődik. Ilyen például az éghajlati viszonyok eltérése (Amerikában Florida, Kalifornia, Washington és Oregon állam kivételével szélsőségesebb az időjárás hidegebb telekkel és melegebb nyarakkal), ami abban jelentkezik, hogy az USA-ban nagyobb az aránya a GDP-ben a fűtésnek és a légkondicionálásnak. A magasabb bűnözési ráta miatt nagyobbak a lakások és a vállalkozások biztonságára és a börtönökre fordított kiadások (2 millió

25 Guillermo de la Dehesa: Europe's social model will crumble without reform. Financial Times, 2004. szeptember 15., 15. oldal.

ember van börtönben). A fogházak építési költségeit és a fegyőrök fizetését beszámítják a GDP-be. Mindez ugyan emeli a GDP-t, de nem növeli a jólétet. Más oldalról viszont az Európai Unió tagországainak GDP-jében nem jelentkezik a tömegközlekedéssel kapcsolatos kényelem. Az amerikaiaktól eltérően, sok embernek nem kell személygépkocsit vásárolnia a normális életvitelhez. Az Európai Unió tagállamaiban a tömegközlekedést a kormányok számára jelentkező költségen veszik számításba, nem pedig azon az értéken, amit a szolgáltatás a lakosságnak jelent. Az USA-ban viszont a több személygépkocsi értelemszerűen növeli a GDP-t. Mindezek figyelembevételével az USA-ban az életszínvonal legfeljebb 10 százalékkal magasabb, mint az EU-ban, miközben az egy főre jutó GDP tekintetében mintegy 30 százalék a különbség²⁶.

A gazdaságpolitika szerepe

Az utóbbi két-három évben, azaz rövid távon, az USA és az Európai Unió közötti gazdasági teljesítménykülönbség nem csekély mértékben volt visszavezethető a követett gazdaságpolitika, azon belül különösen a fiskális és a monetáris politika jellegére. Az USA-ban a gazdasági növekedés leglényegesebb forrása a költségvetési és monetáris expanzió volt, amely az USA történetében az utóbbi több mint három évben volt talán a legerőteljesebb.

A fiskális expanzió belül a katonai kiadások 44 százalékkal bővültek 2003 második negyedévében, ami a koreai háború óta a legnagyobb mértékű emelkedés. Ez egyébként a GDP 73,1 milliárd dollár növekményének 55 százalékát adta²⁷. A katonai kiadások nélkül tehát az amerikai GDP mindössze 1,4 százalékkal emelkedett volna. Történelmi tapasztalatok alapján a katonai kiadások multiplikatóra 0,75, azaz a katonai kiadások minden 1 dolláros növekedése 75 centtel emeli a GDP-t²⁸.

Az államháztartás GDP-arányos többlete 2000-ben 1,4 százalék volt, 2004-ben 5,1 százalékos deficit várható. Ez koncentráltan tükrözi a növekedésslassulás és a nagyarányú adócsökkentések hatását. Növekedésslassulás idején csökkennek az adóbevételek, miközben emelkednek a költségvetési kiadások (például a munkanélküliek számának a gyarapodása miatt). Az adócsökkentés és a megnövekedett költségvetési kiadások hatása az IMF szerint a következő három évben az amerikai GDP 5 százalékának felel meg²⁹.

A 2003. március végén hatályba lépett adócsökkentési csomag a következő tíz évben 350 milliárd dollár tehercsökkentést irányoz elő hivatalos adatok szerint. Más

26 Robert Gordon: Two centuries of economic growth: Europe chasing the American frontier. October, 2002, CEPR Discussion Paper 4415, <http://facultyweb.at.nwu.edu/economics/gordon/355.pdf> Idézi: Mirror, mirror on the wall. Special report Europe versus America. The Economist, 2004. június 19., 77. oldal.

27 Kurt Richebacher: America's recovery is not what it seems. Financial Times, 2003. szeptember 5., 13. oldal.

28 Barro, Robert J.: Why the second half looks more solid every day. Business Week, 2003. augusztus 25., 10. oldal.

29 The rising tide of red ink. The Economist, 2003. augusztus 23., 52. oldal.

becslések szerint hatása 800 milliárd dollárnak felel meg. A Morgan Stanley számításai szerint 160 milliárd dollár fiskális ösztönzést ad a GDP-hez (annak 1,5 százaléka) a következő négy negyedévben³⁰. Mindenesetre az 1981. évi Reagan-féle adócsökkentés óta ez a legnagyobb mértékű adómérséklés. Ebből 64 milliárd dollárt viszonylag rövid időn belül megkaptak az amerikai adófizetők részben adó-viszterítés, részben az év során fizetendő kevesebb adó formájában. Még az esetleges súrlódási veszteségek (adókkerülés stb.) figyelembevételével is jelentős fiskális ösztönzésről van szó. A kérdés az, hogy az adócsökkentés-e a legmegfelelőbb eszköz a beruházások serkentésére olyan időszakban, amikor a vállalatok a megfelelő áralkuerő hiányában továbbra is a munkaerőköltségek (a foglalkoztatás és a bérek) mérséklésével kívánják versenyképességüket javítani, amivel tömegesen járulnak hozzá a vásárlóerő csökkenéséhez.

Ugyanezt a pénzt hatékonyabban is el lehetne költeni, például az oktatásba, a kutatás-fejlesztésbe, az egészségügybe való beruházások révén, vagy úgy, hogy azoknak a személyi jövedelemadókat csökkentik célzottan, akik a pótlólagos jövedelmet elköltik, illetve a munkaadókat új munkaerő foglalkoztatására sarkallják³¹.

Lényeges impulzusokat kapott az amerikai gazdaság a jegybanks szerepet betöltő Fed kamatláb-politikájától. A Fed 2001 végétől összesen 13 alkalommal, 6,5 százalékponttal, 1 százalékos értékre mérsékelte irányadó rövid lejáratú kamatlábát, majd az utóbbi hónapokban megkezdte annak emelését, a jelenlegi 1,75 százalékra.

A gazdaságpolitikai ösztönzés ellenére az amerikai GDP növekedési üteme az utóbbi három évben a hosszú távú növekedési potenciál alatt volt. Ez arra is utalhat, hogy nem sokat segítettek a gazdaság- és monetáris politikai lépések, a gazdaság- és monetáris politika elvesztette korábbi hatóerejének egy részét.

Amíg az USA-ban az expanzív fiskális és monetáris politika serkentette a gazdasági növekedést, addig az Európai Unióban, azon belül a Gazdasági és Monetáris Unióban a Stabilitási és Növekedési Paktum és az Európai Központi Bank is akadályozta azt, hogy az eurózóna profitáljon a fiskális és monetáris stimulusból³². Az eurózóna gazdasága nem kapott, a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásai miatt nem is kaphatott ilyen jellegű ösztönzést. A paktum hosszú távon kiegyensúlyozott költségvetési pozíciót ír elő, a Gazdasági és Monetáris Unió azon tagállamait pedig, amelyek államháztartási hiánya három éven keresztül meghaladja a GDP 3 százalékát (a konjunktúraciklustól függetlenül), szankciókkal sújtja. A Stabilitási és Növekedési Paktum előírásai miatt az esetleges adócsökkentések konjunktúra-élénkítő hatása is mérsékelte. Az NSZK-ban például a 2004-ben bevezetett adócsökkentés hatását ellensúlyozza a költségvetési kiadások mérséklése.

Az Európai Központi Bank irányadó kamatlábát jóval kisebb mértékben csökkentette, mint a Fed, az irányadó kamatláb 2,75 százalékpontos mérséklés után alapodott meg a jelenlegi 2 százalékra. Sok szakértő szerint az Európai Központi Bank lassan és nem kellő mértékben csökkentette irányadó kamatlábát. Az Európai

30 Poised for growth? The Economist, 2003. június 14., 45. oldal.

31 Robert Kuttner: Welcome to the amazing jobless recovery. Business Week, 2003. július 28., 14. oldal.

32 Breaking the deflationary spell. The Economic, 2003. június 28., 28. oldal.

Központi Bank illetékesei azt az álláspontot képviselik, hogy a banknak nem a konjunktúra ösztönzése a feladata, hanem az infláció elleni védelem. Ezzel természetesen a vállalati szféra képviselői nem értenek egyet. A vállalati szféra képviselői szerint az inflációs célkitűzések érvényesítése mellett az Európai Központi Banknak a gazdasági növekedéssel szembeni követelményeket is szem előtt kellene tartania.

Az Európai Központi Bank a Gazdasági és Monetáris Unió átlagos feltételei alapján határozza meg irányadó kamatlábát. A paradoxon az, hogy az adott feltételek között azokban az országokban, ahol az inflációs ráta az EKB 2 százalékos irányadó kamatlábjánál kisebb, ott pozitív reálkamatláb van (ilyen az NSZK, kisebb mértékben Franciaország), ami fékezi a gazdasági növekedést. Ezzel szemben a magasabb inflációs rátájú országokban az EKB jelenlegi irányadó kamatlába növekedésösztönző hatású. Az Európai Központi Bankot és a Központi Bankok Európai rendszerét, illetve az általa követett monetáris politika prioritásait a német Bundesbank mintájára alakították ki. Jelenleg a legkevésbé éppen az NSZK érdekeinek felel meg.

A gyenge dollár az USA-ban mind a kivitelt, mind a vállalatok nyereségességét ösztönzi, miközben az erős euró hátrányosan érinti a Gazdasági és Monetáris Unió tagállamainak a kivitelt. (2002 elejétől az euró kereskedelmi forgalommal súlyozott árfolyama 15 százalékkal, 2002 szeptemberétől 11,5 százalékkal értékelődött fel.) Mivel az ázsiai országok nem engedik valutáikat felértékelődni a dollárral szemben, ezért az árfolyam-alkalmazkodás terhe az euróra nehezedik.

Az EU és az USA közötti gazdasági teljesítménykülönbséget hosszabb időtávot tekintve sok szakértő a merevebb nyugat-európai áru-, tőke- és munkaerőpiacra, a jóléti állam kiterjedt cél- és intézményrendszerére, ezzel összefüggésben a magasabb adóterhekre vezeti vissza. Szétfeszítené e tanulmány tartalmi és terjedelmi kereteit e problémakör részletesebb elemzése. Ezzel kapcsolatban két dolgot célszerű megjegyezni. Az egyik az, hogy a munkaerőpiacok rugalmatlanságát valószínűleg sok szakértő eltúlozza. Az utóbbi időben nagy számú pozitív változás volt ezen a területen is. Másrészt kevésbé ismert a hazai szakmai közvéleményben, hogy a jóléti állam cél- és eszközrendszerét megfelelő reformokkal össze lehetett egyeztetni a teljesítményorientációval és a nagyobb gazdasági hatékonysággal, miként erre Dánia, Finnország és Svédország példája utal³³.

Az USA-tól eltérően az Európai Unióban gyakran dolgoznak ki különféle, a versenyképességet javító programokat. Ilyen volt az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni határozata, amely azt a célt tűzte ki, hogy 2010-ig az EU a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljon. Ennek érdekében célul tűzték ki a tudásalapú gazdaság létrehozását, a szociális modell korszerűsítését, a társadalmi-gazdasági kohézió erősítését és a fenntartható gazdasági növekedést. E célok érvényesítésétől a potenciális GDP-dinamika 0,5–0,75 százalékpontos növekedését várják. 2000 és 2010 között a kutatás-fejlesztés arányát a GDP-ben 1-ről 3

33 Lásd részletesebben: Karl Aiginger: Copying the US or developing a New European Model — policy strategies of successful European countries in the nineties. Paper presented to the UN-ECE Spring Seminar 2004: Competitiveness and economic growth in the ECE region. Geneva, 23.2.2004, <http://www.unece.org/ead/sem/sem2004/papers/Aiginger.doc>

százalékra kívánják emelni. A fenntartható gazdasági növekedés ütemét 3 százalékra becsülték.

A lisszaboni folyamat lényeges részét képezi a foglalkoztatási stratégia. Ennek értelmében a foglalkoztatási rátát a 2000. évi 61-ről 2010-ben 50 százalékra, a nők esetében 51-ről 60 százalék fölé kívánják emelni. A már idézett Sapiro-jelentés is nagy számú javaslatot tett az Európai Unió nemzetközi versenyképességének javítására.

Az egyébként helyes helyzetértékelés és célmegjelölés mögött nehéz nem észrevenni a megkésett reakciót az USA gazdasági teljesítményének az 1990-es évtized második felében végbement javulására. Az a kérdés is feltehető, hogy vajon a közösségi szintű ambiciózus célokat nem a nemzetállami szintű reformok helyett (pótcselekvésként) dolgozzák ki. A lisszaboni célkitűzések megvalósítása meglehetősen elmentmondásos képet mutat. Az OECD által becsült fenntartható növekedési ütem kétharmada a Lisszabonban meghatározottnak. A kutatás-fejlesztésre és a foglalkoztatási rátára vonatkozó tényadatok is messze vannak a kitűzött céloktól.

Kibocsátási rés és nemzetközi versenyképesség

A gazdaságpolitika növekedést ösztönző vagy növekedést gátló szerepe a kibocsátási rés alakulásában is tükröződik. A kibocsátási rés definíciószerűen nem más, mint a tényleges GDP eltérése a potenciális GDP-től a potenciális GDP százalékában. A tényleges és a potenciális kibocsátás közötti különbség a többletkereslet vagy kereslethiány, amit kibocsátási résnek (output gap) is neveznek. A kibocsátási rés jellegéből adódóan átmeneti jövedelem vagy jövedelem-kiesés. Ha például a kereslet túlzott felfutása miatt a tényleges termelés a potenciális fölé emelkedik, és így a rés pozitívvá válik, akkor meghatározott időtávban ennek a kibocsátási ütem mérséklődése az ára³⁴.

Az 5. táblázatból kitűnik, hogy az 1995 és 2004 közötti időszakban a kibocsátási rés 2000 és 2001 kivételével negatív volt az Európai Unióban, míg 2001, 2002 és 2003 kivételével pozitív az USA-ban. Hosszabb távon a potenciális növekedési ütemet felül- és alulteljesítő évek kiegyensúlyozzák egymást. Egyelőre azonban nincs jele annak, hogy az Európai Unióban olyan évek következzenek, amelyekben a kibocsátási rés pozitív lesz. Az mindenesetre figyelemre méltó, hogy a Gazdasági és Monetáris Unióban 1993 óta negatív kibocsátási rés van (2001 és 2002 kivételével). Korábban az alul- és a felülteljesítő időszakok 4–5 évente váltották egymást. Feltételezhető, hogy a tartós negatív kibocsátási rés összefüggésbe hozható a Gazdasági és Monetáris Unióra való felkészüléssel, illetve a GMU működésével, amely a fiskális és monetáris egyensúlyi célok egyoldalú preferálásával nem eléggé növekedésbarát gazdasági környezetet teremtett. A negatív kibocsátási rés nyilvánvalóan nem függetleníthető a nemzetállami szintű gazdaságpolitikai problémáktól, az áru- és tényezőpiacok nem kellő rugalmasságától.

34 Darvas Zsolt – Simon András – Vadas Gábor: A potenciális kibocsátás meghatározói. Világgazdaság, 2003. december 15., 7. oldal.

5. táblázat A kibocsátási rés az EU tagállamaiban és az USA-ban

(A tényleges GDP eltérése a potenciális GDP-től a potenciális GDP százalékában)

Ország	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgium	-1,2	-2,4	-0,7	-0,5	0,7	2,3	0,9	-0,	-1,4	-1,5
NSZK	-0,9	-1,6	-1,7	-1,3	-0,8	0,7	0,0	-1,3	-2,9	-3,3
Görögország	-4,0	-4,0	-2,9	-2,9	-2,8	-2,1	-1,0	-0,1	0,9	1,3
Spanyolország	-3,9	-4,4	-3,3	-1,8	-0,5	0,6	0,4	-0,3	-0,5	-0,1
Franciaország	-2,0	-3,1	-3,4	-2,1	-1,1	0,7	0,7	-0,1	-1,8	-2,1
Írország	-2,3	-1,8	1,0	0,5	3,7	6,8	6,1	6,4	1,9	0,6
Olaszország	-1,0	-1,5	-1,1	-0,9	-0,9	0,5	0,5	-0,8	-2,0	-2,7
Hollandia	0,2	0,5	1,0	2,0	3,1	3,7	2,3	0,3	-2,1	-2,9
Ausztria	-0,5	0,0	0,1	1,8	2,2	1,7	1,0	1,0	0,6	0,6
Portugália	-1,9	-0,7	0,4	2,0	2,6	2,8	1,5	-0,6	-3,6	-4,2
Finnország	-7,3	-6,0	-3,2	-1,6	-1,2	1,2	-0,6	-1,0	-1,4	-1,1
GMU	-1,6	-2,2	-1,9	-1,1	-0,4	1,1	0,6	-0,5	-2,0	-2,3
Dánia	0,0	0,4	1,1	1,3	1,7	2,2	1,4	0,4	-1,3	-1,4
Svédország	-1,9	-1,7	-0,8	-0,2	0,0	1,3	0,6	-0,4	-0,7	-0,1
Egyesült Királyság	-1,9	-1,7	-0,8	-0,2	0,0	1,3	0,6	-0,4	-0,7	-0,1
EU-15	-1,7	-2,2	-1,8	-1,0	-0,4	0,9	0,4	-0,7	-2,0	-2,1
USA	-0,8	-0,2	0,8	1,5	2,4	1,9	-1,2	-2,0	-2,0	-0,3
US-GMU	0,8	2,0	2,7	2,6	2,8	0,8	-1,8	-1,4	-0,1	2,0

Megjegyzés: Luxemburgra nincs adat. A 2004. évi adat előrejelzés.

Forrás: OECD Economic Outlook, 2004. No.75., 2004/2

A vázolt szerkezeti problémák nemcsak a negatív kibocsátási résben tükröződnek, hanem abban is, hogy az EU tagállamai – néhány kivétellel (Ausztria, Svédország, Dánia) – mind hátrább kerültek az IMD által összeállított nemzetközi versenyképességi rangsorban.

6. táblázat Nemzetközi versenyképességi rangsor

Ország	2000	2001	2002	2003	2004
Belgium	19	18	19	18	25
NSZK	13	13	17	20	21
Görögország	34	31	36	42	44
Spanyolország	25	24	23	27	31
Franciaország	22	25	25	23	30
Írország	5	7	9	11	10
Olaszország	32	33	34	41	51
Luxemburg	3	2	2	2	9
Hollandia	4	6	4	13	16
Ausztria	18	14	15	14	13

Ország	2000	2001	2002	2003	2004
Portugália	28	32	33	39	39
Finnország	6	5	3	3	8
Dánia	12	15	6	5	7
Svédország	14	11	12	12	11
Egyesült Királyság	15	17	16	19	22
USA	1	1	1	1	1

Forrás: *World Competitiveness Yearbook, 2004*

A romló versenyképesség az OECD-importban elfoglalt pozíciók romlásában is kifejezésre jutott. Az EU-15 aránya 1991 és 2003 között 4,1 százalékponttal, 42,4-ről 38,3 százalékra csökkent a világexportban (7. táblázat). Ugyanebben az időszakban az USA relatív súlya mindössze 2,1 százalékponttal, 11,9-ről 9,8 százalékra mérséklődött. A világexportban elfoglalt részesedések alakulását torzítják valamelyest az euró/dollár árfolyamban végbement változások. Figyelmet érdemel, hogy az új tagállamok nagyobb mértékben emelik az Európai Unió világexport pozícióit, mint GDP-dinamikáját.

7. táblázat Az EU és az USA aránya a világexportban

(Százalék)

Ország	1991	1993	1995	2000	2001	2002	2003
Belgium	3,4	3,3	3,4	3,0	3,1	3,3	3,5
NSZK	11,4	10,1	10,2	8,6	9,3	9,6	10,1
Görögország	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Spanyolország	1,7	1,7	1,4	1,7	1,8	1,8	1,7
Franciaország	6,1	5,6	5,6	4,7	4,8	4,8	4,9
Írország	0,7	0,8	0,9	1,2	1,4	1,4	1,2
Olaszország	4,8	4,7	3,7	3,7	3,9	3,8	3,4
Luxemburg	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Hollandia	3,8	3,7	3,8	3,3	3,5	3,5	3,5
Ausztria	1,2	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2
Portugália	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Finnország	0,7	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
GMU	34,6	32,2	32,9	28,7	30,5	31,1	32,0
Dánia	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9
Svédország	1,6	1,3	1,5	1,4	1,2	1,3	1,4
Egyesült Királyság	5,2	5,1	4,0	4,2	4,6	4,2	4,1
EU-15	42,4	39,3	40,2	35,3	36,9	37,5	38,3
EU-10 (új tagok)	n.a.	1,5	1,6	1,9	2,2	2,4	2,7
EU-25	n.a.	40,7	41,8	37,2	39,1	39,9	41,0
USA	11,9	12,3	11,4	12,3	11,9	10,9	9,8
Világ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: *IMF International Financial Statistics*

Összefoglalás és következtetések

Az 1990-es évtized elejétől a 15 tagú Európai Unió gazdasági teljesítménye a GDP éves átlagos növekedési üteme alapján elmaradt az USA-é mögött. A potenciális GDP-dinamika is folyamatosan csökkent. A lemaradás kevésbé volt jelentős demográfiai okok miatt az egy főre jutó GDP tekintetében. A termelékenység 1961 és 1990 között gyorsabban nőtt az EU-ban, mint az USA-ban. Az 1990-es évtized első felében nem volt különbség a két régió között, míg az évtized derekától az USA egyértelmű fölénye domborodott ki. A csúcstechnológiai szektor fejlődése mind a termelés, mind pedig a felhasználás oldaláról sokkal nagyobb mértékben járult hozzá a termelékenység javulásához az USA-ban, mint az Európai Unióban. Néhány időleges szektorális sajátosság (az amerikai kiskereskedelem hatékonyságjavulása) mellett ez a tényező magyarázza az EU lemaradását az USA mögött. A bővülés az új tagállamok csekély gazdasági súlya miatt nem javítja érdemben az EU-15 növekedési és termelékenységi mutatóit. A potenciális növekedési ütem 1982 után végig alacsonyabb volt az USA-ban, mint az Európai Unióban. Az 1990-es évtized eleje óta az USA potenciális GDP-dinamikája 1 százalékponttal haladja meg az Európai Unióét. Különösen alacsony, 2 százalék alatti az NSZK és Olaszország potenciális GDP-dinamikája.

A gyenge belső hajtóerők miatt az EU gazdasági növekedése rövid távon kiemelkedő mértékben támaszkodik a külső kereslet alakulására, ami viszont nagyságrendi összefüggés és az EU kivitelének relációs szerkezete miatt az USA-tól függ döntő mértékben. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy az EU gazdasági növekedését kiemelkedő mértékben befolyásolják az USA-ban uralkodó és várható irányzatok.

Az USA és az EU közötti gazdasági teljesítmény-különbségeket torzítják bizonyos statisztikai-módszertani tényezők (az információs és kommunikációs technológiák számviteli elszámolása, a számítógépek árnövekedésének kalkulálása a teljesítményjavulás figyelembevételével, a foglalkoztatottak egymástól eltérő figyelembevétele a termelékenységi mutatók kiszámításánál, a gazdasági ciklusok eltérő hatásai stb.). Ezek a tényezők relatíve felülértékelték az USA gazdasági teljesítményét az Európai Unióéval szemben.

Más tényezők, így a klimatikus viszonyokkal összefüggésben a légkondicionálás és a fűtés ráfordításainak nagyobb súlya a GDP-ben, valamint a nagyobb bűnözés miatt a magasabb biztonsági kiadások stb. emelik ugyan az USA GDP-jét, de nem növelik jólétét. Az USA kétségtelenül hatékonyabb gazdasággal rendelkezik, mint az Európai Unió tagállamai, ennek ára azonban a nagy jövedelemkülönbség, ezzel összefüggésben több a társadalmi feszültség, ezért gyengébb a társadalmi kohézió. E korrekciós tényezők árnyalják a két régió gazdasági teljesítményének megítélését, figyelembevételükkel az EU egy főre jutó GDP-je nem a hivatalos statisztikák által közölt 30 százalékkal, hanem mindössze 10 százalékkal marad el az amerikai mögött. Az árnyalt elemzés alapján nem indokolt az Európai Unióval szembeni túlzott pesszimizmus, lemaradása az USA-val szemben kisebb mértékű, mint azt szélesebb körben feltételezik. A jelenlegi helyzet lecsapódása a nyugat-európai közhangulatban emlékeztet az USA-ban az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején uralkodó pesszimizmusra, ami akkor ott sem volt megalapozott.

A gazdasági teljesítményekben (egy főre jutó GDP) meghúzódo különbségek egyrészt az alacsonyabb foglalkoztatási rátára (az USA-val szembeni lemaradás kétharmadát magyarázza) és a rövidebb munkaerőre (a maradék egyharmad), azaz a hasznosítására vezethető vissza, nem pedig a termelékenységi különbségekre. Az EU-ban kialakult növekedési pálya és termelékenységi szint kevesebb embernek ad munkát, mint az USA-ban. Az egy foglalkoztatottra jutó kevesebb munkaidő oka jórészt a részmunkaidős foglalkoztatás terjedése az EU-ban. Az USA és az EU között az előbbi javára kialakult termelékenységi különbségekben szerepet játszott még az információs technológiák termelésében és felhasználásában való lemaradás, valamint az elégtelen piacnagyság és a protekcionista jellegű piacsabályozás, ami gátolta a méretgazdaságossági megtakarítások kiaknázását.

Másrészt lényeges szerepe volt a közpolitikákban érvényesített prioritásoknak és ösztönző-rendszereknek, rövid távon a követett fiskális és monetáris politikának, hosszabb távon annak, hogy mennyire volt piacbarát, teljesítmény- és vállalkozásösztönző a követett nemzeti és közösségi szintű gazdaságpolitika. Az idősebb generáció esetében az alacsonyabb foglalkoztatási ráta kielégítően magyarázható a nagyvonalú nyugdíjrendszerrel. A fiatalok és a nők alacsony foglalkoztatási rátája pedig a munkaügyi intézmények prioritásait tükrözi, amelyek a bent lévők érdekeit védik, és alkuerejét növelik, miközben a kívülállók munkához jutását nehezítik. Az alacsonyabb munkaidőben sem a munkával kapcsolatos egyéni preferenciák jutnak érvényre, hanem az egy órára jutó munka nagyobb adóterhe az EU-ban.

Rövid távon a gazdasági növekedés jelentős impulzusokat kapott a 2000-es évtizedben az expanzív fiskális és monetáris politikától. Ezek az ösztönzők hiányoztak az Európai Unióban, illetve a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályrendszere és az Európai Központi Bank által követett monetáris politika sok EU-tagállam növekedését akadályozta.

Az Európai Uniónak két stratégiai kihívásra kell minél előbb válaszolni. Az első az ipari és szolgáltató tevékenységek mind erőteljesebb kitelepülése az alacsony költségintű országokba (outsourcing), a másik a lakosság elöregedése. Mindkét kihívás erőteljesebben érinti az EU-t, mint az USA-t, és a válaszadás feltételei is kedvezőtlenebbek (a Stabilitási és Növekedési Paktum jelenlegi szabályrendszerre például korlátok közé szorítja a költségvetési kiadások, illetve az államadósság növelését). Az outsourcing már korábban jelentkezett az USA-ban, ellensúlyozásához kedvezőbbek az adózással és a munkaerőpiac szabályozásával kapcsolatos feltételek, mint az EU-ban. A demográfiai trendek egyrészt szintén kedvezőbbek az USA-ban, azaz kisebb mértékű lesz hosszú távon a lakosság elöregedése, másrészt a bevándorlási politika is liberálisabb, mint az EU-ban. Az EU-ban az alkalmazkodás az outsourcinghoz „kúszó” munkaerő-piaci szerkezeti reformok formájában megkezdődött, de ezek egyelőre nem öltöttek intézményi-jogszabályi formát. A demográfiai kihívás megválaszolása elkerülhetetlenné teszi az EU-ban a munkaidő növelését, a termelékenység és a teljesítmények még erőteljesebb ösztönzését, valamint a harmadik országokkal szembeni bevándorlási politika újragondolását a liberalizálás irányába.

Ami a hosszabb távra tekintő gazdaságpolitikát illeti, a közösségi szinten kitűzött célok és kidolgozott stratégiák eddigi eredményei meglehetősen ellentmondásosak. A világgazdasági pozíciók és a nemzetközi versenyképességi rangsorban elfoglalt hely javulása nem annyira a közösségi szintű gazdaságpolitika eredményeivel, hanem a nemzetállami szintűével hozható kapcsolatba. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a közösségi szintű gazdaságpolitika, stratégia nem helyettesíti a nemzetállami szintű gazdaság-, struktúra-, fejlesztés- stb. politikát. Jó esetben a nemzeti szintű felzárkózási politikák ösztönzést kaphatnak a közösségi szintű kezdeményezésektől, legfőképpen pedig a termelékenység-növeléshez elengedhetetlen piacnagyságot biztosító deregulációtól és liberalizációtól.

Hány lépés még a szövetségi állam?

Az Európai Unió intézményrendszere az Alkotmányos Szerződés alapján

Az Alkotmányos Szerződés újabb, jelentős intézményi változásokat hoz az EK-Szerződés Nizzában kialakult intézményi berendezkedéséhez képest. Tovább erősödik az Európai Parlament szerepe, az Alkotmányos Szerződés új rendszert vezet be az Európai Tanács elnöklése terén, valamint létrehozza az Unió külügyminiszteri posztját. Az intézményi változásokat értékelve felvetődik a kérdés: inkább szövetségi államnak vagy államszövetségnek minősíthető-e az Európai Unió?

Az Európai Unió tagállamainak állam- és kormányfői 2004. június 18-án, Brüsszelben megállapodtak az Alkotmányos Szerződés szövegéről, melynek konszolidált verzióját 2004. október 29-én írták alá a tagállamok. Ezt az eseményt a szerződés ratifikálása követi majd, mely folyamat végén, valószínűleg 2006. november 1-jén akkor lép hatályba az Európai Unió Alkotmányos Szerződése, ha eddig az időpontig azt az Unió valamennyi tagállama megerősíti. A Szerződés alapját az Európai Konvent által készített tervezet jelentette. Az új alapító szerződés „Alkotmányos Szerződésnek” történő nevezésén túl az „alkotmányozás” megtörténtét erősíti, hogy több szerző¹ az Európai Konvent működését és szellemiségét is az 1787-es philadelphiai Konvencióéhoz hasonlítja, mely az Egyesült Államok Alkotmányát dolgozta ki.

Munkám célja, hogy bemutassam, milyen változások történtek az Európai Közösségek Alapító Szerződésének Nizzában kialakult intézményi berendezkedéséhez képest. Ezzel párhuzamosan megvizsgálom, milyen hasonlóságokat mutat az Európai Unió és egy szövetségi állam intézményrendszere, arra a kérdésre keresve a választ, hogy az Alkotmányban meghatározott intézményi struktúra alapján az Európai Unió tekinthető-e föderatív államnak.

1. Intézményi változások

1.1. Európai Parlament

Az Alkotmányos Szerződés intézményi változásainak egyik legnagyobb „nyertese” az Európai Parlament. Ez nem előzmények nélküli, hiszen, az elmúlt két évtizedben fo-

¹ Thomas Kar: Das Vorbild heisst Philadelphia; in: Financial Times Deutschland, 2002. március 28.
Markus G. Puder: Constitutionalizing the European Union – more than a sense of direction from the Convention on the future of Europe; in: Fordham International Law Journal (2002-2003), 1563. oldal

kozatosan erősödött meg az intézményi, döntéshozatali rendszer átalakítását tartalmazó szerződéseknek köszönhetően. A most megjelenő új hatáskörök jelentős részéről már korábbi kormányközi konferenciákon is folyt vita, akkor azonban még a tagállamok nem tudták elfogadni az Európai Parlament saját szerepének növelésére – ezáltal a Tanács szerepének csökkentésére – vonatkozó javaslatait.

1979 óta a Parlament tagjait az Unió polgárai közvetlenül választják, és ez megnövelte az intézmény jelentőségét, de valódi jogalkotóvá csak az Egységes Okmány 1987-es életbelépésével vált, ezt követően ugyanis egyre kevesebb területen lehet a megkerülésével döntést hozni. Tíz területen bevezették az együttműködési döntéshozatali eljárást, amely a korábbi konzultációs mechanizmusnál jóval szélesebb beleszólási jogot biztosít a Parlamentnek. Az igazi előrelépés, amely a Parlamentnek jóval nagyobb döntési hatáskört biztosított, a hozzájárulási jogkör bevezetése volt, amelynek a lényege az, hogy a Tanács csak akkor dönthet egy adott kérdésben, ha ahhoz a Parlament előzetesen egyetértését adta.

A Maastrichti Szerződés a demokratikus deficit csökkentése érdekében folytatta a megkezdett reformokat, és a polgárokhoz legközelebb álló közösségi intézmény, az Európai Parlament jogalkotói hatásköreit szélesítette tovább. Kiterjesztette a Parlament hozzájárulási jogkörét, valamint bevezette az együtdöntési eljárást, amely bizonyos területeken a Parlamentet a Tanáccsal egyenrangú döntéshozóvá tette. Ez az eljárás biztosította a Parlamentnek azt a társ-jogalkotói szerepet, amelyre évtizedeken át törekedett. Meg kell jegyezni azonban, hogy a szerződés szerint ezt a döntéshozatalt csak tizenöt, nem túl fontos területen² alkalmazták.

Az igazi változást az Amszterdami Szerződés hozta meg, amely további 23, tartalmát tekintve is lényeges témakörre³ terjesztette ki az együtdöntési eljárás alkalmazását, így a szerződés hatálybalépését követően a Tanács által elfogadásra kerülő közösségi jogszabályok mintegy felének esetében az Európai Parlament már valódi társjogalkotóként léphetett fel. Az Amszterdami Szerződés leegyszerűsítette a jogalkotási eljárásokat, az együttműködési eljárás alkalmazását szinte megszüntette. Miután a hozzájárulás is ritkán használt eljárás, ezért napjainkban leginkább a konzultációs és az együtdöntési eljárásokat alkalmazzák a közösségi szintű döntések meghozatalakor.

A Nizzai Szerződés aláírását megelőző kormányközi konferencián az Európai Parlament nem tudta keresztülvinni javaslatait, melyek növelték volna hatásköreit

- 2 Munkaerő szabad áramlása, letelepedés szabadsága, külföldi állampolgárok eltérő kezelése, diplomák kölcsönös elismerése, önálló tevékenységet folytatókra vonatkozó rendelkezések, szolgáltatások szabadsága, belső piac harmonizálása, a belső piac nem harmonizált területeire vonatkozó rendelkezések, oktatást ösztönző rendelkezések, transzeurópai hálózatok, közegészséget javító rendelkezések, kultúra, fogyasztóvédelem, kutatási keretprogramok, környezetvédelmi programok.
- 3 Nemzetiségi alapon történő diszkrimináció tiltása, állampolgárok szabad mozgása, munkaerő szabad mozgása, külföldi állampolgárok eltérő kezelése a letelepedés szabadságával kapcsolatban, önálló tevékenységet folytatók tevékenységének megkezdése, folytatása, képzése és foglalkozáshoz jutása, nemzetközi közlekedés, tengeri és légi közlekedés, foglalkoztatottak egészsége és biztonsága, Szociális Alap, foglalkoztatás, szociális politika, szakképzés, közegészség, transzeurópai hálózatok finanszírozása, Európai Regionális Fejlesztési Alap végrehajtási rendelkezései, kutatási programok elfogadása, környezetvédelmi intézkedések meghatározása, fejlesztési együttműködés, átláthatóság, csatlások elleni intézkedések, vámügyi együttműködés, statisztika, adatvédelem

és a közösségi döntéshozatalban betöltött szerepét. A leglényegesebb parlamenti javaslat az együttdöntési eljárás általánossá tételére vonatkozott, a konferencián azonban a tagállamok azt támogatták, hogy eseti alapon vizsgálják meg az együttdöntési eljárás kiterjesztésének lehetőségeit. Ez nem kedvezett a Parlamentnek, mert így azt sem sikerült elérni, hogy a Tanácsban újonnan minősített többséggel eldöntendő kérdések esetében automatikusan az együttdöntési eljárást alkalmazzák. A 2000. december 7–10. között tartott nizzai csúcson elfogadott, majd hivatalosan 2001. február 26-án aláírt Nizzai Szerződés mindössze öt új területen⁴ vezette be azonnal, a hatálybalépést követően az együttdöntési eljárást, míg a bel- és igazságügyi együttműködés körébe tartozó öt területen⁵ csak 2004. május 1-jétől kell ezt az eljárást alkalmazni.

Az együttdöntési eljárás általánossá tétele végül az Alkotmányos Szerződésben történt meg, melynek III-396. cikke szerint ezt az eljárást kell alkalmazni, ha a Szerződés „rendes törvényalkotási eljárás” alkalmazását írja elő. Ezzel a döntéssel az Európai Parlament a Tanáccsal egyenrangú, társjogalkotóvá vált.

Az Alkotmányos Szerződésben szereplő lényeges változás a Bizottság elnökének megválasztásával kapcsolatos szerepére vonatkozik. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés jelenleg hatályos szövege szerint a Tanács jelöli a Bizottság elnökét, az Európai Parlamentnek ebben az esetben jóváhagyási lehetősége van csak. Ezt követően a Tanács elfogadja a Bizottság tagjainak listáját, akiknek a jelölését a Parlament szavazással erősíti meg. A megerősítést követően pedig a Tanács nevezi ki a Bizottság elnökét és többi tagját.⁶

Közjogi szempontból a helyzet egyértelműen azt jelzi, hogy a tagállamok ruházzák fel a Bizottságot a feladata ellátásához szükséges hatalommal, és a Parlament passzív szerepkörbe szorul. Ez a fajta vétőjog is viszonylag újabb rendelkezésnek számít, hiszen 1993 előtt semmilyen hatásköre nem volt a Parlamentnek a Bizottság összetételével kapcsolatosan, 1999-ig a Bizottság elnökének kinevezéséről a Parlament konzultációs eljárás keretében dönthetett, ezt követően vezette be az Amszterdami Szerződés a parlamenti jóváhagyást.

1993 óta rendelkezik a Parlament azzal a lehetőséggel, hogy testületileg megvonja a bizalmat a Bizottságtól. Ez a rendelkezés szinte változatlan formában átkerült

4 Az öt terület: diszkrimináció ellenes intézkedések, igazságügyi együttműködés polgárjogi ügyekben, különleges támogatási rendelkezések az ipar területén, strukturális alapokon kívül a gazdaság és szociális kohézióra irányuló meghatározott tevékenységek, európai szintű politikai pártok státuszára és pénzügyi támogatására vonatkozó szabályozás

5 Az öt terület: harmadik országok vízummal rendelkező állampolgárai szabad mozgása feltételeinek szabályozása, illegális bevándorlással kapcsolatos szabályozás, személyek ellenőrzésének eljárása a külső határokon, menedékkjogra vonatkozó rendelkezések, menekültekre vonatkozó rendelkezések.

6 EK-Szerződés 214. cikkének (2) bekezdése: „Az állam- és kormányfői szinten összeülő Tanács minősített többséggel jelöli azt a személyt, akit a Bizottság elnökének szándékoznak kinevezni. A jelölést az Európai Parlament hagyja jóvá. A Tanács – minősített többségű döntésével, a jelölt elnökkel közös egyetértésben – elfogadja azon személyek nevét tartalmazó – minden tagállam jelölésének megfelelően összeállított – listát, akiket a Bizottság tagjainak szándékoznak kinevezni. A Bizottság így jelölésre került elnökét- és tagjait – mint testületet – az Európai Parlament szavazással erősíti meg. Az Európai Parlament általi megerősítés után a Tanács minősített többséggel kinevezi a Bizottság elnökét és többi tagját.”

az Alkotmányos Szerződésbe is. A Parlament nyílt szavazáson határozhat a Bizottság tevékenysége ellen benyújtott bizalmi indítványról, melyet akkor kell elfogadottnak tekinteni, ha azt a leadott szavazatok kétharmada és az összes képviselő többsége támogatja.

Már a Nizzai Szerződés is hozott – igaz, csak 2005-től alkalmazandó – változást a Bizottság megalakítására vonatkozó tanácsi döntés szabályait illetően, hiszen a jelenleg hatályos szöveg szerint a tagállamok „közös egyetértésben” hozzák meg döntéseiket, míg a Nizzai Szerződés alapján az állam- és kormányfők nem egyhangúan, hanem minősített többségi szavazással döntenek majd. Ezt a fejleményt szokták hivatalosan a föderatív irányú integráció felé tett jelentős előrelépésként értékelni, egyes szerzők szerint azonban ennek az oka az attól való félelem, hogy az újonnan csatlakozó tagállamok esetleg megvétózhatnak a többség által támogatott jelöltet⁷. E magyarázat ellen szól, hogy egy ilyen félelem okán már célszerű lett volna a 2004-ben megválasztandó Bizottság esetében is minősített többséget előírni az egyhangúság helyett.

Az Alkotmányos Szerződés Európai Parlamentre vonatkozó új szabályai érintik a Parlament összetételét, létszámát. Az 1.-20. cikk (2) bekezdése szerint a képviselői létszám nem haladhatja meg a hétszázötvenet. A tagállamonként megválasztandó képviselői helyek pontos számát az Európai Tanács, az Európai Parlament kezdeményezésére és vele egyetértésben, egyhangúlag határozza meg. Az Alkotmány annyi iránymutatást tartalmaz erre vonatkozóan, hogy a polgárok képviselete degresszíven arányos módon valósul meg, ahol a tagállamonkénti alsó küszöbérték legalább hat tag, és egyik tagállam sem kaphat több helyet kilencvenhatnál. A képviselői helyek pontos elosztása még nem ismert, de úgy tűnik, hogy a kisebb államok fognak jobban járni a mostani helyzethez képest, hiszen jelenleg az alsó küszöb négy, a felső pedig kilencvenkilenc, igaz a teljes létszám nem haladhatja meg a hétszázharminchatot.

Az Alkotmányos Szerződés új rendelkezéseket vezet be a Bizottság elnökének és többi tagjának megválasztásával kapcsolatban. Az Európai Tanács minősített többséggel javaslatot tesz a Parlamentnek a Bizottság elnökének személyére⁸. Az 1-20. cikk pedig kimondja, hogy az Európai Parlament választja meg a Bizottság elnökét. Tulajdonképpen maga a gyakorlat nem változik meg lényegesen, hiszen a Parlament és a Tanács eddig is csak egymással egyetértve tudott valakit a Bizottsági elnöki székbe juttatni. Alkotmányjogi szempontból azonban nagyon jelentős ez a mondat, hiszen az Unió leginkább legitím szerve, az Unió polgárai által választott Parlament a képviseleti demokrácia szabályai szerint megválasztja a szupranacionális hivatali rendsze-

7 Szűcs Tamás, Kende Tamás: Az Európai Bizottság, in: Európai közjog és politika, 265. oldal

8 ASZ 1-27. cikk (1) „Az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő ő egyeztetések lefolytatása után az Európai Tanács minősített többséggel eljárva javaslatot nyújt be az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan. Ezt a jelöltet az Európai Parlament tagjainak többségével választja meg. Amennyiben a jelölt nem kapja meg a szükséges többségi támogatást, az Európai Tanács minősített többséggel egy hónapon belül új jelöltet javasol, akit az Európai Parlament ugyanezen eljárás szerint választ meg.”

rének fejét. Mivel így a polgárok által sokkal jobban elszámoltatható a Bizottság, növekedni fog a legitimitása, és sokkal közelebb kerül egy Európai Kormányhoz.⁹

Sántítana a hasonlat, ha a Bizottság elnökének megválasztását egy állam kormányfőjének megválasztásához hasonlítanánk, de a két tisztség között egyre több átfedés található. Az Európai Tanács, mint egy államfő, az „európai parlamenti választások figyelembevételével” javaslatot tesz az Európai Bizottság elnökének személyére, aki a Bizottság feje, a Bizottság pedig az I-26. cikk (1) bekezdése szerint „koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el”, szinte mint egy kormány. A polgárok által közvetlenül választott Európai Parlament megválasztja a Bizottság elnökét, kinevezését azonban az Európai Tanácstól kapja meg, a kormányfőkhöz hasonlóan.

1.2. Európai Tanács

Az Alkotmányos Szerződés a jelenleg hatályos alapító szerződésekhez képest változtat az Unió intézményeinek felsorolásán: különválasztja az Európai Tanácsot és a Miniszterek Tanácsát. Az Európai Unióról szóló Szerződés használja az Európai Tanács elnevezést¹⁰, az EK-Szerződés azonban csak körülírja állam- és kormányfői szinten ülésező Tanácsként. Ennek az lehet az oka, hogy a Bizottság elnökét így formálisan ki lehet zárni az állam- és kormányfői szinten ülésező Tanács döntéseinek meghozatalából, hiszen ő tagja az Európai Tanácsnak, de nem állam- vagy kormányfő.

Az Alkotmányos Szerződés szerint a negyedévente ülésező Európai Tanács a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint saját elnökéből és a Bizottság elnökéből áll, munkájában részt vesz az Unió külügyminisztere is. Az Európai Tanács adja az Uniónak a „fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait”. További eltérés a miniszteri szintű Tanácshoz képest, hogy nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, és döntéseit főszabály szerint konszenzussal hozza¹¹.

A hatályos szabályozás szerint az Európai Tanács elnöki tisztségét az Unió soros – fél évre szóló – elnökségét viselő ország állam- vagy kormányfője tölti be. Jelentős változás, hogy az Alkotmányos Szerződés hatálybalépését követően az Európai Tanács két és fél éves – egy alkalommal megújítható – időtartamra maga választja meg elnökét minősített többséggel.

Az elnök szinte félprezidenciaális alkotmányos berendezkedésekre jellemző hatáskörökkel rendelkezik: ő látja el az Unió képviselőtét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben, elnököl az Európai Tanács ülésein, és irányítja annak munkáját, erőfeszítéseket tesz az Európai Tanácson belüli kohézió és konszenzus elérésére. Az Európai Tanács elnöke nem viselhet semmilyen nemzeti tisztséget, így könnyebben tudja megjeleníteni személyében az egész Uniót.

Egyes szerzők szerint az elnök ilyen jogkörökkel történő felruházása magában hordozza annak veszélyét, hogy egy megfelelő apparátus segítségével a Bizottság

9 Markus G. Puder: Constitutionalizing the European Union – more than a sense of direction from the Convention on the future of Europe; in: Fordham International Law Journal (2002-2003), 1588. oldal

10 Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikke határozza meg az Európai Tanács feladatait, hatáskörét, ülésezési rendjét, tagjait.

11 ASZ I-21. cikk

végrehajtó hatalmát gyengítheti ellenpólust képezve, és könnyen elképzelhető az is, hogy gyakran hatásköri vitákba fog bonyolódni az Unió külügyminiszterével.¹²

A párhuzam kínálja magát: az Európai Tanács elnöke ugyan csak néhány, de az Európai Tanács testülete már jóval több olyan jogkörrel rendelkezik, mint egy államfő. Természetesen legitimitását növelné, ha közvetlenül a polgárok választanák, de egy ilyenfajta választás ma még nehezen képzelhető el Európában. Semmilyen alkotmányjogi szabály vagy demokratikus követelmény nincsen arra vonatkozóan, hogy egy ország államfőjét közvetlenül a népnek, vagy közvetve a parlamentnek, esetleg elektoroknak kell megválasztaniuk. Svájcban az államfői tisztséget a szövetségi parlament által választott héttagú kormány tagjai közül – a parlament döntése alapján – évente más tölti be. A soknemzetiségű Svájc szövetségi berendezkedése, rendkívüli alkotmányjogi megoldásaival egyes esetekben példaként szolgálhat egy európai föderáció kialakítása során.

1.3. Miniszterek Tanácsa

Az Alkotmányos Szerződés új módon határozza meg a Miniszterek Tanácsának (a továbbiakban: Tanács) hatáskörét. Az EK-Szerződés 202. cikke szerint a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében a Tanács „döntéshozatali jogkörrel rendelkezik”, ezzel szemben az új normaszöveg I-23. cikk (1) bekezdése szerint a „Tanács, az Európai Parlamenttel közösen jogalkotási és költségvetési feladatokat lát el”. Ez jelentős változás, mert egyre növekszik a közösségi érdekeket megjelenítő, és az uniós polgárokat képviselő Európai Parlament szerepe a döntéshozatalban a tagállami érdekeket szem előtt tartó Tanács terhére. A döntéshozatali rendszer átalakítása folyamatosan zajlott az elmúlt húsz évben a tagállami kormányok terhére. Az Alkotmányos Szerződés már főszabályként a minősített többségű döntéshozatalt jelöli meg, míg korábban csak ritkán tértek el az egyhangú döntéshozatal alkalmazásától.

Az Alkotmányos Szerződés 2009. november 1-jei hatállyal újra megreformálja a minősített többségi szavazás szabályait is. Az Alapítószerződések módosítása esetén mindig ez, a tanácsi döntéshozatal átalakítása a legvitatottabb pont. A Nizzai Szerződésben újrászavazták a szavazatok, 3 és 29 közötti értékeket meghatározva. A huszonöt tagú Unióban összesen 321 szavazat adható le, a minősített többségű döntéshez pedig 232 szavazatot kell elérni. A minősített többséggel meghozott döntéseknél a fenti szavazatszám mellett szükséges a tagállamok legalább felének támogatása is, amennyiben a Bizottság javaslatáról folyik a szavazás, egyébként a tagállamok kétharmadának támogatása kell. A Nizzai Szerződés bevezetett egy népességi szűrőt is: bármely tagállam kérheti annak ellenőrzését, hogy a minősített többség, vagyis a támogató országok lakosságszáma eléri-e az Unió lakosságának 62%-át. Ha nem érné el, a döntést nem lehet elfogadottnak tekinteni.

Az Alkotmányos Szerződés I-25. cikkének (1) és (2) bekezdése határozza meg a minősített többség számításának módját. Eszerint abban az esetben, ha a Bizottság

12 Michael Dougan: The Convention's draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers; in: European Law Review, 2003, 774. oldal

vagy az Unió külügyminiszterének javaslata alapján határoznak, a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 55%-ának szavazata szükséges oly módon, hogy ez legalább tizenöt tagállamot jelentsen, melyek lakossága az Unió népességének legalább 65%-át teszi ki. A blokkoló kisebbségnek a Tanács legalább négy tagjából kell állnia.

Ha a Tanács egyéb javaslat alapján hoz döntést, a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 72%-ának – az Unió lakosságának legalább 65%-át magába foglaló tagállamokat képviselő – szavazata szükséges.

A Tanács a tagállamok egy-egy miniszteri szintű képviselőjéből áll, akik az adott tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhatnak és szavazhatnak. A napirenden szereplő kérdésektől függően különböző összetételben üléseznek. Az Alkotmányos Szerződés nevesíti az Általános Ügyek Tanácsát, mely gondoskodik a Tanács különböző összetételeiben folyó munka összehangolásáról, valamint a Külügyek Tanácsát, mely az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján kidolgozza az Unió külpolitikai lépéseit, és biztosítja külső tevékenységeinek összhangját. A többi tanácsi formáció kialakítását az Európai Tanács minősített többséggel határozza meg.

Élénk vita zajlott a Miniszterek Tanácsának elnökségéről, melynek nyomán végül nem került be az Alkotmányos Szerződés tervezetébe erre vonatkozó szabályozás. A kormányközi konferencia azonban kidolgozott egy tervezetet, melyet a tervek szerint az Alkotmányos Szerződés hatálybalépésének napján fogadna el az Európai Tanács¹³. A határozattervezet szerint a tanácsi formációkat a tagállamok három ország alkotta csoportban, 18 hónaponként rotáló rendszerben elnökölnék. Kivételt ez alól a Külügyek Tanácsa jelent, melyet az Alkotmány I-28. cikk (3) bekezdése szerint az Unió külügyminisztere elnökölne. A csoportokban a tagállamok úgy osztanák meg a feladatokat, hogy hat hónapon keresztül az összes tanácsi formációban ellátnák az elnöki tisztséget. Ez a szabály minden bizonnyal azoknak a gyakorlati tapasztalatoknak köszönhető, hogy már a tizenöt tagú Unióban is gyakran gondot okozott a kisebb államoknak az Unió minden testületében ellátni az elnöki feladatokat, míg a nagyobb államok problémája éppen az volt, hogy ritkán kerülnek sorra. Az új megoldás mindkét felvetést megfelelően kezelné.

1.4. Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság hatásköreit nem érintették a változások. A legélesebb vita azzal kapcsolatban bontakozott ki, hogy fenntarthatóak-e azok a – Nizzai Szerződésben elhatározott – szabályok, amelyek egészen pontosan úgy szólnak, hogy a „Bizottság tagjai között kell lennie minden tagállam legalább egy állampolgárának, de kettőnél több bizottsági tag nem lehet ugyanannak a tagállamnak az állampolgára.”¹⁴ A Nizzai Szerződéshez csatolt, az Európai Unió bővítéséről szóló Jegyzőkönyv a Bizottság létszámára vonatkozó átmeneti rendelkezéseket is tartalmazott. A 2005. január 1-jével megalakuló Bizottságnak tagállamonként egy tagja lesz, míg a 27 tagúra bővülő Unió ese-

13 Gordos Árpád – Ódor Bálint: Szerződés Európa Alkotmányáról – alapvetés a jövőnek; in: Európai Tükör 2004. szeptember, 109. o.

14 EK-Szerződés 213. cikkének (1) bekezdése

tében a Jegyzőkönyv szerint a Tanácsnak egyhangúlag rögzítenie kell a Bizottság létszámát úgy, hogy az ne érje el a tagállamok létszámát. Az ezt biztosító rotációs rendszernek az egyenlőségen kell alapulnia, és tükröznie kell az Unió tagállamainak különbségeit. Ilyen rendszer alapjainak kidolgozása végül az Alkotmányos Szerződés tervezetében történt meg.

Az Alkotmány hatálybalépését követően kinevezett első Bizottság létszámánál még a jelenleg hatályos szabályokat kell alkalmazni, vagyis a tagállamok egy-egy állampolgárából áll. A megbízatásának lejártát követően a Bizottság tagjainak száma – az elnökével és az Unió külügyminiszterével együtt – meg kell, hogy egyezzen a tagállamok számának kétharmadával, kivéve, ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva e szám megváltoztatása mellett dönt. A már említett elvek szerint megállapítandó rotációs rendet az Alkotmány sem határozza meg részletesen, de megjelölte azokat a legfontosabb elveket, amelyeket a szabályozásnál figyelembe kell venni. Az egyik a tagállamokkal való egyenlő bánásmódot pontosítja, rögzítve, hogy nem fordulhat elő olyan eset, melyben két tagállam által delegált biztosok száma közti különbség egy-nél nagyobb. A másik pedig az, hogy a Bizottság összetételénél az Unió tagállamainak népességi és földrajzi jellemzőit is figyelembe kell venni¹⁵.

Vitatott, hogy mennyire célszerű a Bizottság létszámának csökkentése. Kevesebb taggal a testület nem lesz teljes mértékben reprezentatív, a tagállamok egyenlőtlen helyzetbe kerülnek. Könnyebben előfordulhat, hogy a biztossal nem rendelkező tagállam megkérdőjelezi a Bizottság javaslatát vagy döntéseit. Egyértelmű, hogy a biztosok munkájuk során nem a tagállamukat képviselik, de minden állam jobban bízik a Bizottság munkájában, ha egy korábbi minisztere, politikusa is részt vesz abban. Lang szerint a rotáció nem vezet a tagállamok egyenlőségéhez, hiszen egy nagy állam biztos nélkül is fontos hatalmi tényező marad, míg egy kis állam jóval hátrányosabb helyzetbe kerül. A kisebb testület nyilván hatékonyabban tud majd dolgozni, ám gyengébb politikaformáló, döntéshozó testület lesz.¹⁶

A Bizottságot érintő új rendelkezés az a mondat, amely rögzíti, hogy a „Bizottság testületileg az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel”¹⁷. Ilyen jogelvek kimondása a nemzeti alkotmányok sajátossága. A képviseleti demokráciákra jellemző módon a kormány a parlamentnek felel tevékenységéért, amely ezt a tevékenységet különbözőképpen ellenőrzi, amennyiben pedig a kormány tevékenysége nem felel meg a parlamenti többség elvárásainak, bizalmatlansági indítvány elfogadásával megfoszthatja hatalmától. Nos, az Európai Parlamentnek korábban is megvolt a lehetősége a Bizottságtól való bizalom megvonására, de azzal, hogy az Alkotmányban olyan szabályo-

15 ASZ I-26. cikk (6) bekezdése szerint:

- a) annak meghatározásánál, hogy állampolgáraik milyen sorrendben és időtartamra válnak a Bizottság tagjává, a tagállamokat teljes mértékben egyenlően kell kezelni; ennek megfelelően a bármely két tagállam állampolgárai által betöltött összes hivatali időszakok számának különbsége soha nem lehet több egynél;
- b) az a) pontra is figyelemmel, az egymást követő Bizottságokat úgy kell összeállítani, hogy azokban az Unió tagállamainak teljes demográfiai és földrajzi spektruma kielégítő módon megjelenjen.”

16 Dr. John Temple Lang: The Commission: The Key to the constitutional treaty for Europe; in: Fordham International Law Journal (2002-2003), 1603. oldal

17 ASZ I-26. cikk (8) bekezdés első mondata

zást rögzítettek, mely szerint a Bizottság mint szupranacionális szerv csak a másik szupranacionális szervnek, a Parlamentnek felelős tevékenységéért, a berendezkedést még inkább egy nemzetállami kormány-parlament viszonyhoz tették hasonlatossá.

1.5. Az Unió külügyminisztere

Az Alkotmányos Szerződés megteremti az Unió külügyminiszterének a pozícióját, melyet az Európai Tanács minősített többséggel megválasztott, és a Bizottság elnökének egyetértésével kinevezett személy tölt be. Megbízását az Európai Tanács ugyanilyen eljárás keretében megszüntetheti. Az eljárás szabályozásánál szembeűnő, hogy a külügyminiszter kiválasztásában az Európai Parlamentnek semmilyen feladata nem lenne. Ennek az az oka, hogy a területnek az ellenőrzését a tagállamok teljes mértékben meg kívánják tartani saját irányításuk alatt.

Ebben az új tisztségben egyesül a jelenlegi külügyi biztos és a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő szerepe. A külügyminiszter feladata az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának irányítása.

Az Unió külügyminisztere a Bizottság egyik alelnöke, ő biztosítja az Unió külügyi tevékenységeinek összhangját, és felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért. A külügyminisztert munkájában az EU diplomáciai testülete fogja segíteni, melyet az Alkotmányos Szerződés hatálybalépését követően kezdenek majd felállítani. A külügyminiszter elnököl a Külügyi Tanácsban (mely az egyik tanácsi formáció), és emellett betölti a Bizottság egyik alelnöki posztját. Ez amiatt lehet érdekes, mert a hatáskör-megoszlásra különösen nagy figyelmet fordító Európai Unióban olyan külügyminiszter lesz, aki egyaránt betölt tisztséget a Tanácsban és a Bizottságban is. Így előfordulhat, hogy az Európai Parlament előtt nem lesz egyértelmű, hogy a külügyminiszter tevékenységét mennyiben lehet a Tanács és mennyiben a Bizottság részeként meghatározni. Ez fontos is lehetne, hiszen az tűnne logikusnak, hogy nemcsak a Bizottság, hanem annak alelnöke is a Parlamentnek tartozna felelősséggel. A szabályok szerint azonban a külügyminiszter megbízását csak a tagállamok szüntethetik meg minősített többséggel.

A két pozíció egy személyben történő egyesítése nyilvánvalóan azt célozza, hogy az Unió külpolitikája egységes legyen, míg a külügyminiszter személyével kapcsolatosan meglevő széles körű tanácsi ellenőrzés annak köszönhető, hogy amennyiben az Unió közös külpolitikát folytatna a tagállamok ellenőrzése nélkül, ez a tagállamok szuverenitásának csökkenéséhez vezetne, ami egyelőre nem kívánatos egyik állam számára sem.

1.6. Az Európai Unió Bírósága

A Bíróság feladat- és hatáskörét, összetételét nem, csak elnevezését változtatta meg az Alkotmányos Szerződés. Az Európai Unió Bírósága összefoglaló név alatt kell érteni a Bíróságot, a Törvényszéket (melyet az EK-Szerződés Elsőfokú Bíróságnak nevez) és a különös hatáskörű törvényszékeket, melyeket európai törvénnyel lehet egyes különleges területeken benyújtott, meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására létrehozni. A Bíróság tagállamonként egy-egy bíróból áll, akik munkáját főtanácsnokok segítik. A Törvényszék tagállamonként legalább egy-egy bíróból áll.

Az Alkotmányos Szerződés újítása, hogy a III-357. cikk szerint létrejön egy bizottság, amelynek feladata, hogy a Bíróságra és a Törvényszékre bírának, vagy főtanácsnokoknak jelölt személyeknek a feladatra való alkalmasságáról a tagállami jelölés előtt véleményt adjon. A bizottságot hét személy alkotja, akiket a Bíróság és a Törvényszék korábbi tagjai, a tagállamok legfelsőbb bíróságainak tagjai és az elismert szakértelemmel rendelkező jogászok közül választanak ki. Közülük egy személyre az Európai Parlament tesz javaslatot. A véleményező bizottság felállítása azt a célt szolgálja, hogy uniós kontroll alá kerüljön a tagállami bírójelölés. Ez ugyanis most olyan terület, ahol a tagállamok jelöltjeivel kapcsolatban hivatalosan senki nem fogalmazhat meg ellenvéleményt, ha megfelelnek a velük szemben támasztott kevés és nem túl egzakt módon meghatározott feltételeknek.¹⁸

2. Szövetségi állam vagy államszövetség?

Az intézményi változásokat bemutatva és értékelve feltehetjük a kérdést, államelméleti aspektusból minek minősül az Európai Unió. Tanulmányomnak nem célja, hogy értékelje az egész Alkotmányos Szerződést abból a szempontból, hogy az jogelméleti értelemben alkotmánynak minősül-e, pusztán az intézményi struktúra alapján államszervezeti szempontból vizsgálom a megreformált Európai Uniót.

Államelméleti szempontból szinte lehetetlen pontosan kategorizálni az Európai Unió berendezkedését. *Jan Müller* írásában¹⁹ úgy véli, hogy az Európai Unió rendelkezik kormányközi, szupranacionális és infranacionális²⁰ elemekkel, keverednek benne a képviseleti kormányzás és az államszövetségi demokrácia jegyei, célja a hatékony döntéshozatal, melyet a tagállamok kormányainak egymás közötti egyezkedése valósít meg. Nehéz vele vitatkozni, de az általa használt kifejezések inkább a politológia mint az alkotmányjog terminológiájába tartoznak. Az azonban tény, hogy az Európai Unió intézményrendszere olyan összetett, bonyolult és egyedülálló rendszer, hogy pontos elemzése szinte csak részletekben tehető meg.

2.1. Nemzetközi jogalanyiság

Hans Kelsen szerint²¹ egy közösség akkor tekinthető államnak, ha tagjai nemzetközi kapcsolataink intézésének jogát egy szerződésben a közösség szervére ruházzák, így elveszítik államiságukat nemzetközi jogi szempontból. Hozzá hasonlóan *Weiler* is a föde-

18 EK-Szerződés 223. cikke: „A bírói és főügyészi tisztségekre olyan kétséget kizáróan független személyiségeket kell kiválasztani, akik országukban kielégítik a legmagasabb bírói tisztségekkel szemben támasztott követelményeket vagy elismert szakértelemmel bíró jogászok.”

19 Jan Müller: Carl Schmitt and the Constitution of Europe; in: Cardozo Law Review (1999-2000), 1789. oldal

20 Ezt a kifejezést Hans Weiler használta *The Constitution of Europe* című munkájában arra a jelenségre, hogy nemzeti szinten alkalmazandó végrehajtási, szabályozási mechanizmusokra vonatkozó közösségi normák a közösségi kormányzat köztes szintjén születnek meg.

21 Hans Kelsen: *Principles of international law*; 1952

ratív államiság jellemzőjének a nemzetközi szerződéskötési potenciált tartja²². Persze emellett elképzelhető, hogy bizonyos kérdésekben megőrzik azt a jogukat, hogy – a közösség alkotmányával összhangban – harmadik államokkal szerződést kössenek. Erre, véleményem szerint, jó példa a svájci alkotmány, melynek 56. cikke lehetővé teszi a kantonoknak, hogy más államokkal nemzetközi szerződéseket kössenek saját hatáskörükben. Az Európai Alkotmány III. részének V. címe „Az Unió külső tevékenysége”, melynek II. fejezete rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitikáról, amit a III-294. cikk (2) bekezdése szerint minden tagállamnak fenntartás nélkül támogatnia kell. Az I-7. cikk szerint az Európai Unió jogi személy, és az I-9. cikk (2) bekezdése szerint csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Megállapíthatjuk tehát, hogy az Európai Unió és a tagállamok egyidejűleg rendelkezni fognak nemzetközi jogi jogalánysággal, bizonyos funkcionális eltérésekkel.

Az Alkotmány I-13. cikk (1) bekezdése felsorolja az Unió kizárólagos hatásköreit, és a (2) bekezdés megállapítja, hogy ezeken a területeken az Unió nemzetközi megállapodások megkötésére is kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Az Alkotmány nemzetközi ügyekre vonatkozó szabályozása hasonló tehát egy szövetségi államéhoz (pl. Svájc) azzal az eltéréssel, hogy lényegesen kevesebb kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, mint a szövetségi államok azonban rendelkezik ilyen hatáskörökkel, ami mindenképpen említésre méltó.

2.2. A legitimitáció forrása

Brewer egyik munkájában²³ azt elemzi, hogy míg a szövetségi államok alkotmányában (Egyesült Államok, Németország) a legitimitáció a néptől származik, addig az Európai Közösség Alapító Szerződésében a Közösséget a „Magas Szerződő Felek”, vagyis a tagállamok hozzák létre. Ez alapján továbblépésnek tekinthetjük a szövetségi berendezkedés irányába, hogy az Alapító Szerződés I-1. cikkének (1) bekezdése szerint az Európai Unió „Európa polgárainak és államainak közös jövőjük építésére irányuló akaratától vezérelve” jön létre. Annál is inkább, mivel egybeesik az Európai Alkotmány rendelkezésével az alkotmányjog által szövetségi államként meghatározott Svájc 2000-ben hatályba lépett alkotmányának preambuluma, mely szerint az alkotmányt a svájci nép és a kantonok hozták létre. A svájci példa alapján megállapíthatjuk, hogy egy szövetségi állam alkotmányának legitimitációja származhat a létrehozó államoktól, ha ezzel együtt a néptől is származik.

2.3. Kormányzati struktúra

„Többszintű alkotmányosságról” beszél az Európai Unióval kapcsolatban *Ingolf Pernice*²⁴. Abból a *habermasi* feltevésből indul ki, hogy az államok bizonyos társadalmi szükségleteket mint a béke, biztonság, jólét megőrzése, védelem a terroriz-

22 H. H. Weiler: *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an emperor? and other essays on European integration*; Cambridge, University Press, 2002.

23 Mark Killian Brewer: *The European Union and Legitimacy: Time for a European Constitution*; in: *Cornell International Law Journal*, 2001, 579. oldal

24 Ingolf Pernice: *Multilevel constitutionalism in the European Union*; in: *European Law Review* 2002, 511. oldal

mus ellen, a világkereskedelem és a pénzpiac fejlődése, környezetvédelem, telekommunikáció stb. nem tudnak egyedül biztosítani polgáraik számára, ezért új kormányzati struktúrák kialakítására volt, van szükség. Ennek köszönhetően a nemzeti szuverenitás és az állam korlátlan hatalmába vetett hit csak illúzió.²⁵ *Pernice* szerint ezekre a jelenségekre reagálva alakult ki az Európai Unió, melynek új Alkotmányos Szerződése nyomán „többszintű alkotmányos berendezkedés” alakul ki. Meg lehet különböztetni a nemzeti és az európai alkotmányos szintet, melyek egy jogrendszer részei, és tulajdonképpen egymás nélkül már alkalmazhatatlanok. Ezt az elméletet támasztja alá a polgárok többes identitása: egy helyi, egy nemzeti és egy európai. A polgárok egyes jogai a lakóhelyhez kötődnek, míg mások a tagállami állampolgársághoz, de vannak már olyanok is, amelyek az uniós polgári státushoz.

Hartley szerint a Közösségeket létrehozó szerződések – az intézményrendszertől függetlenül – nemzetközi jogi szerződések, a közösségi jog rendszere csak a tagállami jogi aktusoknak köszönhetően jött létre, és ugyanolyan módon meg is lehet változtatni.²⁶ *Pernice* nem ért egyet ezzel az általános nézettel, vagyis hogy az Alapító Szerződések egyszerű nemzetközi szerződések, ahol a szerződések „urai” kizárólag a tagállamok. Szerinte az uniós intézmények nem csak onnan származtathatják jogköreit, hogy a tagállamok a szerződésekben rájuk ruházták. Bizonyos hatáskörök ellátásával ugyanis a tagállamok polgárai közös akció (európai parlamenti választás) keretében bíztak meg egyes közösségi intézményeket, melyek ezáltal nem nemzetköziivé, hanem nemzetek fölöttivé, szupranacionálissá váltak.

Egy másik elmélet szerint az Európai Unió alkotmányos szövetség. *Eijsbouts* úgy véli, hogy az Európai Uniót meg kell különböztetni a nemzetközi szervezetektől, hiszen azokra nem jellemző, hogy a részes országok polgárait közvetlenül képviselje valamelyik szerv (az Unióban ilyen a Parlament), hogy a szervezet döntései közvetlenül hatályossá válnának a tagországokban, és azokra a polgárok hivatkozhatnak államukkal szemben is, és nemzetközi szervezetek nem szoktak döntéseikkel szemben közvetlenül jogorvoslatot nyújtani a részes államok polgárainak.²⁷

Az együtt döntési eljárás általánossá tételével²⁸ az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa egyenrangú társdöntéshozóvá vált. Egyes szerzők szerint²⁹ ez a jogalkotási mechanizmus megegyezik a szövetségi államok (Egyesült Államok, Németország, Svájc) által alkalmazott kétkamarás parlamenti rendszerrel, ahol az egyik kamarában a közvetlenül választott képviselők ülnek – az Európai Unió esetében ez az Európai Parlament, míg a másik kamarában (a Miniszterek Tanácsa ülésein) a szövetségi államok delegáltjai, választott képviselői foglalnak helyet. A Miniszterek Tanácsa azért is hasonlítható egy parlament egyik házához, mert a minősített többségű döntéshoza-

25 Jürgen Habermas: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie; in: Politische essays, 1998.

26 Trevor C. Hartley: The constitutional foundations of the European Union; in: Law Quarterly Review, 2001. 225. oldal

27 W. T. Eijsbouts: Classical and baroque constitutionalism in the face of change; in: Review essay, 2000.

28 ASZ III-396. cikk (1) bekezdés

29 M. G. Puder: im. 1588. oldal

tal súlyozásos rendszerében olyan, mintha Luxemburnak két képviselője lenne, míg Németországnak tíz.

Könnyen párhuzamot lehet vonni a német Bundesrattal, ahol a német alkotmány 51. cikke szerint a szövetségi államok kormányai különböző számú szavazattal rendelkeznek a lakosságszámuk alapján. A legkisebbé három, a legnagyobbé hat szavazatot ér. A Bundesratba annyi képviselőt delegálhatnak a szövetségi államok kormányai, mint ahány szavazatuk van. Érdekes módon a szavazás nem képviselőnként, hanem szövetségi államonként történik – hasonlóan a Tanács súlyozásos döntéshozatalához –, tehát a képviselők számától függetlenül a szövetségi állam kormánya egyszer szavaz, ami több szavazatot ér.

Megállapíthatjuk, hogy az Európai Parlament és a Tanács jogalkotása során alkalmazandó együttdöntési eljárásának szabályai megfelelnek a szövetségi államok törvényalkotási gyakorlatának.

Összefoglalásképpen megvizsgáljuk, hogy melyek a szövetségi állam, illetve az államszövetség alkotmányjogi jellemzői, és azt is, hogy az intézményrendszer Alkotmányos Szerződésben meghatározott berendezkedése alapján az Európai Unió a kettő közül melyik kategóriába sorolható be inkább. Ez mindenképpen nehéz feladat, hiszen az alkotmányjog mint társadalomtudomány, viszonylag kevés pontosan meghatározott, jól körülhatárolt fogalommal rendelkezik. Nincsen konkrét, kőbe vagy jogszabályba vésett definíciója sem a föderációnak, sem a konföderációnak. Ezeknek a kategóriáknak az alkalmazása csak analógia útján lehetséges. Olyan államalakulatok jellemzőivel határozhatóak meg, melyeket a jogtudomány utólag az adott elnevezéssel illetett.

Konföderációról, államszövetségről beszélhetünk szuverén államok olyan állandó jellegű lazább szövetsége esetén, amelynek keretében valamilyen célból együttműködnek. Az együttműködést általában egyszerű, egyeztető jellegű szervezet segíti, melyben a tagállamok egyhangúan hozzák meg döntéseiket, melyek végrehajtásának azonban nincsenek meg a garanciái.³⁰ Álláspontom szerint bizonyos aspektusból ilyen államszövetségnek minősíthető az 1951-ben megalapított Európai Szén- és Acélközösség, de a „tankönyvi” példák között az 1834-ben alapított Német Vámuniót, az 1848-as Alkotmány előtti Svájci Államszövetséget vagy a Független Államok Közösségét szokták említeni. A Római Szerződés által 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösség már rendelkezett szupranacionális szervek létrehozásáról (Európai Bizottság), és az Európai Bíróság értelmezése szerint a közösségi döntések bizonyos körülmények között tagállami végrehajtás nélkül is kikényszeríthetők. Ekkor már az EGK konföderációnál szorosabb együttműködést jelentett.

Föderális, szövetségi állam több állam által létrehozott olyan új állam, amelyben a tagállamok államisága nem szűnik meg. A tagállamok általában rendelkeznek saját alkotmánnyal, és területükön a törvényhozó, végrehajtó, igazgatási, igazságszolgáltatási feladatokat saját szerveik útján gyakorolják. Az alkotmányban rögzítik a szövetség szerveit és hatásköreit, és a fel nem sorolt területeken továbbra is fennáll a tag-

30 Dezső Márta: A szuverenitás; in: Alkotmánytan (szerkesztette: Kukorelli István), Osiris Kiadó, 2002. 132. oldal

államok szuverenitása. A szövetségi hatáskörbe tartozó ügyek intézésére létrehozzák a szövetségi szerveket: „államfői tisztség létesül; a törvényhozó szerv általában két-kamarás, ahol az egyik kamara szövetségi alapon jön létre, kiépülnek a kormányzat és az igazságszolgáltatás szövetségi szintű szervei”³¹. Az elemzésemben leírtak alapján megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió intézményrendszere alapján tekinthető föderációnak, hiszen minden szervének működése megegyezik valamely szövetségi államnak tartott ország vonatkozó szabályozásával. Az Európai Tanács és elnöke, mint testület látja el az államfői szerepet; a kétkamarás törvényhozásnak megfelel az együttdöntési eljárás keretében együttműködő Európai Parlament és Miniszterek Tanácsa; kormányzat alatt érthetjük az Európai Parlament által választott és tevékenységéért neki felelős Európai Bizottságot, míg az igazságszolgáltatás szövetségi szintű szerve az Európai Unió Bírósága, mely a Bíróságból, a Törvényszékből és különös hatáskörű törvényszékekből áll.

Ez a gondolatmenet sokak számára meglepő lehet, hiszen fogalmilag tulajdonképpen egy szövetségi állam polgárai leszünk hamarosan. Ez azonban a gyakorlatban még nem lesz hasonló az Egyesült Államok, Németország vagy Svájc szövetségi berendezkedéséhez, mert nagyon kevés „szövetségi hatáskörrel” rendelkezik, a kizárólagos hatáskörök felsorolása csak öt elemből áll. Minden bizonnyal az integráció mélyülése az Alkotmányos Szerződés hatálybalépését követően már nem az intézményrendszer átalakítását fogja jelenteni, hanem a kizárólagos hatáskörök bővülését. Záróként azt állapíthatjuk meg, hogy az Alkotmányos Szerződés hatálybalépése után az Európai Unió intézményrendszere inkább föderatív jellegű lesz, míg kizárólagos hatáskörei inkább konföderációhoz hasonlítanak majd.

VÁRSZEGI ASZTRIK

Egy magyar kolostor Európában és az Európai Unióban

Naponta jönnek vendégek, látogatók Pannonhalmára, Szent Márton Hegyére, a kolostorba. Kérdéseikből hamar kiderül, hogy – kevés kivétellel – a szerzetesség számukra ismeretlen. De honnan is tudhatnák, hogy ki a szerzetes? Olvasmányaik, a látott filmek, a hallott információk mind egy torzkép mozaikjai, hiszen a szerzetesek szinte soha nem szólnak belső indítékaikról, a felszín meg valóban csak a külsőséget tükrözi. Ennek tudatában törekszik a szerző – a pannonhalmi főapát – saját lényegüket és küldetésüket úgy megfogalmazni, hogy azt a kérdezők is megértsék. Mindezt beleágyazza az aktuálpolitikai történésekbe, az európai integrációs folyamatba, amelyből – mint olvashatjuk – a kolostor lakói sem maradnak ki.

Néhány szó a szerzetességről

Életstílusunkat, munkánkat, céljainkat csak az érti meg, aki ennek a maroknyi közösségnek a lényegét, küldetését megismeri. Ezen ismeret nélkül érthetetlen mindaz, amit és ahogy élünk és cselekszünk.

A keresztény, a bencés szerzetes a szó legszorosabb és ősi értelmében kommunikátor. Ha jól tölti be hivatását, szakembere a kommunikációnak. Magányában, imádságában, elmélkedésében a láthatatlan, de mégis mindenütt jelen lévő Istennel kommunikál. Háromirányú a kapcsolattartás: egyrészt kinyílás, másrészt elfogadás, befogadás, végül pedig a továbbadás. Az „eredmény” is hármas: Isten megismerése, önismeret, valamint emberismeret, a másik ismerete. Amikor a lélek megnyílik a Végtelenre, azaz befogad, akkor saját mélységeivel is párbeszédet folytat, vagyis kommunikál: megfogalmazódnak vágyai, félelmei, tapasztalhatóvá lesz végessége, törekenysége, magánya, öröme. Amikor ezt továbbadja a másikkal, embertársának, azaz vele is kommunikál, valódi közösséget tud teremteni a tapasztaltak alapján. Az Istennel és a saját lelkével folytatott kommunikáció egyúttal minta és példa arra, miként kell és miként lehetséges a másikkal is kommunikálni, aki ugyanolyan ember, mint ő.

Gondolom, e vázaltos pár sorból már fel is fedeztük, hogy mi, szerzetesek igazában véve az evangéliumi főparancs egyetlen és mégis háromirányú kihívására: az Isten, a másik és az önmaga igaz szeretetére adunk választ. E nagyon egyszerűen megfogalmazott küldetés itt hazánkban több mint ezeréves hagyományba, határainkon túl, Európa más részein pedig még régibb hagyomány szövegeibe ágyazódik. Egyfajta párbeszéd a lényeges és a változó között, az el nem hanyagolható és a változtatható között. Úgy is megfogalmazzuk, hogy életünk az „örökség” és a „küldetés” kettős feszültségében folyik.

Örökség, amely kötelez

Vessünk hát egy pillantást arra az örökségre, amelyet kaptunk, és amelyben részben ma is élünk. Mag-örökségünk a mester és tanítvány öröksége, ez volt az alapja az első keresztény kolostoroknak, ez alakította ki azokat a nagyobb közösségeket, ahol egy vezető (apát) és a tanítványok köre (közösség), a történeti hagyomány alapján regulát, szabályzatot is követve élt és az „imádkozzál és dolgozzál” (ora et labora) egyensúlyát keressze szolgálta az egyházat és az embert. Életükkel lelki és szellemi, de ezekkel szorosan összefüggő gazdasági kultúrát is teremtettek, amelyet iskoláikban továbbadtak.

Egy bencés apát hivatása tehát eredendően a kommunikáció, ideje túlnyomó részét ez tölti ki. Munkabeosztása, napirendje a kolostorban helyet és időt biztosít az isteni kommunikációra, helyet és időt a másikkal való személyes találkozásra, személyes érintkezésre, továbbá a munkára, amelynek nagy része ma már a szövegszerkesztő előtt telik. A kinyíló világháló az egyházi személyek számára is a kapcsolatteremtés nehezen belátható lehetőségeit tárta fel.

A bencés szerzetesélet eredetétől fogva „globalizált”, a világot átfogó valóság. Gondoljunk csak arra, hogy monostorunkat kezdettől fogva három név határozza meg: Szent Mártoné, aki Európa legkedveltebb középkori szentjei közé tartozott, Szent Benedeké, aki itáliai ugyan, de ma Európa Védőszentjének ismerik. De közéjük tartozik a prágai Szent Adalbert püspök is, aki tanítványaival sajátos kelet-közép-európai tengelyt hozott létre: lengyel, cseh és magyar kolostort még az első ezredforduló előtt, amelyekből kettő – Prága és Pannonhalma – ma is él. (Megjegyezném, hogy a monostor és kolostor szavak ugyanazt – a szerzetesek lakóhelyét – jelölik, az első görög, a második latin eredetű, mindkettő használatos.) A három szent egyike sem mondható magyarnak. Benedek VI. század első felében Montecassinón írt szabályzatát követjük ma is. A Pannonia provinciában, Pannonhalma közelében született Márton – aki később Tours (Burgundia) püspöke lett – kezdettől a monostor védőszentje. A prágai, cseh származású Adalbert tanítványaiknak egy csoportja alapította Pannonhalmát. Mi itt magyarnak valljuk magunkat, ám egyszerre – éppen az említett történelmi gyökerek révén – európainak is.

Vegyünk egy másik példát: monostorunk 1001-re datált kiváltságlevelében Montecassino Szent Benedek monostorának kiváltságait, azaz többek között szabad apátválasztást kaptunk már a kezdetek idején. Ezzel az itáliai kolostorral (kiváltságait tekintve) apátjaink imaközössége révén alapításunktól mindmáig élő kapcsolatban állunk. 2004 májusában társszentelő püspökként vehettem részt az apát püspökké szentelésén. Három éve a Bencés Konföderáción belül – a Prímásapát felkérésére – a magyar mellett a szláv kongregációt is képviselem. A Szláv Bencés Kongregáció három kolostorának (a prágai Brevnov és Emauz, továbbá a morvaországi Rahhrad kolostora) személyi, lelki és anyagi természetű ügyei tartoznak hozzám, közvetíték a közösségek és a legfőbb római előjáró, a Prímásapát között.

Nemzetközi kapcsolataink és esélyeink

Hivatásom alapján különböző embercsoportokhoz kapcsolódom. Mindenekelőtt közvetlen magyar bencés szerzetescsaládomhoz, a Magyar Bencés Kongregációhoz,

amelynek minden házáat összeköti a világháló. Magyar közösségünk tagja a Bencés Konföderációnak, mely az egész világot átöleli, a 21 úgynevezett prézesapát elérésével szinte állandó kapcsolatot tarthatok a világ számos (240) bencés monostorával. Prímásapátunknak küldött esti levelemre hajnalban már megérkezik a válasz. A Magyar Bencés Kongregáció házai és tagjai nemcsak Magyarországon tevékenykednek, hanem szerte a világban, s így a világháló segítségével szinte néhány percen belül eljuttathatom információimat Rómába, a braziliai Sao Paulóba, vagy a kaliforniai Woodside-ba. A második világháború után a magyar bencés közösség szinte automatikusan multinacionálissá vált. Észak- és Dél-Amerikában a magyarok egy-egy kolostort és mellette iskolát hoztak létre. Ezek közül a brazil közösség ma is hozzánk, Pannonhalmához tartozik, folyamatos a kapcsolattartás, négyévenként magam is hivatalból vizitálom őket. De élő a kapcsolat iskoláink között is, jelenleg Sao Paulóban tartózkodik egy pannonhalmi és egy győri diákunk, nyelvtanulás céljából. Helyzeti és személyi előnyöm, hogy a katolikus egyház felszentelt püspöke is vagyok, a Magyar Katolikus Püspöki Kar tagja. Ez feljogosít arra, hogy más apátok meghívására külföldi kolostorok szerzeteseit diakónussá vagy pappá szentelhetem. Szenteltem Németországban, Ausztriában, Csehországban, Itáliában és Izraelben, jelesen Jeruzsálemben. A mindennapi életben szinte felmérhetetlenül tág az a tér, amelyre a személyes kapcsolatteremtésben lehetőség nyílik. Ez a kinyílás és nyitás személy szerint nekem is nagy élmény, de azoknak a kolostoroknak is, ahonnan korábban, a létező szocializmus idején senki sem mert Magyarországra jönni, ám most kölcsönös a kapcsolat. Ide tartozik az a tény is, hogy évente két alkalommal, két ünnepen külföldi püspököt vagy apátot hívunk meg, akik velünk ünnepelnek, közösségünkkel és diákjainkkal találkoznak. Szeretném azt is hozzáfűzni, hogy szívesen jönnek. A jól működő kapcsolatoknak mindig van gyümölcse is, diákjaink tanulmányait, elhelyezésüket, ösztöndíját sikerül egyengetni, vagy saját szerzetesnövendékeinket tudjuk közösségükben elhelyezni. Három fiatal rendtársam töltött hosszabb időt, éveket az Amerikai Egyesült Államokban, két teológusunk rövidebb ösztöndíjas időt szintén az USA-ban, illetve Heidelbergben. Rómában, a bencések Szent Anzelm Egyetemén állandó jelleggel két pannonhalmi tanárunk dolgozik, és két fiatal rendtársunk jelenleg is ott tanul.

Függetlenség a kötöttségek közepette

A bencés kolostorok a kezdetektől azon fáradoztak, hogy lelki szabadságot, függetlenséget élvezzenek, és hogy ezt megvalósíthassák, egyúttal önellátásra is törekedtek. Szent István király a kiváltságlevéllel nem pusztán létünket, hanem anyagi alapjainkat is megteremtette. Hazánkban 1945-ig természetes volt, hogy a bencések tanítanak, lelkipásztori munkát végeznek, de gazdálkodnak is, hiszen ez biztosította a kolostorok, az iskolák és a plébániák gazdasági hátterét.

A közel ötvenéves kényszerű kihagyás következményeit csak lépésről lépésre lehet orvosolni. A szabadság új lehetőséget teremtett számunkra is a jövő építésében. Ott nem tudjuk folytatni, ahol abbamaradt, a régi lehetőségek felélesztése mellett újakat

kell felkutatni. Az Európai Unióba történt belépésünk nyomán szerzetesközösségünk határokon átívelő adottságaira, kapcsolataira szeretne építeni, és építhet is.

Fontos és még tovább fejlesztendő az a lehetőség, hogy a bencés kolostorok egy része iskolát működtet. Eddig is rendelkezünk a kölcsönös diákcserre gyakorlatával, de ez tovább bővíthető. Szoros együttműködést tudunk kialakítani, alkalmanként már gyakoroljuk is, hogy összekapcsoljuk a kolostori turistaprogramokat. Európai bencés kolostoraink mindegyike rendelkezik híres könyvtárral, levéltárral vagy egyéb gyűjteménnyel. Kiállítás, tudományos munka stb. beláthatatlan lehetőséget nyitnak, ha akad rá alkalmas emberünk és van bennünk kreativitás.

A „Klösterreich” részeként

Még nem is voltunk EU-tagok, amikor Pannonhalma már láncszeme volt egy sajátos gazdasági szervezetnek, a Klösterreich-nek, amelyhez húsz osztrák és két cseh kolostor is tartozik. A szomszédos Ausztria kolostorokban (is) gazdag ország, innen a szó-játék: Klöster (kolostorok) + Österreich (Ausztria) = Klösterreich.

A kolostorok a maguk kincseit ajánlják az odalátogatóknak. A lelki örökség része az istentiszteleti részvétel, a lelki gyakorlatos visszavonulás lehetősége, a kulturális örökség része a kiállítások, a hangversenyek, a kolostori ételek, italok megismerése. Ezen a téren mi a mintát és példát tartjuk szem előtt, aztán pedig a kapcsolat és kölcsönös csere lehetőségét. Mi magunk is meghirdetjük istentiszteleti alkalmainkat szórólapjainkon és honlapunkon, hasonlóképpen a kulturális élet eseményeit. Rendtárs orgonaművésznünk számos európai, angliai és amerikai kolostorban adott már hangversenyt, külföldi bencések több alkalommal adtak már koncertet Pannonhalmán, Tihanyban. Apátsági termékeink (teák, levendulaolaj, likőr és bor), kolostorunk zenei CD-i, albumai elérhetők Rómában, Bécsben, a genezáreti tó partján, a tabghai kolostorban. Ez a kör éppen a ki- és beviteli lehetőségek szabaddá válásával további lehetőséget jelentenek a bővülésben. „Próbaképpen” sikerült egy közös EU- kultúrprojektet Altenburg (Ausztria), Brevnov (Prága), Pannonhalma és a darmstadti egyetem együttműködésével elnyerni. A St. Gallen kolostorterv CD-s feldolgozása alkalmas szemléltetőeszköz mind az építészettörténet oktatásában, mind pedig a turisztikai bemutatásban mindhárom kolostor és az egyetem számára.

Az érdeklődés, a vallási és a kulturális turizmus hatására, s természetes anyagi forrásainak bővítésére az osztrák kolostorok mindegyike hagyományaikban gyökerező termékeket állít elő, és ezt a helyszínen árulják. Közülük csupán néhányat emelnék ki: bor, likőr, gyógytea, lekvár, egyéb biotermékek stb. Példájukat követve mi is arra törekedtünk, hogy egyrészt mindezeket saját hagyományaink feltárásával és felhasználásával előállítsuk, árusítsuk, sőt hogy társuljunk hozzájuk, és így a mi apátságunk termékeit más kolostorok boltjaiban is megvásárolhassák. Ma már elmondhatjuk, hogy az elmúlt néhány év alatt sikerült újraindítani borászatunkat, van már egy likőrünk, a Szent Márton gyógylikőr, négyféle gyógyteánk és a már korábban is ismert és keresett pannonhalmi levendulaolaj is feléledt.

Bár számos egyéb példát, területet, lehetőséget lehetne még felsorolni, a fentebb leírtak ízelítőt adnak életünkről, tevékenységünkről az új követelmények közepette.

Oktató-nevelői munkánk alakulása

Természetes, hogy nem feledkezünk meg alapvető feladatunkról, az oktató-nevelő munkáról, annak korszerűsítéséről sem. 2002-ben emlékezett közösségünk arra, hogy 200 éve veszünk részt a magyar közoktatásban. „Docete...” (tanítsatok) konferenciánkat úgy szerveztük, hogy az nagyon rövid visszapillantás legyen a múltra, inkább útkeresés a jövőre nézve. Az EU-országokban működő bencés kolostori iskolákból hívtunk meg egy-egy témában főelőadót, akiket hazai korreferensek egészítettek ki. Mintát kaptunk a német, angol és ír iskola és diáktotthon életéből. Mivel szerte a világban más bencés közösségek is foglalkoznak tanítással és neveléssel, a konferencia az európai bencés iskolák tapasztalatainak és útkereséseinek megismerésére is törekedett. A konferencia, miközben egy szerzetesrend oktatásban eltöltött kétszáz évére emlékezett, a hangsúlyt nem a történelmi visszatekintésre helyezte, hanem – a bencés múlt teljes spirituális örökségét alapul vevő – közös gondolkozás keretében azt próbálta mérlegelni, hogy e két évszázad pedagógiai hagyományából mi az, amihez ragaszkodni kell és érdemes, és mi az, ami megújulásra szorul. Mert bizonyosan e kettő egyensúlyából születik majd meg a 21. század bencés iskolája Magyarországon.

Forrongó és évek óta bizonytalansággal küzdő oktatási politikánkban a keresztény értékek átadásával, a neveléssel párhuzamosan európai és magyar kultúra átadására törekszünk, alapos nyelvtudásra, biztos tudásra építve. Keressük és megteremtjük azokat a feltételeket, ahol diákjaink a testvériskolák diákjaival, más nemzetek, adott esetben más kultúrák jeles képviselőivel, a tudós világgal, az irodalom és zene kiemelkedő és vonzó személyiségeivel találkozhatnak, hogy ezzel is arra motiváljuk őket: vállalják felelősséggel a munkát a maguk, majd a környezet, a nagyobb közösség, érdekében.

Iskoláinkban angol, német, olasz, orosz, spanyol, skandináv nyelveket tanulhatnak, és természetesen latint is. Tanulmányi versenyeken szép számmal és eredményesen vesznek részt. Fejlesztendő a diákcsera lehetősége.

Egy ősi (katolikus és európai) szerzetesközösség tagjaként élünk és élünk – magyarként. Olyan közösség hagyományában, amely egyszer már egységes Európát teremtett, amely szívében az egység vágyát hordozza és műveli az emberek között, egy szétszakadt egyházban, egy atomizálódott világban. Ezt alátámasztandó következzenek egy részletet Illyés Gyulától, aki Cluny romjain, cseppben a tengert látva így elmélkedik a bencések egykori törekvéseiről.

Ahogy Illyés látta

„Franciaországban vagyunk, itt a földrajzi és történelmi Franciaország szívében a burgundiai Clunyben, a cluny apátságban. Mi – feleségem és én – csaknem afféle érzés-

sel, mint a zarándokok. Egy nép hálóját hoznánk, illetve adnánk át, ha ilyesmit egyáltalán elhozni és átadni lehetne.

Keresztény művelődésünket: a kereszténység megújult formáira való áttérést pogány őseink nem kis mértékben Clunynek köszönhették. Szent István szoros összeköttetésben – állandó levelezésben – állt az apátság akkori vezetőivel, szent Odilonnal és annak tanítványaival. Első királyunk innen szívta a hitet, a fölvilágosultságot egyaránt. A tanácsokat és barátokat – a szerzeteseket – előbb az égi, aztán a földi paradicsom megkísérlésére.

Azok vezéregéje pedig már akkor a ma is oly időszerű szent szó volt, hogy: Pax és Pax és harmadszor is Pax, a világ üdvére. Bármily körülmények között.

A körülmények akkor sem voltak kedvezőek. A körülmények ritkán azok.

De mint a görög világnak az Akropolisz, olyanféle szellemi fellegvára volt ez az apátság a középkori Európának.

A Benedekről elnevezett rendnek nem sokkal az ezredforduló után ezerkétszáznál is több monostora volt az Atlanti-óceán és a Kárpátok között. (Nálunk a Kárpát medencében a tatárjárásig megközelítően 60 monostor.)

Az első keresztények számíttatása szerint a világ végének – Krisztus visszatérnének az 1000 évben kellett volna megtörténnie... (e nagy álom nem valósult meg.) Ezt követően vetette meg lábát másodsor az Ember Hite Európában, ettől kezdve próbált alakulni – Emberiségé.

Csupa öreg vezetésével. A „Grands Abbés”-k egyik fiatalja, Tiszteletreméltó Péter egy húzamban harmincnégy évig dirigálta a lelkek új állásfoglalását.

Szemben a nyilazó szittyáknál is veszélyesebb bárókkal, a feudális anarchia báróival. Korukat messze megelőzve a bölcs, a minden hitet megélt aggastyánok a mindent túlélők türelmével kezdték szólni a tébolyultan burjánzó határok fölé az értelem hálózatát. A jellembeli és ízlésbeli rút terjedésével szemben a nemes és a szép világát, a nyelvi – mondhatni faji – szétदारaboltsággal szemben az egy nyelv közvevítő erejét. A rablás és az önkényeskedés ellenében a könyörületet, a szegények és szenvedők védelmét. És a jólét fokozását. Pontos fogalmuk volt az alulépítmény és fölülépítmény szerves összefüggéséről. A szent vének, akiknek napjai meg voltak számlálva, maradék idejükben nemzedékeknek termő gyümölcsfákkal, máig álló kórházakkal és iskolákkal ültették tele a szellemükkel meghódított területeket. A konkolyt nemcsak a szószekről irtották. Kézzelel szemelt búzákat, változatosan is tiszta gabonát küldtek Lisszabonba és Somogyvárra. Fő harcuk az volt, hogy az eszeveszetteen küzdő felek közé vetették magukat, nem fegyverrel, hanem csitító szóval. Az ő találmányuk volt a Treuga Dei.

Isten akaratát a békével azonosították. A mindenki harcát mindenki ellen a mindenki igazságáért való szóértésre akarták átformálni... Nem kemény várakat, hanem csinos templomokat, nem jól markolható fegyvereket, hanem szemgyönyörködtető használati – és művészeti – tárgyakat hagytak maguk után. Annyit, hogy alig sikerült azokat elpusztítani is.

(Cháron ladikján: A múlt óre)

A fentiek ismeretében érthető, hogy az európai eszme tőlünk sem idegen. Egyik megálmodójának, Robert Schumann-nak, az Európai Unió „atyjának” elképzelésében

a benedeki gondolat is jelen volt. Mély baráti kapcsolatokat ápolt francia és német bencésekkel, „Európa építőmesterének” szellemiségét beépítette saját Európa-látomásába. Szent Benedek fiai, Európa misszionáriusai és kultúrájának jelentős alakítói egyetemes kereszténységben és közös Európában gondolkodtak és cselekedtek. Ezzel a szabadság felkínálta lehetőséggel és eséllyel továbbra is, sőt – az uniós tagság nyomán kedvezőbbé vált körülményekre építve – megújulva és megújítva kívánunk élni embertársaink javára. Az Európai Uniót nem végső megoldásnak, hanem lehetőségnek és esélynek tekintjük.

PÓCZIK SZILVESZTER

Cigányok Európában - cigányok Magyarországon

Hétszáz év a társadalom peremén

A szerző alapos történeti áttekintéssel kezdi tanulmányát. Bemutatja, milyen hipotézisek vannak a cigányság Európába kerülésével kapcsolatban, illetve hogy miként fogadták földrészünkön az ázsiai népcsoportot. Megállapítja, hogy a 18. század végétől a felvilágosodás jegyében történik a cigányok üldözésének megtiltása, majd egyes államokban a cigánypolitika kialakítása. Az 1920-as években kezdődött az európai cigányság öntudatra ébredésének máig tartó folyamata. A magyarországi cigányság jelenlegi helyzetéről szólva Póczik Szilveszter megállapítja, hogy az lényegesen árnyaltabb, mint ahogyan a média ábrázolja. Bár a roma társadalom egyharmadát leszakadás fenyegeti, legalább 10 százaléuk felemelkedőben van, derékhaduk pedig képes volt az utóbbi tíz évtizedben többé-kevésbé megőrizni korábban elért szerény, de még kiegyensúlyozottnak minősíthető életszínvonalát.

A ma cigánynak nevezett, nyelvileg, kulturálisan és etnikailag távolról sem egységes népcsoportok elvándorlása az északnyugat-indiai területekről időben és térben nehezen rekonstruálható, a kutatók, lehetőség szerint, inkább kerülik a cigány őshaza kérdését. Újabb kutatások szerint Ghaznai Mohamed, egy rövid életű katonaállam alapítója 1005 és 1030 között Pandzsábben folytatott hadjáratai során több mint 100 000 alacsony rendbeli foglyot hurcolt el rabszolgaként, akik talán a mai cigányok ősei lehettek. Ugyanígy bizonytalan az önmegjelölés eredete. Egyesek a *roma* elnevezést a „domba” kasztbeli kézművesek nevéből származtatják, valószínűbb azonban, hogy a Bizánci Birodalomnak a korabeli Ázsiában általános Rom vagy Rum nevéből származik. Első csoportjaik a 11–12. századtól vándorolnak be Kis-Ázsia irányából a Bizánc uralta Balkánra, innen szélednek szét Európában, ahol bizonyos értelemben joggal nevezhették magukat „rómainak”. Ma számtalan, szinte áttekinthetetlen törzsi, nemzetségi, munkamegosztási és nyelvi elem összeszővődésén nyugvó önmeghatározással élnek káli, mani, szinti (sinto), lovári, kálderás, beás, jenis, vend, kárpáti (romungro) cigányok egész Európában. A 14. század vége óta szóróványosan jelen vannak a Kárpát-medencében. Egyik első okleveles említésük 1348-ból, Szerbiából származik, 1399-ben Csehországból halljuk hírüket. Ekkorra az európai nagy népmozgások rég befejeződtek, első nagy fellendülését éli a földművelő gazdálkodás, uralkodóvá vált a letelepedett életmód, a helyváltoztatás lehetősége jobbra a legelőváltó állattartással összefüggő mozgásokra korlátozódott. Hildesheim város okirattára 1407-ben jelzi az első cigány csoportok érkezését. 1427-ben eléri

Párizst. Egy névtelen krónikás szerint 1417-ben 14 000 cigány érkezik németföldre Mihály vajda vezetésével. A nagyobb számú csoportok feltűnése az 1400-as évek első harmadában véget vetett a velük szembeni toleranciának. Kóborlásuk, a természeti és társadalmi környezetet erősen megterhelő életmódjuk, szokásrendszerük ambivalens érzelmeket és reakciókat keltett mindenütt.

Egyes fejedelmek, főurak, városok kezdetben szívesen látták a szekereikkel vándorló cigány muzsikusokat, csepűrágókat, jósnőket, házalókat, mesterembereket, főként a szegkovácsokat. Számos esetben men- és védlevelet adtak nekik, mint Johanna von Coldnitz szász grófnő a magát cigánygrófnak kiadó Kisegyiptomi Miklós Gáspárnak. Itáliában sokhelyütt gyűjtést rendeztek a magukat Krisztus ellen elkövetett vétkükért – elmondásuk szerint ők kovácsolták a keresztre feszítéshez használt szegeket – vezeklő zárándokokként bemutatkozó cigányoknak, az észak-olasz városok prostituáltjai azonban karót ragadnak a cigány konkurencia ellen. A cigány legendárium szerint Zsigmond német-római császár és magyar király László vajdát oklevélben ismerte el a birodalma területén tartózkodó cigányok vezetőjeként, neki és alattvalóinak 1417-ban, illetve 1423-ban men-, véd- és szabadságlevelet adományozott, amelyben engedélyezi vándorlásukat, és kizárólagos bírójukul a vajdát rendeli. A kortársak által jobbra hamisítványnak tartott okmányok másolatban fennmaradt szövege szerint: *„Mi, Zsigmond, Isten kegyelméből Róma Királya, [stb.] ... a Birodalom gyarapítója, Magyarország, Csehország, Dalmácia, Horvátország Királya [stb.] ... Alattvalónk László, a cigányok vajdája és a vele tartók a legalázatosabban kegyünkért folyamodtak. Alázatos kérelmüknek helyt adván ... szabadságot adományozunk nekik. ... László vajdát és népét uradalmainkon ... hűségetekre és gondjaitokra bízunk és elrendeljük, hogy László vajdát és az alatta való cigányokat védelmezzétek, róluk ... gondoskodjatok. Ha közülük bárki alávalónak mutatkoznék, akkor nem Ti vagy közületek való ember, hanem nevezett László bírja a büntetés vagy kegyelmezés jogát.”* Számos valódi oklevél is ismert, amelyekkel tartományurak és más főrendek alattvalóvá fogadtak cigány csoportokat, beillesztették őket uradalmaik munkamegosztásába, így gazdátlan népből elvileg a szabadságokkal rendelkező jobbagy jogi helyzetébe emelkedtek. Ennek ellenére évszázadokon keresztül folytatott periférikus megélhetési kultúrájuk visszahúzó hatásaként ezek többsége is megrekedt az időszakos vagy alantas munkák – földmunka, szeméthordás, hullaszállítás, ítélet-végrehajtás – mellett.

Ahogy az európai társadalmakban rohamosan növekedtek a társadalmi feszültségek, úgy fogyott a marginális csoportokkal szembeni türelem, a vándorlók életmódja kiváltotta a gazdagságában lassan gyarapodó paraszti és városi népesség féltelmét, haragját. Korabeli iratok szerint a cigányok zaklatják a parasztokat, távollétükben kifosztják házaikat, a városokban besurranó, vásárokon zsebtolvajként tevékenykednek. A tudós matematikus és földrajztudós Sebastian Münster 1544-ben kiadott *Cosmographia universa* című munkájában olvashatjuk: *„...e gyalulatlan, fekete ... szennyes népség szívesen lop, legkülönb az asszonyok, akik férjeiket így tartják el. Vannak köztük grófok és lovagok, elég jól öltözöttek. ...Úgy mondják, vezeklésül kell zárándokolniuk és Kis-Egyiptomból (a mai Szíria és Palesztina – P.Sz.) indultak útra. Ez azonban hazugság. Nincs e ... népnek hazája, ... kutyamód él és vallástalan.*

... Munkátlanul ... vándorol országról országra ... Sok nyelvet beszélnek és sanyargatják a paraszti népet. Míg a földművesek a mezőn vannak, emezek feldúlják házaikat és elviszik javaikból, amire kedvük támad. ... Az öregasszonyok jóslásból élnek, miközben a kérdezőnek válaszolnak, csodálatos ügyességgel ürítik ki annak erszényét, hogy észre sem veszi." A városok sok helyütt kiűzik a cigányokat. Meissenből 1416-ban, Meiningenből 1432-ben, Maina-Frankfurtból 1449-ben seprűzik ki őket. Az 1496–1498. évi Német Birodalmi Gyűlés a cigányokat törvényen kívülé, szabadon üldözhetővé és megölhetővé nyilvánítja. Az 1551. évi augsburgi Birodalmi Gyűlés a törököknek nyújtott kémszolgálatuk miatt a cigányok elűdözését, majd felkoncolását rendeli el. A kémkedés mellett rájuk tapad az eretnokség, boszorkányság, kannibalizmus, gyermekrablás, gyermekgyilkosság, kútmérgezés és járványos betegségek terjesztésének gyanúja is. A harmincéves háborúban zsoldosként, többnyire felderítőként alkalmazzák őket, a vonuló hadakat nyomon követik a gyakran cigány markotányosok és örömlányok. A háborút követő káoszban a fosztogató töredékseregekre egyszerre zúdult a parasztok, a polgárok és a helyzetüket megszilárdítani igyekvő tartományurak dühe. A martalóc bandák szétverése évtizedekig tartó cigányüldözési hullámmal fonódott egybe. Megtiltják a cigányoknak a kereskedelmet, a községek és városok területén való táborozást, a tartományurak némelyike – I. Ferdinánd császár 1556. évi rendeletére hivatkozva – a férfiak agyonlövésére ad parancsot, és fejpénzt fizet a halottakért. A szerencsésebbeket gályarabságba hurcolják. Az asszonyok homlokára bélyeget sütnek, vagy levágják fülüket, és gyermekeiket együtt eladják rabszolgának, többnyire gazdasági cselédnek. A városok elrettentő cigány-oszlopot állítanak. Az 1400-as évek közepétől Svájcban is számos szövetségi és kantonális rendelet foglalkozik a főként Savoya felől beáramló pogányok, cigányok, hátizsákosok, koldusok, házalók, a falusi lakosságot zaklató gyűjtogatók, haramiák, tolvajok megrendszabályozásával. Ennek következtében a cigány csoportok tömegesen áramlanak vissza Kelet-Európa, benne Magyarország számukra kevésbé fenyegető feltételeket kínáló területei felé.

A 18. század uralkodói és főurai a felvilágosodás jegyében megtiltják a cigányok üldözését, és kísérletet tesznek letelepítésükre, integrációjukra, mi több, asszimilációjukra – igen korlátozott sikerrel. Ahol a kísérlet kudarcot vallott, hamar útilaput kötöttek a lábukra. A mainzi püspök, I. Frigyes porosz és Frigyes Ágost szász király is katonaságot küld ellenük. 1730-ban a wittgensteini gróf nagyobb cigány közösséget telepít le, de miután jobbágyai megrendszabályozására felhasználta, rövidesen elűzi őket. Ezzel szemben II. Frigyes porosz király 1775-ben cigány falvak létesít, II. Frigyes Vilmos pedig – távolról sem filantróp hevületből – besoroztatja a fiatal cigány férfiakat.

Erre az időre nyúlik vissza a Habsburg uralkodók cigánypolitikája is, amely már egységes alapelveken, igazgatási gyakorlaton nyugodott, és kiterjedt az általuk valóban uralt területek teljes egészére. Sejtethetően jó terepnek tekintették az integráció és asszimiláció kísérletéhez a Kárpát-medencét, és tudatosan igyekeztek ide telerelni a cigány népmozgást a német tartományok felől. A nyugatról érkező cigány bevándorlókra emlékeztetnek a cigányok között még ma is gyakori német családnevek. VI. Károly császár, aki III. Károly néven magyar király is volt, 1724. évi rendeleté-

ben a cigányok problémája elsősorban közbiztonsági kérdésként merült fel: a rendelet cigány és nem cigány haramiákról beszél. Mária Terézia és II. József cigányrendeleteiben ellenben már a cigányság életmódváltásának szükségességével kapcsolatos felismerés munkált. A *Regulatio Cigarorum* néven ismertté vált rendeletgyűjtemény letelepítésükről, gyermekeik iskoláztatásáról rendelkezik, megtiltja a vándorlást, a lótartást, útlevelet vezet be számukra, a megyéket pedig a cigányok számára állandó ház kiutalására kötelezi. A kalapos király 1782-ben vizsgálóbizottságot küld ki 150 gyilkossággal és kannibalizmussal vádolt magyarországi cigány ügyében. A koholt vádakon nyugvó törvénytelen eljárásért Hont megye főispánja állásával fizet. 1783-ban a Helytartótanács keretében létrejött a rövid életű cigányügyi főosztály. A maguk korában haladónak számító intézkedések nem maradtak eredmény nélkül: megnyitották a társadalmi szolidaritáson nyugvó magyar cigánypolitikai gondolkodás és gondoskodás folyamatát, amelynek köszönhetően a magyarországi cigányság mai helyzete súlyos hátrányai ellenére is összehasonlíthatatlanul jobb a környező országokban élő cigány kisebbségénél. A rendeletek érvényesülését azonban hátráltatta a cigányok merev ragaszkodása hagyományos életmódjukhoz – elzárkóztak a paraszti munkától, elhagyták a nekik juttatott földeket –, a helyhatóságok csendes ellenállása, de főként az, hogy kelet és dél felől újabb és újabb hullámokban érkeztek cigányok, akik a társadalom peremén elfoglalták a feljebb kapaszkodó integrálódók helyét. Így Magyarország kétirányú tömeges cigány bevándorlás célországává vált.

A cigányság lelki és szellemi gondozásáért sokat tettek az egyházak is, különösen az alsó papság. Ennek nevezetes példája volt a friedrichslorai falukísérlet. A Naumburgi Evangélikus Misszió Egyesület 1828-ban gondjaiba vette Friedrichslorha bei Nordhausen község gyorsan szaporodó cigány közösségét. Célul tűzte ki, hogy a cigány közösséget végleg letelepedett életmódra szoktassa, és kevésbé versenyképes szakmáit másfajta szaktudással helyettesítse. A gyermekek elemi oktatását Blankenburg tanító vette kézbe. A cigányok iskolát és tanítói lakást építettek, a magdeburgi előjáróság pedig kilátásba helyezte termőföldek parcellázását egy gazdálkodási ismereteket oktató mintagazdaság kialakításához. A helybeli polgárok azonban nem nézték jó szemmel a kezdeményezést, amely végül a tanító elköltözésével kudarcot vallott. Magdeburg megszüntette a támogatást, a település lakóit dologházba, a gyermekeket árvaházba küldték.

A 19. század során kialakultak a cigánysággal foglalkozó tudomány körvonalai. Vályi István és Gottlieb Grellmann indoárja nyelvekként azonosította a cigány nyelvjáráásokat. August Friedrich Pott kétkötetes munkában adta közre etnográfiai és nyelvészeti kutatásait. A romantika – például Lenau vagy Vörösmarty – idealizálja a cigányok szabadságszeretetét, íratlan közösségi jogrendjét, társadalmon-kívülségét, természet-közeli életét, zenéjét, szenvedélyes szerelmét. Máig maradandóak Hermann Antal néprajzi kutatásai, mesegyűjtései. A cigány mindennapokat azonban Európaszerte továbbra is a nyomor, a betegség, a kiszolgáltatottság, a szoros rendőri felügyelet jellemezte. A cigányok az erőszakos gyámkodás és ellenőrzés alól, a települések polgárai a cigányokkal kapcsolatos szociális feladatok alól igyekezett kibújni, ezért sok helyütt elüldözték a félig letelepült cigányokat is. Az Európa nyugati és középső területein élő, egyre szabályozottabb keretek között vándorló cigányok

mégis boldognak mondhatták magukat dél- és kelet-európai társaikhoz viszonyítva, akik sok helyütt – például a román területeken az 1850-es évekig – közönséges rab-szolgák, adhatók-vehetők voltak. Anyagi és kulturális helyzetük azonban alig javult. Az urbanizáció kísérőjelenségeként a század közepétől izolált cigánynegyedek alakultak ki a városok szélein. Lakosságuk, kiszorulva a munkamegosztásból, de egyre inkább a hagyományos cigány társadalomból is, a lumpenproletáriátust növelte. A gyár-ipar előretörésével főlegessé váltak a hagyományos cigány foglalkozások, a vándorlók kiszorultak az állampolgárságból és az azzal járó előnyökből, viszont a – többségében magyar – cigányzenészek keresett szórakoztató művészként rohamosan hagyták maguk mögött a szekeres-putris világot.

A cigányság egyszerre jelentkezett szegényügyként és rendészeti problémaként. A hivatalos iratokban „cigányveszről” vagy „cigánycsapásról”, illetve annak elhárításáról olvashatunk. Ennek jegyében szoros rendőri felügyelet alá helyezték a cigánykaravánokat, kijelölték a közegészségügyi és rendőri ellenőrzés alatt álló táborhelyeket, vándorpasszust írtak elő számukra, korlátozták a vándoriparos tevékenységet, fegyvertartást, vadászatot, medvetáncoltatást, vásári komédiázást. Az állampolgárságukat igazolni nem tudókat visszatoloncolták abba az országba, amelyből jöttek. Az 1800-as évek végétől toloncegyezmények sora születik Franciaország, Németország, Ausztria-Magyarország, Oroszország és más államok között. Az 1908-as *angol gyermektörvény*, majd az 1944-es *nevelésügyi törvény az év felére helyben maradásra, iskoláztatásra kötelezi a vándorló cigány családok gyermekeit, a vándorlóokra, úgynevezett travellerekre vonatkozó egyéb kötelezettségeket, nem utolsósorban a táborozásra vonatkozó feltételeket az időszakonként – legutóbb 1998-ban – kiadott Traveller Accomodation Act szabályozza. A francia kormány 1912-ben vezet be a cigányok számára a Carnet anthropométrique nevű, ujjlenyomatot is tartalmazó azonosító igazolványt, amely 1970-ig létezett. 1914-ben Svédország megtiltotta a romák beutazását. Az 1954-ig érvényben lévő svéd rendelkezéshez hasonló szabályok születtek hamarosan Norvégiában és Dániában is. Hollandia 1918-tól rendőri ellenőrzés alá helyezi a cigánykaravánokat. Münchenben a neves kriminlista Albert Dillmann vezetésével a Bajor Királyi Rendőrigazgatóság kebelében már 1899-ben Cigány-nyomozati Szolgálat alakult, amely bűnmegelőzési és idegenrendészeti céllal összeírta a vándorló cigányokat, és kibocsátotta a mintegy 5000 személyi és bűnözési adatot tartalmazó „Cigánykönyvet”. A 20-as évek végéig szinte minden országban született valamiféle cigánytörvény, amelyekhez részben az 1926. évi bajor Cigány- és munkakerülő-törvény szolgáltatta a mintaképet. Ez megszorító és támogató intézkedéseket egyaránt tartalmazott. Az ebben lefektetett közbiztonságvédelmi munkakötelezettség alapján a hatóságok a 16 év feletti, rendszeres munkával nem rendelkezőket munkakerülés címén dologházba, az iskolakerülő gyermekeket árvaházba, javítóintézetbe küldhették. Az iskolakötelesek vándorlásának megtiltásával közvetve a szülőket igyekeztek letelepedésre bírni. A német tartományok 1926-ban megegyeztek a cigányprobléma azonos szempontú kezeléséről, amit évtizedekkel korábban a vaskancellár Bismarck is követelt. Az ezzel kapcsolatos intézkedések gyakran szöges ellentétben álltak a demokratikus Weimari Alkotmány szellemével és betűjével, különösen a törvény előtti egyenlőségről és a szabad helyvált-*

toztatás jogáról szóló szakaszokkal, ezért nem kevés jogértelmezői tehetségre volt szükség egyes diszkriminatív rendelkezések alkotmányosságának bizonyításához. Egyes helyeken tartományokban a községek területén táborozó cigányoktól konkrét bűnüldözési indok nélkül, csupán bűnmegelőzési megfontolásból ujjlenyomatot vettek, másutt megtiltották számukra a nyilvános fürdők látogatását vagy a közegészségügyi intézmények látogatását.

Európa a társadalmi reformgondolatok lázában ég. A reformpedagógia berkeiben ekkor kezdődnek el a cigány kisgyermekek elkülönített vagy integrált oktatásával valamint a veszélyeztetettek családi, illetve állami nevelésével kapcsolatos heves viták, valamint a különleges nevelési módszerekkel való kísérletek. A 20-as évek elején az akkor Csehszlovákiához tartozó Ungváron a cigány közösség saját költségén építtetett iskolát gyermekeinek, és hasonló kezdeményezésre került sor Kölnben is, ahol a szülői egyeslet kizorította a szellemi fogyatékosnak deklarált cigánygyerekeket az elemi iskola német tanulói közül, ezért az iskolaszék külön osztályt indított számukra. A bűnöző, szegény, rendezetlen körülmények között élő családok gyermekei többnyire árvaházba vagy más közösségi nevelőintézménybe kerültek. Svájcban az 1800-es évek elején egy kiterjedt bűnszövetség tagjainak gyermekeit érintő elhelyezési ügy kapcsán hozta létre a Lucerni Közhasznú Társaság a Gonosztevők Gyermekeiről Gondoskodó Központi Bizottmányt. Ebből nőtt ki a zürichi központú Otthontalan Gyermekekről Gondoskodó Egyesület, majd a századfordulóra szövetségi pénzügyi támogatás és országos jogosítványok birtokában széles körű hálózattal dolgozó Pro Juventute Alapítvány, valamint az ahhoz szorosan kapcsolódó katolikus Seraph Szeretetszolgálat. Deklarált céljuk a higiéniai viszonyok és egészségügyi ellátás fejlesztése, az ifjúság testi-lelki nevelése és jólétének elősegítése volt. E szervezetek intenzív szociális, családsegítő munkát végeztek, kilátástalan helyzetű várandós nők és kisgyermekes anyák számára szülő és anyaotthonokat, elhagyott kisgyermek számára csecsemőotthont, nagyobbaknak nevelőotthonokat alapítottak. A tehetesebb leányokat francia egyházi intézetekben helyezték el, a két világháború alatt és után számtalan, otthontalan, elárvult külföldi gyermeket is pártfogásukba vettek. 1926-tól mintegy 600 vándorló cigánycsalád gyerekeit vették gondozásba, de mint utóbb kiderült, sokukat a helyi hatóságok segédletével, kellően megalapozott indok nélkül szakították el családjától. Az ilyen esetek, valamint politikai és pénzügyi természetű visszaélések miatt az Alapítvány később bocsánatkérésre és kártérítés fizetésére kényszerült, 1973-ban pedig feloszlatták.

A 20-as évek szellemi forrongásának időszakában kezdődik el az európai cigányság öntudatra ébredésének máig tartó folyamata. Az újonnan alapított Csehszlovák Köztársaság, Európában elsőként, 1921-ben önálló nemzetiségnek ismeri el a cigányokat, néhány évvel később azonban törvény rendelkezik kényszerletelepítésükről, az iskolakerülő gyermekeket pedig állami gondozásba veszik, vagy nevelőszülőkhöz adják. *1923-ban*, Bulgáriában adják ki az első cigány nyelvű újságot *Isztikbal* (Jövő) címen. Két évvel később a Szovjetunióban cigány írószövetség alakul, és *Nevo Drom* (Új út) címmel cigány újság indul. 1929-től jelenik meg a *Romani Zorya* (Cigány hajnal) című irodalmi-társadalmi folyóirat. Napvilágot lát a cigány író, Nyikolaj Panykovsz Buti i dzsinaiben (Munka és tudás) című, anyanyelven írott könyve is. *1931-ben*

kísérleti jelleggel létrejön az azóta is működő Moszkvai Cigány Színház (Tyeatre Romen). Megszületik egy részletes cigány felzárkóztatási, támogatási és telepítési program is, amely aztán a fokozódó sztálinizálódással feledésbe merült. 1927-ben Steve Kasloff az Egyesült Államokban megalapítja a cigány Red Dress Association-t (Vörösruhások Egyesülete), személyes látogatást tesz Franklin Rooseveltnél, és a roma jogok ügyében támogatást kér tőle. Ekkor alapítják meg Európa más országában is az első cigány érdekvédelmi és szakmai egyesületeket.

Az uralkodó hang az akkori Európában mégsem e progresszív kezdeményezéseké, hanem a fajtudományi irodalomé. E minden európai országban egyaránt népszerű munkákban jól nyomon követhető a 19. század kulturális és a 20. század biológiai rasszizmusának folyamatossága. Már jóval a náciakat megelőzően kibontakozott az örökletes betegségekben szenvedők, gyengeelméjűek, bűnözők, aszociálisok sterilizálásával és eutanáziájával kapcsolatos vita. Mérőföldkőnek tekinthető a pszichoanalízis-ellenes neves ideggyógyász Alfred Hoche és Karl Binding büntetőjogász 1920-ban megjelent közös könyve, amely a „ballasztlányok”, az „életre méltatlan életet élők” eutanáziájának lehetőségeiről értekezett. Scharfenberg norvég újságíró már 1930-ban a cigányok kollektív sterilizációjának ötletével áll elő hazájában, mivel azok – ahogy Hans F. Günther professzor írta – „idegen vért ömlesztettek Európa ereibe”: primitív, ostoba, „faj-genetikai okból” lusta, alattomos, parázna, bűnözésre különösen hajlamos, beilleszkedni képtelen, aszociális élősködők, veszedelmes szaporaságuk, örökletes betegségeik, degeneráltságuk az árja népeket fenyegeti, és súlyos veszélyt jelent a jog- és közbiztonságra is.

Németországban a hatalomra jutott nemzetiszocializmus átmenetileg nem foglalkozott a cigányprobléma faji vonatkozásaival, az 1935. évi nürnbergi törvények sem emlékeztek meg róluk. A cigányokkal szembeni hatósági magatartást főként az egyre szigorodó bűnmegelőzési szempontok vezérelték. Ezek súlypontja lassanként az bűnelkövetőkről az úgynevezett aszociálisokra tevődött át. Ilyennek számítottak a csavargók, a koldusok, a cigányok és a cigánymódra vándorló munkátlanok, a kintartottak, a prostituáltak, a garázdák, az árdrágítók, a munkaszereződés-szegők, vagyis a sztrájkolók. Az 1933. évi, majd 1937-ben megszigorított Veszélyes visszaeső bűnözők elleni törvény értelmében a visszaeső köztörvényes bűnelkövetők büntetésük letöltése után korlátlan időre „preventív közbiztonsági őrizetbe”, azaz munkatáborban kerülhettek. 1936-ban, Bécsben a Német Bűnüldözési Bizottság javaslatára létrejött a Cigánybűnözés Elleni Nemzetközi Központ. A tartományi és községi kormányzatok, kihasználva a hatalmaváltozás légkörét, szűkíteni igyekeztek a cigányság mozgásterét. A szociális ellátást közhasznú munka végzéséhez köthették, összegét csökkentették. Bezárták a magán táborhelyeket, a helységekől jelentős távolságra folyamatos rendőri őrizet alatt, pontos napirend szerint működő gyűjtőtáborokat rendeztek be, amelyeket csak munkavégzés céljából és idejére volt szabad elhagyni. A háborús előkészületek során a nyugati határszélen élő cigányokat kitelepítették és védőőrizetbe vették. 1937-től deportálták az első cigány csoportokat kényszermunkára Dachaubá és Buchenwaldba.

Az eutanázia-mozgalom döntő sikere volt az Örökletes betegségekben szenvedő utódok nemzésének megelőzéséről szóló, 1933 júliusában kelt, majd az Élésre méltó

atlan élet megsemmisítéséről szóló törvény, amely a várhatóan örökletes betegségben szenvedő gyermekeket világra hozó házaspárok, gyengeelméjűek, elmebetegek, sérüléssel születettek valamint az aszociális személyek, megrögzött bűnözők, homoszexuálisok kényszer-sterilizálásához, később elpusztításához teremtett jogalapot, és sok ezer cigány ivartalanítását tette lehetővé. A belügyminiszter 1935-ben utasította a helyi Egészségügyi Hivatalokat, hogy a német személlyel egybekelni szándékozó cigányoktól tagadja meg az úgynevezett házassági alkalmassági bizonyítványt. 1936-ban a fajpolitika mintegy felfedezi a cigányokat, és széles vita bontakozik ki az őket árja szempontból fajilag értékes, asszimilálható népességnek tartók és a velük szembeni „radikális biológiai intézkedéseket” követelők között. A kérdések tisztázására megkezdődik a fajbiológiai kutatás, főként az Egészségügyi Minisztérium keretében, a Himmler és a fajhigiéna atyjának tekinthető svájci Enst Rüdin professzor által protezsált Robert Ritter vezette Fajhigiéniái és Népeességbiológiai Kutatóintézetben. Ritter és asszisztensei, a vörös haja miatt a cigányok által Loli Csaj-nak nevezett Eva Justin, valamint Sophie Ehrhardt több nemzedékre visszamenő genealógiai vizsgálatok, származás, testfelépítés, nyelv, törzsi hovatartozás, a szokásokhoz való ragaszkodás, aszocialitás és kriminalitás szempontjai alapján terjedelmes archívumot állítottak fel. A lázas munka sovány eredményeként Ritter a fajilag értékesebb szintű és lalleri cigányok számára a háború után burgenlandi és nyugat-magyarországi rezervátumok kijelölését, a roma cigányok sterilizálását javasolta.

Az 1938 decemberében kibocsátott, A cigányság fajbiológiai szempontú kezeléséről szóló belügyminiszteri körlevél már egyértelműen a faji törvények hatálya alá sorolta a cigányságot, amely így elvesztette állampolgári jogait. Az örökletes betegségben szenvedő utódok nemzésének megelőzéséről szóló rendelet értelmében a házasságra lépőket – forma szerint saját kérésükre – sterilizálták. A Reichsführer-SS, tehát Himmler „a cigányveszély elhárítása érdekében” elrendelte a hat éven feletti cigány, illetve kinézete és szokásai alapján cigánynak tekinthető személy rendőri nyilvántartásba vételét és megkülönböztető okmányokkal való ellátását. A Ritter-csapat közreműködésével 1940-ig 30 000, a következő években további 20 000 cigányt írtak össze. 1940 áprilisában megkezdődött a német cigányok deportálása a Lengyel Főköormányoság területére, bár Hans Frank főköormányzó hevesen tiltakozott ez ellen. 1942. október 13-án Himmler elrendelte a cigányok faji szempontú szelektálását, a „tisztafajú szintik, lallerik, jó keverékek” kiválogatását, Hitler nyomásának engedve azonban röviddel később szabad utat engedett ezek deportálásának, majd internálásának is. A német cigányok az Európa más részeiről elhurcoltakkal együtt az auschwitz-birkenau B.II.e. jelű cigány családi táborba, majd onnan 1944 májusában részben Buchenwaldba, részben a ravensbrücki női táborba kerültek. Más internáltakhoz hasonlóan a lágerorvosok – Mengele, Beiglböck és mások – rajtuk is kísérleteztek, egyebek között a tengervíz vegyszerekkel való ihatóvá tételét, a besugárzásos ivartalanítást, a túlhevítés és túlűtés hatásait, valamint a táborokban terjedő „noma” hiánybetegséget vizsgálták. Augusztus 2-án és 3-án a Birkenauban visszamaradt 3000 főt mai ismereteink szerint elgázosították, bár Höss lágerparancsnok később tagadta, hogy erre parancsot adott volna. A megszállt területeken tevékenykedő SS-halálbrigádok mérszárlásainak is nagy számban estek áldozatul cigá-

nyok. A meggyilkoltak és megnyomorítottak száma nem ismert pontosan, becslések általában 300 000–500 000 cigány áldozatról, egyes kutatók ennek többszöröséről beszélnek.

A háború vége óta eltelt közel 60 évben az üldözöttek kárpótlásának folyamata nem zárult le, és nem is ment zökkenőmentesen. A kárpótlás részben nemzeti, részben nemzetközi szinten ma is folyamatban van. A jogosultak svájci, német és osztrák pénzalapokból történő kárpótlását, a jogosultság elbírálását és a kifizetéseket a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) genfi irodája szervezi. Kényszmunkával kapcsolatos kárigényt a még élő áldozatok érvényesíthetnek, amennyiben az üldöztetés vagy a kényszmunka bizonyíthatóan etnikai hovatartozásukkal függött össze. A Nemzetiszocializmus Üldözötteinek Információs és Tanácsadó Irodája külön ügyosztályt állított fel a cigány üldözöttek ügyeinek kezelésére. Külön említést érdemel a heidelbergi Cigány Holocaust Dokumentációs Központ létrehozása. A 60-as évek végétől ez európai cigányság kiépítette nemzetközi szervezeteit (Cigány Világszövetség, Nemzetközi Cigányszövetség, Nemzetközi Cigány Bizottság), illetve országos és regionális érdekvédelmi intézményeit, emlékhelyeit, saját zászlaja és himnusza van. A médiák jelentős erőfeszítéseket tettek az európai vándorló cigányok életmódjának elfogadtatása érdekében. 1985-ben a német kancellár külön foglalkozott a romák és a szintik problémáival. Esélyegyenlőségüket nemzetközi szerződések garantálják, pl. a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről szóló Nemzetközi Egyezmény (ICERD), valamint az Európai Unió Faji Egyenlőségről szóló Irányelve (a Tanács 2000. június 29-ei 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról), amelyek mind a közvetlen, mind az ún. közvetett diszkriminációt tiltják. Az egyezményekben foglalt elvek érvényesülése felett nemzetközi jogvédő szervezetek mellett – ilyen például a hazánkban is tevékenykedő Európai Roma Jogok Központja (ERRC), a Helsinki Bizottság vagy az Amnesty International – számos civil szervezet és az Európa szinte minden országában felállított, formailag többnyire államilag finanszírozott civil szervezetként működő esélyegyenlőségi hivatalok őrködnek. A manipulatív módszerei miatt rendszeresen bírált, de ennek ellenére igen befolyásos Amnesty International legutóbbi jelentésében megállapítja, hogy az EU majdnem minden országában, de különösen Spanyolországban, Itáliában és Görögországban rendszeres a romák hátrányos megkülönböztetése az élet számos területén. A jelentés Magyarországon az egészségügyben, az oktatásban és a lakásviszonyokban mutatkozó hátrányokat, valamint a rendőri előítéletességet kritizálja, a korábban kitelepítésekről, gettóépítésekről elhíresült Csehországban a rendőri brutalitást emeli ki, Szlovákiában az előbbieken kívül a cigány nők kényszer-sterilizációjával kapcsolatos botrányra és a kilakoltatásokra hívja fel a figyelmet.

A jelentés is arról tanúskodik, hogy a cigányok emancipációja, beilleszkedése nem vált teljessé sehol Európában. Mint minden nagyszabású társadalmi változás, feltehetően az is több további nemzedék erőfeszítéseit követeli meg, hogy a cigányok kiküzdjék magukat a rájuk minden fejlett társadalomban jellemzőnek mondható fél-periférikus létből. A Nyugat-Európában ma már autókkal és lakókocsikkal vándorló romák mindmáig messze alacsonyabb szociális és egészségügyi mutatókkal

rendelkeznek, mint a többségi népesség átlaga. Részben az iskoláztatást alulértékelő hagyományrendszerük, részben folytonos mozgásuk miatt gyermekeik hátrányos helyzetben vannak az oktatásban. Legtöbbjük nem szerez szakmai végzettséget vagy csak alacsony szintűt. Körükben magas a látszólagosan vagy valószínűleg visszamaradott, valamint a magatartási zavarokkal küszködő gyermekek aránya. Egy vizsgálat tanúsága szerint a cigány gyermekek tanulás iránti motiváltsága a nem cigány hajléktalanok gyermekeinél tapasztalt szintet sem éri el. Ezen a problémán az időközben igen toleránssá vált európai iskolarendszer máig sem tudott segíteni. A 70-es és 80-as évek közbiztonság-politikai paradigmaváltása új módszereket és megközelítési módokat eredményezett a kisebbségi csoportokkal kapcsolatban, ennek ellenére cigány érdekvédelmi szervezetek gyakran kifogásolják a rendőrségi zaklatást, az alaptalan házkutatásokat és razzikiákat, a büntetőjogi terminológiába csomagolt, de etnikai tartalmú bűnügyi statisztikákat. A szomszédos Ausztriában más országokhoz hasonlóan problémát jelentenek a gyűlöletbeszéd és a viszonylag ritkán előforduló, de súlyos következményekkel járó gyűlöletcselekmények: egy robbantásos merénylet például két cigányember életét követelte 1997-ben.

Magyarországon a cigányság a 19. század folyamán kezdett el kilépni az etnikai és életmódbeli izolációból. A reform-országgyűléseken rendre előkerült a cigánykérdés, 1848-ig több helytartótanácsi rendelet próbált gátat vetni a vándorcigányok beáramlásának és az ezzel járó közbiztonsági veszélyek fokozódásának, hiszen ezek élesen elkülönültek a letelepedett, főként mezei munkából élő cigányoktól. A korabeli intézkedések vezérével szerint a nyomorúságos életmód a bűnözés melegágya, ezért neveléssel, de akár kényszerrel is meg kell akadályozni a cigányság teljesen perifériára szorulását. A kor gondolkodásában összekeveredtek a József főherceg által kezdeményezett romantikus konzervatív humanista nevelési-asszimilációs kísérletek a közbiztonsági szigorral. Rövid ideig a cigányok is haszonélvezői voltak a kiegyezést követő gazdasági fellendülésnek, a gyári tömegcikkipar azonban hamarosan kiszorította háziipari foglalkozásaikat. Az 1893. évi népszámlálás mintegy 275 000 cigányt talált. 40%-uk Erdélyben, 60%-uk az ország belső vármegyéiben, Hajdú, Bihar, Szabolcs, Heves, Baranya, Nógrád területén élt. 88%-uk már letelepedett, a többség házban, 34% putrinegyedekben lakott, csak 8–12%-uk nomadizált. 10%-uk volt muzsikusként, a többi napszámos, vándoriparos, kereskedő vagy foglalkozás nélküli, gyermekeik 70%-a nem járt iskolába. A cigányság nem jelenhetett meg kisebbségként, hiszen sem nemzetiségi, sem vallási azonosságok mentén nem tudta magát ilyenként definiálni, ezért sajátosságai még a toleráns magyar multietnikai állam-nemzet-koncepció számára sem jelentek meg fenntartandó társadalmi értéként. A cigányok helyzete 1918 után keveset változott. Egyfajta békés egymás mellett élés alakult ki köztük és a csendőrség között, amely időről időre razzizált, például statuált, de leginkább igyekezett elhárítani magától a cigányüggyel való foglalkozást, és jó kapcsolatokat tartani a maguk módján mindent elintéző vajdák, szószólókkal. Szórványos üldözésekre, deportálásokra, kivégzésekre csak a nyilas hatalomátvétel után került sor, ennek köszönhetően a cigányság mintegy 5000–10 000 lélek veszteséggel élte túl a vészkorszakot. 1945 szintén nem jelentett cezúrát a cigányság sorsában. A földosztásból való kimaradásuk következtében elzáródott az

agráriumba való integrálódásuk további lehetősége, ezért a kádári kommunizmus ipari munkaerőként kívánta foglalkoztatni őket.

Az MSZMP Politikai Bizottsága 1961 tavaszán határozatot hozott a cigányság szociális helyzetének megjavításáról, munkába állításáról, átneveléséről, illetve a többségi társadalom előítéleteinek csökkentéséről. A cigánykérdés megoldására kormány szinten létrehozták a Tárcaközi Koordinációs Bizottságot, megyei, városi és községi szinten ugyancsak létrejöttek koordinációs bizottságok. Jelentős szerep hárult a Hazafias Népfontra, amely ellenőrzése alatt tartotta a cigány kulturális szervezeteket. A Belügyminisztérium a pártinstrukcióknak megfelelően egyre nagyobb súlyt helyezett az úgynevezett cigánybűnözés megelőzésére, illetve felszámolására, ennek érdekében 1971-től külön cigány bűnözési statisztika készült, amelyet megbízhatatlan módszertani bázisa miatt kezdettől számos kritika ért. A statisztikák szerint a romák létszámukhoz viszonyítva erősen felülreprezentáltak mutatkoztak a bűnelkövetők között, különösen a súlyosabb élet és vagyon elleni bűncselekmények területén. A visszaesők, a női, fiatalkorú és gyermekelkövetők magas arányát kiemelve a kriminológusok is rámutattak a szociálpolitika – mint elsődleges bűnmegelőzés – kiemelkedő szerepére. Az időközben polgárjogot nyert és egyre szélesedő társadalomtudományi kutatások keretében 1971-ben lefolytatott országos reprezentatív felmérés alapján Kemény István a magyarországi teljes cigány népességet mintegy 300 000 főre becsülte. Kimutatta halmozott földrajzi, lakhatási, egészségügyi, oktatási, jövedelmi és civilizációs hátrányait. Tomka Miklós a velük kapcsolatos előítéletekre hívta fel a figyelmet. A paternalista állam a cigányság lojális képviselőire támaszkodva támogató és kényszerítő intézkedések sorával igyekezett máról holnapra felemelni a cigányságot legalább a munkásság alsó rétegeinek szintjére, hiszen nagymérvű munkaerőigény mutatkozott az extenzív gazdaságfejlesztés időszakában. Visszatekintve megállapíthatjuk, hogy a település- és lakásviszonyok, az egészségügyi és oktatási helyzet valamint a foglalkoztatás és életmód szerkezetének gyökeres megváltoztatására irányuló erőfeszítések részbeni naivitásuk, összevisszaságuk és káros részkövetkezményeik ellenére sem voltak hiábavalók. Megkezdődött a cigányság „feketevonatos” vonulása az ipari centrumok felé. Lebontották a putritelepek nagyobbik hányadát; helyettük kedvezményes hitelekkel és kormányzati pénzből felépültek az úgynevezett csökkentett komfortfokozatú, de emberinek mondható lakások. Javult az egészségügyi helyzet, szépszóval-fenyegetéssel sikerült bekényszeríteni a gyermekeket legalább az általános iskolába, a fiatal férfiakat a hadseregbe, a felnőtt férfiak döntő hányadát (90%) a képzettséget nem igénylő kohászati, bányászati, építőipari vagy mezőgazdasági munkahelyekre, és többé-kevésbé beilleszteni a modern gazdálkodás fegyelmébe. Ennek köszönhetően megindult a törzsileg, nyelviileg, foglalkozási csoportok szerint szétforgácsolódott cigányság etnikai egységesülése és tudatosulása, kialakultak egy jobbára literátus cigány értelmiség kezdeményei, amely ápolta a cigány hagyományt és képesnek hitte magát a politikai szerepvállalásra is. A cigány népesség gyors bővülése és kedvező korösszetétele éles kontrasztként állt szemben a többségi népesség egyre fokozódó csökkenésének és elöregedésének tendenciájával. Ez a demográfiai aszinkronitás, a cigány népesség más tekintetben kedvezőtlen szociális jellegzetességei miatt újabb feszültségek kialakulásával

fenyegetett. A mára mintegy félmillióra növekedett magyarországi cigányság modernizációja sem eléggé tartós, sem eléggé mélyreható nem volt ahhoz, hogy irreverzibilissé válhatott volna. A cigányok a legképzetlenebb és legkevésbé preferált képzettséggel bíró munkavállalókként első áldozatává váltak a 80-as években bekövetkező gazdasági válságnak és tömeges elbocsátásoknak, a forrásfelhalmozást lehetővé tevő második gazdaságba csak igen kevesen tudtak bekapcsolódni. Széthullott a körjük szervezett támogató intézményrendszer, amelynek egyik utolsó tartópillérét, a sokak számára a civilizáció minimális követelményeit közvetítő, a pótlólagos iskoláztatás, szakmaszerzés lehetőségét kínáló sorkatonai szolgálatot a minap számoltuk fel, jóllehet a katonailag és erkölcsileg leamortizálódott honvédség egyetlen hatékony tevékenysége e szocializációs segédfeladatok ellátása volt, amint egy közelmúltbeli kutatás pontosan kimutatta.

A romák átlagos munkanélkülisége ma meghaladja a 60%-ot, egyes alrégiókban eléri a 80%-ot, a nagyobbrészt vagy teljesen romák által lakott kisközségekben, infrastruktúrájuktól megfosztott zsákfalvakban akár a 100%-ot is. A tartós cigány munkanélküliek nagy hányada időközben kikerült a munkanélküli-ellátásból és a jövedelempótló támogatás rendszeréből is. Az átképzési projektek általában nem jutnak el a potenciális roma munkavállalókhoz, a közmunka keretében történő foglalkoztatásuk nem vált be. A cigányság pozitív demográfiai jellegzetességei, a magas – bár csökkenő – gyermekszám, a fiatal átlagéletkor sok helyütt a halmozott hátrányok mennyiségileg, minőségileg bővített újratermelését jelentik. A városokban megindult a romák által sűrűn lakott részek gettósodása, még a korábbiaknál is súlyosabb lepusztulása. Budapest belső kerületeiben a cigány lakosság aránya a 80-as évek közepe óta megháromszorozódott. A romák demográfiai mutatóinak prognosztikus értelmezésében nincs egyetértés a kutatók között. A legutolsó népszámlálásban 200 000 fő vallotta magát cigánynak, becslések szerint ez azonban csak harmada tényleges lélekszámuknak, 2015-ben a romák 750 000-es tömege a magyarországi lakoságnak már 8%-át fogja adni. Az utóbbi években született gyermekek 12%-a roma. Az első 4 általános iskolai osztályba járó cigány gyermekek aránya 1992-ben országosan közel 4 %, Budapesten 5%, a főváros VIII. kerületében 24 % volt. A szociális helyzetükkel kapcsolatos, amúgy is borongós képet a médiák egy része igyekszik még sötétebbre, még rémisztőbbre festeni. A valóság azonban árnyaltabb: úgy tűnik, a cigány népesség bizonyos lemaradással követi a többségi társadalom egészének – kevésbé rózsás – anyagi színvonalát, leképezi annak társadalmi folyamatait. A cigányság körében is erős társadalmi differenciálódás zajlik, igényeik, szükségleteik kielégítésének módja egészében inkább közeledni látszik a többségi társadalom jellegzetességeihez, mintsem távolodni attól. Bár a roma társadalom harmadát – a többségiek harmadával együtt – leszakadás fenyegeti, biztos állítható, hogy legalább 10%-uk anyagi javai tekintetében kimondottan felemelkedőben van, a derékhad pedig képes volt az utóbbi tíz esztendőben többé-kevésbé megőrizni korábban elért szerény, de még kiegyensúlyozottnak mondható életszínvonalát. Az iskolázottsági adatok a befejezett általános iskolai és szakmunkás végzettségek jelentékeny emelkedéséről tanúskodnak, ami hallatlan pozitívum volna, ha nem tudnánk, hogy a munkaerőpiacon a cigány tanulók többsége számára elérhető iparosi végzettségek értéke igen alacsony.

Még igen csekély, de rohamosan emelkedik a felsőfokú végzettséget szerző roma fiatalok száma is. Nehezen kimutatható, de sejthető, hogy különösen a magasabb szakirányú végzettségűek körében igen erős asszimilációs hajlandóság munkál: hiszen az azonosságtudat megváltoztatásának több nemzedékre elnyúló, súlyos egyéni és családi válságokkal, neurózisokkal terhelt folyamata még mindig kevésbé tűnik rögzös útnak, mint a cigány identitás, a cigány kisebbség közös érdekeinek felvállalása.

A nemzetközi trendeknek, az 1993. évi kisebbségi törvénynek, valamint az újjáépülő jogállam más kisebbségvédelmi intézményeinek köszönhetően a magyarországi cigányság mára politikai tényezővé, az ország külső megítélését is befolyásoló tényezővé vált. Bár vezető rétege még kiforratlan, belharcai nehezítik a kisebbség eredményes képviseletét, a hosszú távú reális helyzet- és esélyfelmérést, koncepciókészítést, a többségi társadalomhoz fűződő partneri viszony kialakítását, egyre jelentősebb feladatokat vállal a cigányság lokális társadalmi-gazdasági tevékenységének szervezésében. Ennek az elitnek azonban ma még nincsenek egyértelmű eszmei, politikai, szervezeti és személyi kristályosodási pontjai, politikai magatartását, állásfoglalásait legtöbbször más, súlyosabb politikai erők eszközeként alakítja. Kiegyensúlyozatlanságát, a nyomásgyakorlással szembeni kiszolgáltatottságát fokozza, hogy számos tagját megélhetési okok kötik a politikai tevékenységhez, ezért egyesek a kisebbségnek és a többségnek egyaránt kárt okozó, a társadalmi és etnikai szakadékokat mélyítő magatartástól sem riadnak vissza. Mégsem vonható kétségbe, hogy a kisebbségi önkormányzatiság egyes hiányosságai ellenére is (az identitásválasztás parttalansága, manipulálhatósága, a választások rendszere) Európában egyedülálló lehetőségeket és távlatokat nyitott meg a magyarországi cigányság előtt: lehetőséget adott az öngazgatásra, autonómiára és a folyamatos, konstruktív intézményes társadalmi párbeszédre kisebbség és többség között. Jó okunk van tehát Magyarország nemzetközi és regionális összehasonlításban kiemelkedő esélyegyenlősítő kisebbségpolitikájának hangsúlyozására. Sürgető volna a magyarországi romakérdés összeurópai dimenzióban való bemutatása, a nemzetközi szervezetek hatékonyabb bevonása, az EU-támogatások hatékony felhasználása. A médiától is elvárható volna, hogy objektívebb képet nyújtsanak az eredményekről és a konfliktusok természetéről. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a magyar társadalmpolitika az elmúlt három és fél kormányzati periódusban ágazati és helyi szintén adós maradt konzisztens, nemzeti konszenzusra alkalmas cigányság-konceptió kidolgozásával. A kisebbségpolitika végrehajtása a cigányság esetében folyamatosan összekeveredik a szociálpolitikával, jóllehet utóbbinak „színvaknak” kellene lennie. A cigány önkormányzatoknak, amelyek pénzügyi okokból szükségszerűen szembekerülnek a cigány civil szervezetekkel, máig nem sikerült szakmai tevékenységükhöz kellő szakembergárdát toborozniuk, viszont kicsiben leképezték az országos politika csatározásait.

Az országos politika két nagy ideológiai erőterében a cigánysággal kapcsolatban ellentmondásos áramlatok vannak jelen. A baloldal szocialista és liberális ideológusai – bizonyos hangsúlybeli különbségekkel – a cigányságot a nemzeti-faji diszkrimináció áldozataként jelenítik meg, amellyel a polgárjogi harcot, illetve a pozitív diszkriminációt és a rászorultság elvén nyugvó szociális támogatás szükségességét állítják szembe. Logikájuk szerint a kisebbség egészének felemelését követheti egyfajta kisebbsé-

gi középosztály megteremtődése. Az előítéletes magatartást büntetőjogi eszközökkel látják visszaszoríthatónak, és hajlamosak egymás ellen kijátszani magyarországi kisebbségek és a határon túli magyar nemzetrészek problematikáit. A baloldali eszmekör egyes keményebb képviselői a vélt vagy valós kisebbségi érdekeket a többségi társadalom és akár a törvényesség rovására is képviselhetőnek, érvényesíthetőnek tartják, ami olyan túlzásokhoz vezet, mint a zámolyi kivándorlók ügyében a francia köztársasági elnökhöz intézett köszönőlevél, a jászladányi iskola-dráma, a cigány tanulók számára könnyített egyetemi felvételi vagy a cigányügyi minisztérium ötlete. Ezzel szemben a keresztény-szociális orientációjú polgári jobboldal a kisebbségek egyéni felelősségvállalásától, teljesítményétől tenné függővé a támogatást és annak mértékét. Képviselői úgy vélik, egy megizmosodott kisebbségi középosztály lehet a húzóerő a hátrányos helyzetű rétegek számára. A két ellentétesnek látszó politikai koncepció fő elemei azonban kölcsönösen feltételezik egymást, hiszen teljesítményelvű társadalomban a szociális igazságosság nem szakítható el a teljesítménytől, ugyanakkor elengedhetetlen a leszakadók jóléti, oktatási, munkaerő-politikai szinten tartása, a mobilizáció kapuinak nyitva tartása.

A cigány kisebbséget érintő valamennyi ágazati szinten súlyos problémák tornyosulnak. Bár a cigány munkanélküliség enyhítésére érdekében igen tartalmas javaslatok születtek (18 éves korig kötelező középfokú oktatás, 18 év alatti munkanélküliek nyilvántartása, a közhasznú munka és a képzési programok összehangolása, a minimálbérnél alacsonyabb fizetések engedélyezése, bérjárulékok elengedése, a támogatott intézkedéseknek a regionális fejlesztési és országos projektekkal való összekapcsolása), mégis nehéz külön cigány szociál- és munkaerő-politikát elképzelni, hiszen a munkanélküliség a cigányokat és nem-cigányokat egyaránt sújtja. Az oktatásban jelentkező kirekesztést vizsgálva élesen el kellene választani a valóban diszkriminációs eseteket azoktól, amikor az iskola és a többségi szülő nem a roma gyermek etnikai minőségét, hanem az iskolai munkát hátráltató magatartását utasítja el. Mivel az átlagos neveltetésű gyermekek tömegoktatására hivatott iskolarendszerben a kiemelkedő és leszakadó tanulók egyaránt hátrányt szenvednek, szükséges a speciális igényeket kielégítő párhuzamos intézmények kiépítése. Az elkülönülő versus egyes oktatás kérdését esetről esetre differenciáltan kellene megítélni, hiszen az előbbi nem feltétlenül jár hátrányokkal: az önkéntesen elkülönülő nemzetiségi oktatás sikerei közismertek. A kisebbségi oktatásra az önkormányzatoknak juttatott állami pénzek pontos célba juttatásáról megfelelő szabályozással kell gondoskodni. A cigányság lakhatással összefüggő problémái nem oldhatók meg országos és helyi telepítés-, település- és lakáskonceptiók nélkül. A gyökeres reformra és tőkeinjekcióra váró egészségügy felkészületlen a rossz testi és mentális állapotú cigányokkal való foglalkozásra, az orvoslás piacosodása további hátrányokat eredményez. A családtámogatási, -tervezési, illetve felvilágosítási rendszer megerősítésével, a szervezeti és emberi tartalékok feltárással cigány fiatalok széles körét lehetne a munkaerőhiánnyal küzdő egészségügyi pályára terelni.

A problémás roma rétegek hátrányainak fő okát elsősorban ezek történelmi elmaradottságában, megélhetési kultúrájuk különutas jellegében kereshetjük. Az előítéletesség és szegregálódás esetükben nem primer, hanem okozati jelenség. Ezért külön

kell választani a strukturális okokból való hátrányba kerülést a szándékos hátrányos megkülönböztetéstől. Mivel azonban a strukturális hátrányok további hátrányok keletkezését és a jogok csorbulását, vagy a jogok gyakorlásának akadályát jelenthetik, a kisebbségi jogvédelemtől nem mondhatunk le azokban az esetekben, amelyekben valódi jogsérelem történt, amelynek kiváltó oka bizonyíthatóan etnikai mozzanatot volt. A diszkrimináció észlelésének előfeltétele, hogy a sértett identitása megállapítható legyen. Ezt azonban a korlátlan identitásválasztás és -változtatás lehetősége ma kizárja: gyakran nem tudható, kisebbségi jogsérelemtől van-e szó, vagy manipulációról. Ezért sürgősen meg kell teremteni a kisebbségi jogvédelemmel foglalkozók etikai kódexét. A pozitív diszkrimináció angolász ihletésű és a többségi társadalom esélybeli, jogbeli háttérbeszorításának üzenetét hordozó fogalma helyett helyesebb volna esélykiegyenlítésről, pótlólagos esélyteremtésről beszélni, és annak jegyében eljárni. Annál is inkább, mivel a pozitív diszkrimináció rendszere a kisebbség már szaturált rétegeit támogatja, miközben a leghátrányosabb helyzetben lévők esélyei tovább csökkennek. A jogegyenlőség és esélyegyenlőség nem keverhető össze. Az esélyegyenlőtlenség nem szükségképpen jogegyenlőtlenség, de a jogegyenlőtlenség szükségszerűen esélyegyenlőtlenséget eredményez. Az esélyegyenlőség megteremtése nem történhet a jogegyenlőség terhére, utóbbi az esélyegyenlőség elvét megelőzi. A kisebbség problémája a hátrányos esélyhelyzetből esetlegesen eredő joghátrány, ezért az államnak elsősorban a kisebbségi polgár alapvető és járulékos jogainak érvényesíthetőségét kell biztosítani. A kisebbségi jogvédelem és pótlólagos esélyteremtés nem jelentheti a többségi társadalom jogainak, esélyeinek csorbítását, ha e jogok gyakorlása a kisebbség jogait nem korlátozza. A médiák szintjén is tudatosítani kell, hogy etnikai minőség nem generálhat informális privilégiumokat, de diszkriminációt sem. A nyilvános terek – közintézmények, piacok, művelődési és szórakozóhelyek, egyesületek, fórumok, kegyhelyek, bizonyos tekintetben az iskolák is – azok számára nyitottak, akik ezek szabályainak, szokványainak eleget tesznek. A diszkrimináció tilalmának elve nem védi azokat, akik e követelményeket nem tudják, nem akarják betartani, és az adott közösségi tér működését veszélyeztetik. Az integráció kétirányú tanulási folyamat: a többségi népesség tudatformálása – előítéletesség elleni harc, egyéni minőségek előtérbe helyezése stb. – csak akkor lehet eredményes, ha együtt halad a problematikus cigány rétegek társadalompedagógiájával, a modern viszonyokhoz való alkalmazkodásával. E folyamat elősegítésére össznemzeti egyetértésen alapuló kisebbségpolitikára, ezen belül hosszú távú, részletesen kidolgozott cigányság-politikára volna szükség. Ez annál is sürgetőbb, mivel a cigányság legszegényebb rétegeiből is folyamatosan emelkednek ki a modernizációs ugrás megrázkódtatásait vállaló, mobilizálódó csoportok. Ezek különösen rá vannak utalva a segítségre, mivel társadalmi helyváltoztatásuk, integrációjuk, felemelkedésük nem egyenletes és fokozatos, hanem sok tekintetben féloldalas, kiegyensúlyozatlan társadalmi változás, amely súlyos feszültségeket generál. Ezt jól szemléltet a társadalmi beilleszkedési zavarokkal küzdők magas aránya is körükben.

A rendelkezésre álló adatok, egyebek között a Magyar Helsinki Bizottság dokumentumai szerint ma a cigányok a többségi társadalomhoz tartozóknál lényegesen nagyobb gyakorisággal kerülnek szabálysértési vagy büntetőeljárásba. Nem utolsósor-

ban azért, mert a látható különbözőségeket is felmutató, alulprivilegizált kisebbségekre – világszerte – fokozott közbiztonsági figyelem irányul, de sejtetően azért is, mert Magyarországon ma még hiányosak a büntetőeljárások elterelésének, az elkövető és sértett közötti kiegyezés (mediáció) lehetőségei. Az Országos Kriminológiai Intézet kutatásai szerint a börtönbüntetésre ítélt férfiak fele cigány származású. Bűnözői pályafutásuk sokszor gyermek- vagy fiatalkorban kezdődik, javítóintézetben, fiatalkorúak börtönében folytatódik. Ennek megfelelően a cigányok között igen magas a többszörösen büntetettek aránya. Miután főként megélhetési okból sorozatos, illetve súlyos vagyon elleni bűncselekményeket követnek el, az átlagosnál jóval hosszabb szabadságvesztéssel járó ítéletekkel kell szembenéznük. A rendszetben és igazságszolgáltatásban a rendszerváltás óta lezajlott jelentős szemléletváltozás ellenére egyértelműen kimutatható, hogy hátrányaik a büntetőeljárás során is rontják esélyeiket. A többségi társadalomhoz tartozó elkövetőknél gyakrabban válnak vizsgálati fogásban bántalmazás, kényszervallatás áldozatává, a legjelentősebb hátrányok azonban a kirendelt védők érdektelenségéből, védenekik hanyag képviseléstől adódnak. A börtönök és fegyházak cigány lakóinak egészségi állapota általánosan rossz. A szabadulók többsége számára vágyálom marad a visszailleszkedés a törvénytisztelő társadalomba. Időközben megkezdődtek a cigány származásúak áldozattá válásával kapcsolatos kutatások is, ezek azonban egyelőre csak részeredményeket produkáltak.

A fentiekben vázlatosan felmutatott problémák enyhítése érdekében bölcsen, higgadtan, előrelátóan kell élni a demokratikus jogállam által nyújtott lehetőségekkel. Így reménykedhetünk benne, hogy a cigányok tragikus fordulatokban bővelkedő története végül mégis sikertörténetbe fordul majd. Azzal azonban számolnunk kell, hogy mindez még több nemzedéknyi időt fog igénybe venni.

SZENTGYÖRGYI N. JÓZSEF

Túl az Óperencián

Guadalajara: távol Európától és a kohéziótól

Európának érdeke a kölcsönösen előnyös, Észak-Dél típusú együttműködés fejlesztése. Ennek keretében politikai szövetségeket, fizetőképes felvevőpiacot és megbízható nyersanyagszállítókat keres Latin-Amerikában és a Karib-tengeri térségben. Az Európai Unió jelenléte a nyugati féltekén hozzájárulhat az USA hegemoniájának ellensúlyozásához, a többpólusú és igazságosabb világrend kialakításához. A mexikói Guadalajarában a két nagyrégió vezetői csúcstalálkozójukon folytatták annak megvitatását: hogyan tudná Európa minél hatékonyabban elősegíteni, hogy a latin-amerikai és Karib-tengeri országok mielőbb megoldják politikai-gazdasági-szociális gondjaikat és megtalálják helyüket a globalizálódó világban. A párbeszédet két év múlva Bécsben folytatják.

Kié Amerika?

1823 óta úgy tudjuk: az amerikaiaké. (1) Az 1970-es évektől azonban az is egyértelművé vált, hogy Latin-Amerika nem csak az északiaké: Európa stratégiai szövetségesként kezeli az Újvilág nagyobbik, nem angolszász részét. Az európaiak nagyon régóta otthon vannak ezen a féltekén, amely ezernyi politikai-gazdasági-történelmi-kulturális-etnikai szállal kötődik hozzájuk.

Mára intézményessé vált együttműködésük keretében idén május végén a mexikói Guadalajarában tartották harmadik csúcstalálkozójukat (2) a két nagyrégió országainak vezetői. A Riói Nyilatkozat (az első csúc záróokmány) megfogalmazta az együttműködés – a stratégiai partnerség – fennkölt politikai és gazdasági, kulturális-tudományos és szociális céljait; Madridban és Guadalajarában mindezt ünnepélyesen megerősítették. A célok kontinuitása tehát fennáll. Ám a problémáké is: a mexikói találkozó két kiemelt napirendi pontja a szociális kohézió erősítése (a szegénység, kirekesztettség, egyenlőtlenség elleni közös fellépés), valamint a regionális integráció megszilárdítása volt.

A fő napirendi pont öt éve ugyanaz: hogyan tudná Európa minél hatékonyabban elősegíteni, hogy a latin-amerikai és Karib-tengeri országok mielőbb megoldják politikai-gazdasági-szociális gondjaikat, és megtalálják méltán megillető helyüket a globalizálódó világban.

Európa Amerikája

Európa délre is, keletre is, nyugatra is bővíti érdekszféráját. Afrika egyértelműen európai vadászterület maradt, keleten a Csendes-óceánnál (a Sárga-tengernél) érnek véget az euroaspirációk, a „transzatlanti” együttműködés pedig nem szorítkozik csak az Egyesült Államokra: Európa egyre nagyobb figyelmet szentel az észak-mexikói határfolyótól, a Rio Bravo-tól délre eső országoknak. Az egységesülő és izmosodó Európa politikai szövetségeseket és reményteljes piacokat, valamint megbízható nyersanyagszállítókat keres ebben a térségben is. Az EU jelenléte a nyugati féltekén lehetőséget biztosíthat az USA nyomasztó hegemoniájának („unilateralizmusának”) ellensúlyozására, a többpólusú világrend kialakítására – végeredményben Európa globális súlyának növelésére.

Latin-Amerika és a Karib-tengeri alrégió (nevezzük a továbbiakban együttesüket LAK-nak) hatalmas: területe négyszer nagyobb, mint az Európai Unióé, és félmilliárdnál több ember lakja, harmincnál több országban. Ez jelentős politikai súlyt ad neki a nemzetközi porondon, de felvevőpiaci lehetőségeit korlátozza, hogy lakossága fele – mintegy 230 millió ember – a szegénységi küszöb alatt tengődik. (3)

A „globális” háttér biztatóan alakult: idén az egész világon szárnyakat kaptak a kedvező folyamatok, a világtermelés a korábnál nagyobb ütemben növekedett. A LAK-on belül folytatódott Mexikó prosperálása (mindig az USA-val együtt „sír vagy nevet”). A gyengélkedő Brazília gazdasága váratlanul gyors növekedésnek indult. Hihetőbbnek tűnik Argentína kilábalása is a nyomasztó válságból. A valamikor mintaország Chile a lassú, de fokozatos növekedés letéteményese. Töretlen a fejlődése a legstabilabb közép-amerikai államnak, Costa Ricának. Egyebütt azonban még komoly gondok vannak. Képtelen előbbre lépni a beháború – és drogügyletek – sújtotta Kolumbia, a Chávez elnök sújtotta Venezuela (amely az idei kedvező előrejelzések ellenére sem indult még el a stabilitás útján), a Fujimori-utóélet sújtotta Peru, a permanens bizonytalanságban leledző Bolívia és Ecuador, az egyre ingtagabb Haiti. A stagnálás langyos vizében dagonyázik a nem említett többi húszegynéhány állam, köztük a castroizmustól megszabadulni sehogy sem tudó (vagy nem is akaró) Kuba.

Időközben a külföldiek beruházási kedve is visszafogottabb lett: négy év alatt Latin-Amerikában mintegy harmadára estek vissza a közvetlen külföldi tőkebefektetések. (A 90-es évek folyamatos növekedése 1999-ben tetőzött mintegy 90 milliárd USD-vel – ez 2002-re a felére csökkent, tavaly 36,5 milliárd volt.) A visszaesés megálíthatatlannak látszik, ráadásul már alig maradt privatizálni való... A 90-es években Latin-Amerika még a feltörekvő gazdaságok közé sorolt, mostanra rá is inkább a galoppozó recesszió lett a jellemző.

Az Újvilág gyenge alteste

Az EU deklarált céljai között kiemelt helyen áll a szociális kohézió, a társadalmi szolidaritás erősítése. Az EU azt szorgalmazza, hogy a szolidaritás keretében a gazdagsá-

got egyenlőbben osszák el, és a korábbinál jóval többet juttassanak a latinoknak meg a karibiaknak. Bár jelenleg még nem méri támogatását nagykanállal, azt ígéri: hogy ha a térségben az integráció előbbre halad, és a kormányok is megtesznek mindent a szociális kohézió elősegítéséért, akkor ő is adakozóbb lesz.

A LAK-térségben a kilencvenes évek gazdasági liberalizációja nyomán kibontakozott fellendülés paradox módon a szegények további elnyomorodását hozta. A mély szociális szakadék a politikai stabilitást is veszélyezteti: a kontinens ismét időzített bombává lett, a demokraták folyamatosan talajt és támogatást veszítenek, a nyomorban élő tömegek meg visszasírják az autoritárius rezsimeket (akkor sokkal nyugodtabban és egy kicsit talán jobban is éltek). A nyomor vaslogikája a gazdaságban is érvényesül: egyre inkább beszűkül a hazai piac, ez fékezi a gazdasági növekedést, emiatt viszont egyre nagyobb teret hódít az elszegényedés – ördögi kör, amelyből igen nehéz a kitörés. Egyedül – a „nagyok” segítségével – nem is megy.

A latinok Európája

Az USA mellett legfeljebb még az EU-t lehet „nagyok” tartani. Az Unió (most már) 25 országot jelent, 450 millió – fokozottan fizetőképes – lakossal; politikai és gazdasági potenciálja nem hagyható figyelmen kívül az Újvilágban sem. A latinoknak és karibiaknak Európában főként a piac a csábító, de ők sem csupán (szabad-) kereskedelmi partnernek, hanem stratégiai szövetségesnek érzik az EU-t. A szabadkereskedelmi övezetek bővköréből nehezen szabaduló latinok számára az európai uniós sikertörténet is vonzó (mindig kiemelik: lám, az EU is egyfajta vámunió-embrióból nőtt ki). Ezért az EU-t társadalmi együttműködési modellnek is tartják – egyfajta (irigylt, de követendő) eredményeket produkáló politikai laboratóriumnak, amely különösen a „jó kormányzásra”, a demokrácia megszilárdítására és a hatékony integrációra mutat példát.

Az Európai Uniót a nemzetközi élet olyan főszereplőjének, és – az USA nyomasztó közelségében – olyan egyensúly-biztosító tényezőnek szeretnék látni, amely képes is és akar is segíteni latin és karibi szövetségeseinek abban, hogy ők is megtalálják és elfoglalják méltó helyüket a világban.

A tőke, az áruk, a szolgáltatások (és a személyek) szabadabb áramlását is remélik a „stratégiai partnerek”. Az európaiak számára kiemelt fontosságú lenne a szabad áramlás kiterjesztése a nagy volumenű (állami, kormányzati) vásárlásokra, illetve beruházásokra, a latinokat viszont főként az európai védővámok és vízumkorlátok lebontása érdekli. A közös akadálymentesítés néhány „célobjektuma”: az állat- és növény-egészségügyi szabványok egységesítése, a tisztességtelen verseny (dömping) lehetőségének felszámolása, a tőkebefektetések védelme, a kettős adóztatás kiküszöbölése, a migrációs szabályok felülvizsgálata. (4)

Európa megértően viszonyul ahhoz, hogy a LAK-országok minél előbb minél több és minél szabadabb piacra vágyanak, de ennél nagyobbra törő elképzelései vannak. Míg az USA szerint a szabadkereskedelmi övezet létrehozása a non plus ultra, és egyben minden más bajra is orvosság, az EU jóval szélesebb: „barátnál sokkal több, testvérnél alig kevesebb” típusú együttműködést vizionál.

A LAK szerencséjére nemcsak az EU (Brüsszel), hanem az egyes tagországok hozzáállása is pozitív. Franciaország – elnöki szinten megfogalmazott – álláspontját sokan osztják: a latin-amerikai és karibi demokratikus intézmények erősítésével egyidejűleg szélesíteni kell a kereskedelmi-gazdasági kapcsolatokat is. A franciák mellett a németek, a britek, az olaszok, a skandinávok és a finnek, a belgák és a hollandok igen komoly kapcsolatokat alakítottak ki a térségben. Az egykori „anyaország” – Spanyolország – Guadalajarában kormányfői szinten erősítette meg elkötelezettségét: nemcsak külpolitikai, hanem külgazdasági prioritásként is kezeli a térséghez fűződő kapcsolatokat.

Spanyolország kezdettől az EU-LAK együttműködés fő mozgatója, fontosságának bizonygatója. És nem csak szavakkal: a spanyol jelenlét a térségben mindenütt és minden területen kitapintható; sok esetben jóval Spanyolország európai (uniós) súlya fölötti. Ahogyan Batlle uruguayi elnök a mostani csúcstól megfogalmazta: ma Európát Amerikában Spanyolország jelenti.

Az integráció diszkrét bája

Az EU-nak rögeszméje maradt a regionális integráció, a multilaterális kooperáció előmozdítása. Európa példáján bizonyítja, hogy az egy térségben élő szomszédok minél sokoldalúbb politikai, gazdasági és szociális együttműködése a regionális béke és biztonság, a fenntartható fejlődés és a felvirágzás megteremtésének és megőrzésének a leghatékonyabb eszköze. Szakadatlanul hangoztatja: a politikai rendszer demokratizálását és a jogállamiság megteremtését, a szociális helyzet javítását, a környezetvédelmet, a társadalmi megbékélést és az igazságosságot, a globális érdekérvényesítést – az integrált, együtt dolgozó államok jobban szavathatják, mint magukban az egyes országok, bármilyen erősek is legyenek.

A (nagy régiókon belüli) szubregionális integrációk erősödése lehet csak az alapja a biregionális (nagy régiók közötti) kooperációnak is. A biregionális frigy azonban sehogyan sem akar létrejönni: az EU ugyanis nem enged a negyvennyolcból (amíg az Újvilágban nem erősödnek meg a szubregionális integrációk, amíg nem hozzák létre az együttműködés monitoringját – addig szó sem lehet újabb szabadkereskedelmi kedvezményekről, újabb társulásokról).

Az EU csak néhány országgal (Mexikó, Chile, Kuba) működik együtt bilaterális alapon – a többiekkel az interregionális integrációközi formákat szorgalmazza (erőlteti); kezdettől prioritást biztosított a kisebb (szubregionális) integrációkkal való együttműködésnek. Ezzel jelentősen hozzájárult az amerikai integrációs törekvések megerősítéséhez is. (5) Közrejátszott mindebben az is, hogy az egyes országok magukban általában túl kicsi piacot jelentenek a tőkeerős európai befektetőknek.

A LAK-térségben nem kevés együttműködési forma alakult ki (és élte túl a szakadatlan civakodást, a belső válságokat). Az EU megpróbál együttműködni a Déli Közös Piacsal, az Andok Közösséggel, a Közép-Amerikai Integrációs Rendszerrel és a Karibi Közösséggel. (Ez utóbbival részben a 2000-ben Cotonou-ban 72 afrikai, csendes-

óceáni és karibi országgal aláírt egyezmény alapján, részben pedig a 15 karibi országgal külön is kialakított együttműködés keretében.)

A legműködőképesebbnek tűnő latin-amerikai együttműködés a Déli Közös Piac [MERCOSUR (6)]. Az unió 1999 (az első EU-Latin-Amerika csúcs) óta kinyilvánította szándékát, hogy szorosabbra fonja és intézményesítse kooperációját e csoporttal. Mára az EU a MERCOSUR első számú kereskedelmi partnere. A latinok elsősorban mezőgazdasági termékeiket szeretnék eladni az európai piacokon, az európaiak pedig iparcikkeikkel, szolgáltatásaikkal, közbeszerzésekben való részvétellel és tőkebefektetésekkel akarnak piacot fogni. A végső és mindenkit kielégítő kompromisszumok azonban még nem jöttek létre, így a régóta remélt – példaértékű és konkrét – együttműködési megállapodás októberre tervezett ünnepélyes aláírása ismét elmarad.

Az Andok Közösség [CAN (7)] kezdettől másodhegedűs szerepet játszott (a MERCOSUR a gazdagabbak, a CAN a szegényebbek integrációs kísérlete). 1990 óta a CAN az általánosított vámpreferenciák rendszere (SPG) révén termékeinek javarészét vámmentesen viheti be az európai piacokra, mintegy jutalmul a kábítószer-ültetvények felszámolásáért (illetve az alternatív haszonnövény-kultúrák terjesztéséért). 2003-ban az EU és a CAN egy szélesebb együttműködési megállapodást írt alá, és 2005-re tervezik egy átfogó szabadkereskedelmi megállapodás aláírását, amely a vámpreferenciákat legalább 10 évre biztosítaná. Előfeltételnek az EU azt szabta: a CAN erősödjék meg egységes szubregionális integrációs szervezetként, tagállamai alakítsák ki a szükséges kompromisszumokat a belső szabadkereskedelmi mechanizmusok működtetésére.

A hét országot tömörítő közép-amerikai integrációval [SICA (8)] hasonló vámegyháttműködés alakult ki az SPG keretében, és tavaly velük is aláírt az EU egy szélesebb együttműködési megállapodást. A szorosabb kooperációt az EU – csakúgy, mint az andesiek esetében – a Világkereskedelmi Szervezetben (WTO) folyó tárgyalásoktól (dohai forduló) tette függővé.

A karibi országokkal [Karibi Közösség és Közös Piac; CARICOM (9)] idén kezdett az EU megbeszéléseket a kereskedelem liberalizálásáról. Az unió a karibi térség második számú kereskedelmi partnere, exportjuk egyötödét vásárolja fel.

A legsikeresebb szubregionális integráció azonban vitathatatlanul a NAFTA (North American Free Trade Agreement), amely a nagy észak-amerikai latin országot, Mexikót kapcsolja a még északibb, még nagyobb USA-hoz és Kanadához. A többi – délebbi – latin meg csak irigykedik, ugyanis Mexikó ezen együttműködés keretében „leenyúlja” a lehetséges észak-amerikai piaci lehetőségeket (pl. konfekcióipar, élelmiszeripar, járműalkatrész-gyártás, szolgáltatóipar). Mexikó és az EU (2000-ben „társulási” megállapodásban intézményesített) kapcsolatai részben emiatt sem fejlődnek dinamikusán (10).

Chile helyzete részben hasonlít Mexikóéhoz: az EU vele is aláírt 2002-ben egy hasonló megállapodást, amely ugyanúgy a szabad kereskedelmet akadályozó tényezők fokozatos (10 éves periódusra elhúzott) lebontását célozza. Az aláírás óta viszont az EU előlépett Chile első számú kereskedelmi partnertévé.

Ilyenféle egyedi „társulási” megállapodást szorgalmaz a közép-amerikaiak „éltanulója”, Costa Rica is.

Kuba külön fejezet az EU számára: szinte kizárólagosan csak humanitárius segélyprogramok alanya (11).

Bizakodások ideje

Az EU újvilági politikáját annak szem előtt tartásával alakítja, hogy az elmúlt másfél évtizedben megduplázódott a két nagyrégió kereskedelmi forgalma. A LAK-térségből az EU-ba irányuló export értéke már 2002-ben meghaladta az 50 milliárd eurót, ráadásul az elmúlt öt évben az EU-ba irányuló kivitel sokkal dinamikusabban növekedett, mint az EU-ból származó import – de azért ez utóbbi 2002-ben még majdnem 60 milliárd eurót tett ki. (A latinok és karibiak lassan, de biztosan ledolgozták az EU kezdeti kereskedelmi többletét, annak ellenére, hogy csak igen nehezen tudnak versenyezni a túlszubszencionált európai mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekkel.)

Az unió legutóbbi bővítése – Brüsszel szerint – nem változtatott lényegesen a megszokott együttműködésen. Ebben a LAK-államok is bíznak. Azzal persze ők is tisztában vannak, hogy a bővítés nemcsak az EU figyelmét, hanem a pénzeszközöknek egy részét is elvonja Latin-Amerikától – a kialakult helyzetet igyekeztek optimistán felfogni („a megvalósult szocializmus egykori államai 75 millió potenciális vevővel bővíthetik az európai befogadó piacot” – írta egy perui lap). A latin-amerikai és karibi kínálat amúgy is alapjában eltér a friss (és aspiráns) EU-tagokétól, ezért sem tartják azokat zavaró vagy kockázati tényezőnek.

A LAK piacbővítési várakozásai nem alaptalanok: tavaly sikerült növelnie az exportot (2003-ban az előző évihez képest 8%-kal), a szerény – alig 1,5%-os – gazdasági fejlődése ellenére is. Idén a latin-amerikai régióban 3,5%-os növekedésre számítanak, és a remény szerint ez az exportnövekedésben is tükröződik majd.

A LAK-térségben a befektetéseken belül jelenleg is meghatározó az EU részesedése. (Bár 2003-ban megállt a tőkebefektetés-növekedés, és az EU, valamint tagországi befektetési kedve is visszafogottabb lett, 2002-ben még így is 200 milliárd USD-t tett ki az európai befektetések addigi összértéke.) Mindenki azt reméli, hogy a fellendülés a befektetési kedvre is stimuláló hatással lesz.

A térségben Európa nemcsak az első számú tőkebefektető, hanem a latin-amerikai és karibi országok (donor-jellegű) támogatóinak a listáját is az EU vezeti. Minden LAK-országban számítanak az európai nagylelkű szolidaritás fennmaradására. 1996 óta az unió évi félmilliárd dolláros segéllyel igyekszik javítani a térség országainak sanyarú helyzetén – és ehhez még hozzá kell adni az egyes EU-tagországok igen komoly egyéni felajánlásait (12).

Az Európai Befektetési Bank (EIB) 2000 óta évente 300–400 millió euró értékben finanszíroz latin-amerikai fejlesztési projekteket (a 2000–2007-es „hétéves terv” keretében 2,5 milliárd eurót szánnak erre a célra). A karibi országokba az EIB az elmúlt huszonöt évben több mint egymilliárd eurót helyezett ki fejlesztési projektek révén.

Az USA is nagyon sokat ad, elsősorban kábítószer-ellenes (benne főleg katonai-rendőri) projektekre, de keveset a szociálisokra (ezért főként ott számítanak az

európai „testvérekre”). A távlatokban tervező, megfontolt és visszafogott európai segélypolitika apróbb eredményei nehezebben érzékelhetők és mediatisálhatók, mint az USA nagydobra vert látványos, hatalmas összegű „prompt” segélyei (melyeknek jelentős része azonban „visszaforgattatik”, hiszen csak USA-árukra és szolgáltatásokra fordítható).

Latinlecke magyaroknak

Magyarország a nyolcvanas-kilencvenes években lassan, de biztosan kiszorult Latin-Amerikából. Részben a mindkét térfélen bekövetkező demokratikus fordulat okán (a diktatúrák mindig könnyebben megértették egymást a kereskedelemben is, a zászló színe nemigen számított). Az itt is, ott is végbement privatizációkat követően, a multinacionális vállalatok árnyékában kereskedni is bonyolultabb. (A mostani – igen csekély – forgalmat javarészt a mindenütt jelen lévő multinacionális cégek mondhatni belső tranzakciói jelentik.)

Van-e, lesz-e keresnivalónk EU-tagként a régen „bejártott” tájakon?

Magyarország az elmúlt években nem tudta növelni exportját a LAK-országokba (13). Ez a térség messze nem sorol a külgazdasági prioritásaink közé. 2003-ban az első ötven legfontosabb külgazdasági partnerünk közé csak Brazília (34. hely) és Mexikó (42. hely) került be; az első százba rajtuk kívül még 7 ország: Costa Rica, Argentína, Peru, Chile, Kolumbia, Ecuador és Panama (helyezésük megoszlik az 57. és a 97. hely között). Magyarország nemigen fogja növelni – hosszabb ideje alacsony volumenre állandósult – vásárlásait a latin-karibi térségben, emiatt a jövőben sem lesz „szóra érdemes” partnere a LAK-államoknak.

Az EU-keretekben kibontakozó magyar fejlesztési-együttműködési politika ugyanakkor szervesen illeszkedik a magyar külpolitika fő feladataihoz (EU-n kívüli külpolitikai törekvéseinkhez is). A különféle EU-projektek oldalvein néhány magyar vállalat-vállalkozás is bejuthat a LAK-piacokra, de a lényegen (az alacsony volumenre) ez nem változtatható. Ugyanakkor egyre erőteljesebb lesz az EU-nak (benne külön-külön is egyes tagországainak), valamint a latinoknak a nyomása, hogy Magyarország is vállaljon részt a szociális kohéziót, a demokratikus intézmények megerősítését célzó projekteken. Ez azt jelenti, hogy EU-tagként fokozatosan több és több eszközt kell áldoznunk a nemzetközi fejlesztési együttműködésekre (lánykori nevén: segélyezésre). Ettől nem-tagként még elzárkózhattunk. Mostantól azonban az EU által is tiszteletben tartott millenniumi ENSZ-célkitűzést alapul véve fokozatosan növekvő összeget – távlatokban nemzeti jövedelmünk legalább 0,7 százalékát – illik a legszegényebek megsegítésére fordítanunk (14).

Nem valószínű persze, hogy – mondjuk januártól – a magyar cégek sorba állnának a segélyezési tendereknél. (Még a segélyezés hazai hagyományai sem alakultak ki: közvéleményünk egyelőre kidobott pénzként fogja fel az ilyesmit.) A segélyezést

koordináló Európai Fejlesztési Alapba (EDF) azonban be kell fizetnünk 20 millió dolláros évi „köteles részünket„ (ez összes kötelező befizetésünk 4,68%-a). Az EDF-hozzájárulás az egyik előfeltétele annak, hogy a segélyezés keretében meghirdetett programokban, projekteken részt vehessünk.

Figyelembe kell vennünk azt is, hogy az EU tagországaiban máris igen nagy számban vannak jelen a latin-amerikaiak (leginkább vendégmunkásként); kiemelten nagy számban Spanyolországban, de az új tagok vonzereje sem lebecsülendő. Egyre növekszik azoknak a száma is, akik – mint a jelenlegi EU-tagországo kból az Újvilágba „kitántorgottak” leszármazottai – európai állampolgárságért, útlevelért folyamodhatnak. Ez azt jelenti, hogy fel kell készülnünk a latin-amerikai magyarok visszavándorlásának kezelésére is (15).

Mi változott ?

A guadalajari csúcson komolyabb eredményt egyik fél sem ért el, de egyetértettek abban, hogy most már tényleg tenni kellene valamit; a szavak ideje lejárt, ütött a cselekvés órája. A jövő volt a fő téma, nem a jelen vagy a múlt. E fennkölt közhelyben foglalta össze benyomásait – és a lényegét – a chilei elnök is (egy kicsit azért visszavágyva a bolíviai külügyminiszternek is, aki a Chile által a XIX. század végén „elorzott” tengeri kijárat kérdését feszegetve a fórumon az integráció kerékkötőjeként marasztalta el déli szomszédját). Újságírók szerint a jelenről, a tényleges együttműködési lehetőségekről most sem beszéltek (csak mellébeszéltek).

A LAK-országok Guadalajarában konkrét politikai-gazdasági elkötelezettségeket vártak Európától; szeretnék volna „menyiségileg mérhetőbbé” alakítani kapcsolataikat Európával, minél nagyobb aprópénzre váltani a kölcsönösen sokat hangoztatott közös gyökereket. Konkrét fejlesztési, beruházási, exportnövelő és munkahelyteremtő projekteken nevesített támogatásra számítottak. A latinok azért törekszenek minden erejükkel exportjuk dinamikus növelésére, mert meglátásuk szerint csak az export lehet az alapja a (fenntartható) gazdasági fejlődésnek, a meglévő – sokszor monokultúrás – termelési bázis diverzifikálásának, az új munkahelyek teremtésének (16).

Európa újra bizonyította: jelen akar lenni az Észak-Dél típusú együttműködésben. Még ha nem is jött el Tony Blair, sem Silvio Berlusconi, a csúcstalálkozó az EU francia-német tengelye csúcsszinten adott súlyt, és ezt csak növelte az új spanyol kormányfő reményt adó hozzáállása.

Azt is láthatta az egész világ, hogy ez a két nagyrégió képes közös álláspontok megfogalmazására és képviselésére a nemzetközi porondon (az ENSZ reformjának, az igazságosabb új világrend megteremtésének, a multilateralizmusnak a szorgalmazása); annak ellenére, hogy igen nagyok a különbségek a két régió (mint entitás) és a bennük található országok-országcsoportok között (17).

Mennyiben volt mégis más ez a csúcstalálkozó, mint a két megelőző?

Pesszimistább elemzők szerint semennyiben: csak újabb, eleve porosodásra szánt „dokumentumok” születtek Mexikóban is. Az optimistábbak érzékeltek egy picinyke változást és előrelépést.

Az előkészítés szélesebb körű volt: majdnem húsz előzetes tanácskozáson széles spektrum: a gazdasági és politikai élet, a törvényhozás, a tudományos élet és a civil társadalom képviselői hallathatták szavukat és küldhették el javaslataikat, üzeneteiket a csúcsra. (Az már más dolog, hogy ezen üzenetek érdemben nem nagyon befolyásolták a csúcs kimenetelét.)

A kerekasztalos témamegvitátás valamivel hatékonyabbnak bizonyult a korábbi „szószékesnél” (régebben csak nyilatkozatmonológok hangzottak el a reagálás és a dialógus lehetősége nélkül). Ez a megoldás segített elejét venni a két regionális vezető szerepre törő ország, Mexikó és Brazília plenáris versengésének is.

Guadalajarában a korábbiaknál merevebben zárkóztak el a „direkt politizálástól”. A kubai diplomácia (újabb) kudarcot szenvedett: nem sikerült nevesítenie és elítéltetnie a „hős szigetet” negyven éve blokád alatt tartó „jenki imperialistákat”. A csúcstalálkozón – a kubaiakon kívül – mindenki egyetértett abban, hogy az Egyesült Államokkal kívánatos jó együttműködést nem befolyásolhatja Európa és a LAK kooperációja.

A guadalajarai csúcs visszhangja a korábbiaknál visszafogottabb és igen eltérő volt (Európában is, a nyugati féltekén is). Peruban szinte visszhangtalan maradt, Toledo elnök kényszerű távolléte, a belpolitikai gondok okán. Argentínában reményeket gerjesztett, Kubában Európa-ellenes hangulatot, Kolumbiában csalódottságot. Braziliának és Mexikónak alkalmat adott az önreklámozásra. (A házigazdának arra is, hogy erejét demonstrálva fellépjen az antiglobalista tüntetők ellen.) A nagyobb európai országokban viszonylag sokat foglalkoztak az eseménnyel, a friss EU-tagok sajátjában szerény helyet kapott Guadalajara méltatása.

Az EU a sikeresnek tűnő bővítéssel a háta mögött (jelen volt a csúcson a tíz új tagállam vezetője is, köztük Medgyessy Péter akkori magyar miniszterelnök), jól bevált és jól működő belső egyeztetési mechanizmusok tapasztalatával a tarsolyában, fontos témákban (pl. mezőgazdasági szubvenciók) ésszerű kompromisszumra késznek mutatkozott. Mindezzel az erős, következetes, megbízható partner képét erősítette tovább a latinokban (akik a szokásos megosztottságot mutatták, integrációs sikerélményük már régóta nem volt, egyeztetési mechanizmusaik a közös fellépésre még csak embrionális állapotban vannak). A csúcstalálkozó a Brüsszelben megszabott három fő irányra – a politikai párbeszéd erősítésére, a szabad kereskedelem elősegítésére és a fejlesztési együttműködésre – összpontosíthatott csak, mert a másik fél képtelennek bizonyult bármilyen érdemi alternatíva előterjesztésére.

Az együttműködés szorosabbra fűzése két év múlva folytatódik: 2006 májusában Bécs lesz a IV. EU-LAK csúcstalálkozó házigazdája. Addigra az Atlanti-óceán mindkét partján olyan kedvező változások következhetnek be, amelyek lehetőségeket biztosíthatnak a tényleges előrelépéshez.

Jegyzetek

- (1) James Monroe, az (akkor jelentéktelen „hatalomnak” számító) Egyesült Államok ötödik elnöke (a később róla elnevezett és mindmáig érvényes külpolitikai doktrínaként kezelt) üzenetében óva intette az (akkori) európai nagyhatalmokat, hogy megkíséreljék a latin-amerikai „testvér-köztársaságok” frissen kivívott függetlenségét megkérdőjelezni. A nyugati féltekén jelenleg már csak egyetlen nagyhatalom van jelen: az USA.
- (2) Az eddigi csúcstalálkozók: 1999 – Rio de Janeiro, 2002 – Madrid.
- (3) Mindez annak ellenére így igaz, hogy az egy főre jutó GDP-átlag magasabb, mint mondjuk Kelet-Európában. 2001-ben az összesített adatok alapján a LAK-térség összesített GDP-je meghaladta a 2000 milliárd eurót, azaz egy főre 4000 eurónál több jutott. A jövedelemolló viszont hagyományosan szélesre van nyitva: a leggazdagabb egyötödé a jövedelmek 60%-a, a legszegényebb egyötöd meg alig 3%-on osztozhat (a kelet-európai térségben az olló – még – nem nyílt ekkorára). A LAK-ban a nagyon szegények mellett tehát vannak nagyon gazdagok is (a nagytőkések, nagybirtokosok, nagyvállalkozók szűk rétege), és hagyományosan erős és tehetős a viszonylag széles középosztály is (benne a jól fizetett állami hivatalnoki réteggel). Az (ön)érdekérvényesítő politikai elit is e két csoportból kerül ki.
- (4) A latinok és karibiak akár azonnal hajlandók lennének az EU minden feltételét és ajánlatát elfogadni, még ha amaz – hosszabb időszakra – szigorú kvótákhoz is kötné áruik vámkedvezményezését. A latinoknak és a karibiaknak minél több és minél szabadabb piacokra van égető szükségük, saját kontinensükön és az Óvilágban is. A mindmáig a monokultúrás hagyományok („banán-köztársaság”, „kávéköztársaság”, „cukornádszigetek”) túlélésével küszködő LAK-térség gondjait az is szaporítja, hogy hagyományos exportcikkek árá folyamatosan esik a világpiacon – beleértve nem csak a kávé, a cukrot, a déli gyümölcsöket, hanem a szóját, a gabonát, a húst vagy a tengeri halakat is. Az ásványi kincsek árfolyamai is ritkán alakulnak számukra kedvezően (talán az egy kőolajat leszámítva). A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeknek az európai (és észak-amerikai) piacokon ráadásul meg kell küzdeniük az irreálisan magas helyi állami szubvenciókkal is.
- (5) Hozzá kell tenni: az amerikai kontinensen az integráció „élharcosa” mégis az USA, a pánamerikai szabadkereskedelmi övezet (FTAA/ALCA) apostola. Viszont – mint már utaltunk rá – az USA-t más, ennél szélesebb körű integráció kezdettől nem érdekli.
- (6) Mercosur: Mercado Común del Sur, amely Argentínát, Brazíliát, Paraguay-t és Uruguay-t, valamint a társult Chilét és Bolíviát fogja össze egységes szabadkereskedelmi övezetben. Titkársága Montevideóban székel.
- (7) CAN: Comunidad Andina de Naciones, amely Bolíviát, Ecuadort, Kolumbiát, Perut és Venezuelát tömöríti. Főtitkársága Limában van.
- (8) SICA: Sistema Común de la Integración Centroamericana (a Közép-Amerikai Integráció Közös Rendszere). Tagországai: Belize (NB: a CARICOM-nak is

- tagja!), Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Salvador. A SICA főtítkárságának székhelye: San Salvador.
- (9) CARICOM: Caribbean Community and Common Market. Jelenleg 16 angol államnyelvű országot tömörít: Antigua és Barbuda, Bahama-szigetek, Barbados, Belize, Brit Virgin-szigetek, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Lucia, St. Kitts és Nevis, St. Vincent és a Grenadines, Suriname, Trinidad és Tobago, Turks- és Caicos-szigetek. Megfigyelői státusa van még 11 karibi országnak (Anguilla, Aruba, Bermuda, Cayman-szigete., Dominikai Köztársaság, Haiti, Holland Antillák, Kolumbia, Mexikó, Puerto Rico, Venezuela). A Közösség titkárságának székhelye: Georgetown (Guyana).
- (10) Az EU-ba irányuló mexikói export 2002-ben alig negyede volt Magyarország EU-kivitelének. Mindez annak ellenére alakult így, hogy az EU elsőként éppen Mexikóval írt alá bilaterális, társulás-típusú együttműködési megállapodást, amelynek keretében két év alatt (2000 és 2002 között) érezhetően: 30%-kal emelkedett a kétoldalú kereskedelmi forgalom. Mexikó számára ez egyelőre kielégítő, mivel a NAFTA tagjaként és az EU társult partnereként tág szabadkereskedelmi kapacitással rendelkezik. (Egyben féltékenyen őrzi is eme privilégiumait; semmi érdeke nem fűződik ahhoz, hogy más „testvér-országok” is hasonló, kedvező helyzetbe kerüljenek. Ez az ellenérdekeltség kifejezésre jutott a mostani csúcson is, melynek éppen ő volt a házigazdája...
- (11) Castro nem is ment el Guadalajarába. A kubaiak egy ideje nyíltan ellenségesek az EU-val szemben (amióta az EU erősítette kritikáját Havanna antidemokratikus lépései okán). A diktátorbuktató hős gerillák iránti európai (értelmiségi) nosztalgiaik mára kiürültek. Kuba „osztályharcos” (de főként populista) álláspontja szerint az EU és a LAK nem lehetnek stratégiai partnerek, hiszen érdekeik eltérőek és ellentétesek is. Havanna szerint önámító utópia azt hinni, hogy a szegény LAK prioritás lehet a gazdag EU számára.
- (12) Nem csak nyomorenyhító programokat pénzel az EU. Az „EUROSociAL” (játékos mozaikrövidítés a vén kontinens és Latin-Amerika nevéből, no meg a „szociális” jelzőből) fedőnevű kezdeményezés például 30 millió eurót irányoz elő helyi adminisztrációk továbbképzésére, önkormányzati know-how-átadására.
- (13) Az összesített kiviteli érték 2000 és 2003 között évi 150 és 170 millió USD között mozgott; a behozatal pedig 420 és 550 millió között. Ráadásul exportunk csökkenő, importunk meg növekvő tendenciájú – vagyis állandósult a magyar külgazdaság egyenleghiánya a térségben. E számok egyébként a teljes magyar kivitel alig fél százalékát, a teljes magyar behozatal nem egészen másfél százalékát takarják.
- (14) Egyelőre az EU-átlag is csak 0,39%. (Ezen belül igen nagy a szórás: a dánok 0,96, a svédek 0,83 vagy akár a luxemburgiak 0,77 százalékától a spanyolok vagy az osztrákok 0,26 százalékáig. A GDP nagyságától függően a százalékok jelentősen eltérő összegeket takarhatnak: 2002-ben a jóval alacsonyabb GDP-vel rendelkező nagy Spanyolország és az igen magas GDP-s kis

Dánia egyaránt másfél-másfél milliárd dollárt fordított erre a célra, de a „takarékos” osztrákok is elérték a félmilliárdot). Következésképpen tőlünk is elvárnak legalább 0,25 százalékot. Ennek esetleges hozadéka csak nagyon sokára lesz majd érzékelhető, bár a segélypolitika a felmérések szerint szorosan összefügg a segélyezett országokba irányuló exporttal: az önzetlenebb gazdagok exportjukat is növelték. A fejlődő országokba irányuló magyar export egyhelyben topogásának egyik oka talán éppen az, hogy nem vállaltunk részt segélyprogramokban.

- (15) A magyar állampolgárság (és útlevél) ázsíója hatalmasat nőtt a belépésünk óta: Argentínától Kolumbiáig tömött sorokban kérik a magyar állampolgárság megállapítását (vagy visszaállítását) olyanok, akik régebben messzire elkerülték a (kommunista) magyar konzulátusokat. Az EU-útlevél előtt nemcsak Európa, hanem Észak-Amerika határai is szélesebbre nyílnak. (A „megvalósult” kettős állampolgárság gyakorlata e térségben nem jár azzal a vezéllyel, hogy ezek az új magyarok tömegesen az Óhazát vennék célba: inkább vonzza őket az USA, Kanada, meg a gazdagabb Európa, semmint az egyelőre még igen szerény lehetőségekkel rendelkező Magyarország).
- (16) Tehát nem kizárólag segélyekre ácsingózásról van szó. A latinok szorgalmazzák például adósságaik visszafizetésének olyan átütemezését, amely lehetővé teszi közben a gazdasági növekedést is: javasolták, hogy a visszafizetés legyen szinkronban Európa LAK-importjának növekedésével. A LAK jelenleg legalább 700 milliárd USD-vel adósa Európának. (A latinok viszont úgy érzik: az egykori gyarmatosító, az Öreg Kontinens éppen hogy nekik tartozik – persze erkölcsileg.) A „déliel” sem pénzt kérnek, hanem az európai piacokon való megjelenésükhöz várnak méltányos segítséget. Argentína például szeretne minél több vegyi anyagot, bőrt, textilt, gépkocsialkatrészt, húst, növényi olajat, gyümölcsöt, halat, tejterméket – benne sajtot, gabonát, lisztet és sütőipari termékeket, bort és üdítőitalokat, csokoládét és más édességeket elhelyezni az Óvilág piacain. Az EU-tól azt várják, hogy fogja vissza agresszív mezőgazdasági protekcionizmusát, nemcsak a (nyersebb) anyagok, hanem a feldolgozott élelmiszeripari cikkek előtt is. Akkor számíthat viszonzásul az argentinai szolgáltatói és közbeszerzési „nagybani” piac megnyitására.
- (17) A multilateralizmust – a nemzetközi problémák minél sokoldalúbb megközelítésének gyakorlatát – mindkét fél fontosnak ítélte meg, még ha nem is pontosan ugyanazt értették a divatkifejezésen. Több más politikai közhely értelmezésében is eltértek: Európa kezdettől stratégiai szövetségről, a demokrácia megszilárdításának szükségességéről és a szociális gondok megoldásának fontosságáról beszélt – a nyugati féltekén meg annyit értettek mindebből, hogy a gazdag európaiak is beszállnak az Újvilág szegényebb részének a felvirágoztatásába. Egyetértettek az ENSZ reformjában is, de ez „latinul” elsősorban annyit jelent, hogy egy újabb nemzetközi fórumtól lehet támogatást igényelni. Az európaiak egyre fokozódó elkötelezettsége a globális környezetvédelem mellett, a globalizálódó terrorizmus ellen, a migrációs folyamatok ellenőrzéséért – szimpatikus a latinoknak és karibiaknak, de messze

mindennapi gondjaik fölött áll, és ezért sokkal kevesebb figyelmet fordítanak rájuk, mint amennyit Európa elvárna. (Az éhezőnek nem számít, hogy éppen egy védendő állatfaj utolsó egyedével próbál túlélni. A jobb híján kokacserjét ültető szegényparaszt munka- és kenyéradó gazdájának tartja a kokainbárót vagy a partizánparancsnokot, nem terroristának. A kilátástalan jelen elől ezután is a gazdag országokba akarnak majd eljutni – ha más mód nincs, illegálisan.)

TASI ERZSÉBET

A foglalkoztatás, a munkaerő-piaci politika és a versenyképesség összefüggései az EU-ban**Ír, holland, német, dán és finn foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok**

A tanulmány öt európai uniós tagország (Írország, Finnország, Dánia, Hollandia, Németország) munkaerőpiacát leginkább jellemző foglalkoztatáspolitikai koncepciókat, stratégiákat, valamint a legújabb munkaerő-piaci intézkedéseket mutatja be. Az uniós munkaerő-piaci tapasztalatok ésszerű hasznosítása nélkülözhetetlen a magyar gazdaságpolitikában is.

A foglalkoztatás, a munkaerő-piaci politika a versenyképességet nemzetgazdasági, regionális, szociális és mikrogazdasági dimenziókban egyaránt érinti, és meghatározóan befolyásolja. A rendelkezésre álló munkaerő létszáma, minősége, szakmai és területi struktúrája, a munkaerő-potenciál kihasználtsága, dinamizmusa, alkalmazkodóképessége – mind a nemzetközi versenyképesség kulcsfontosságú tényezői.

A versenyképesség, s ezen keresztül a foglalkoztatás alapvetően függ egy ország termelékenységétől, az egy foglalkoztatottra jutó GDP növekedésétől. Ugyanakkor a foglalkoztatás nagysága is domináns szerepet játszik a termelékenység alakulásában, tehát kölcsönhatásról beszélhetünk. Ez a hatás azonban ellentétes. A termelékenység csökkenő foglalkoztatottság mellett nő; ahol gyorsabban nő a foglalkoztatottak száma, ott lassúbb a termelékenység növekedése. A helyes

egyensúly megtalálása a magasabb termelékenység, a nagyobb foglalkoztatottság elérésére, az élesebb verseny és a szociális kohézió követelményeinek kielégítésére mindenkor kihívást jelent a nemzeti gazdaságpolitikák számára. Egy ország versenyképességét, hatékonyságát meghatározza az is, hogy miként tud a világ nemzetközi munkamegosztásába bekapcsolódni, a hatékonyság pedig jelentősen függ a munkatermelékenység és a realbér viszonyától. A termelékenységjavulással összehangolt bérpolitika lehetővé teszi a munkaerő ösztönzése és a munkaerőköltségek közötti konfliktus feloldását, s ezzel a versenyképesség javítását.

Az Európai Unió munkaerőpiacainak hatékony működése tekintetében még jelentős versenyhátrányban van az USA-val és Japánnal szemben. Ezt nagyrészt a munkaerőpiac merevsége, a gazdasági és munkaerő-struktúra lassúbb változása, valamint a munkaerő elégtelen mobilitása okozza. Az Unió versenyhátrányát számottevően csökkentheti, ha a gazdasági növekedéssel párhuzamosan a nemzeti gazdaságok magas tényezőkihasználtságot, pl. foglalkoztatottságot tudnak elérni, javítva ezzel a munkaerőpiacok helyzetét. A munka, illetve a munkaerő minősége, hatékonysága és költségei olyan tényezők, amelyek jelentős versenyelőnyt jelenthetnek az országok, így az Európai Unió országai, köztük Magyarország számára is.

1. Nemzeti foglalkoztatáspolitikai sajátosságok és eszközök öt EU-tagállamban

Az Európai Unió tagállamai a munkaerőpiaci helyzet, a foglalkoztatás, s ezáltal a versenyképesség javítására olyan sajátos foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket, munkaerő-piaci eszközöket igyekeznek megfogalmazni és alkalmazni, melyek nagyban elősegíthetik a nemzeti munkaerőpiacok optimálisabb működését, s így a foglalkoztatás bővülését. A versenyképesség növeléséhez a tagországoknak törekedniük kell egy minél kvalifikáltabb munkaerővel, minél tartósabb és jobban fizetett munkahelyekkel rendelkezző munkaerőpiac biztosítására.

A gazdasági növekedés, a foglalkoztatás és a versenyképesség igen szoros, bonyolult összefüggésben állnak egymással. Ezt elemzi az Európai Bizottság 1993-ban kiadott Fehér Könyve is, mely a „Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás – a jelen kihívása és a XXI. századba vezető út” címet viseli. A könyv a piaci versenyképesség és a társadalmi szolidaritás együttes hangsúlyozásával sikra szállt az aktív munkaerőpiaci politika, a szociális biztonsági rendszer, a munkaügyi és munkavédelmi normarendszer, valamint a munkaerőpiac működését javító intézkedések mellett.

Az Európai Unió országai közül Írország, Hollandia, Németország és Dánia példáján mutatok be néhány sajátos, példa értékű munkaerő-piaci politikát, valamint a finn példán keresztül érzékeltetem a szociális partnerség, a szakszervezetek szerepének fontosságát a tartós, minőségi munkahelyek biztosításában, majd ezen tapasztalok fényében elemzem az országok néhány, a versenyképesség szempontjából fontos gazdasági és munkaerő-piaci mutatóját. A gazdaságok versenyképességéhez

döntően hozzájárul a munkaerőpiacok versenyképes működése is, melynek eléréséhez csökkenteni kell az ezt leginkább korlátozó tényezőket (munkaerőpiac merevsége, alacsony munkaerő-mobilitás, szakképzetlen munkaerő nagy száma, magas munkabér-járulékkerhek, alacsony termelékenység stb.).

A bemutatott öt ország modell-értékű, karakterisztikus foglalkoztatáspolitikai intézkedései, intézményi rendszerei, érdekegyeztetési politikái jól mutatják, miként lehet sikereket felmutatni a munkaerő-piaci versenyképesség területén.

1.1. A humánerőforrás-fejlesztés szerepe az ír foglalkoztatás növelésében

A kelta „kistigris”-nek nevezett Írországban az 1980-as évek gazdasági nehézségei után 1991-től már kimagaslóan gyors, évi 5–9%-os GDP-növekedés indult be, amely a legdinamikusabban fejlődő országok közé emelte az Európai Unión belül. A 90-es évek második felében – a gazdaság erőteljes növekedése következtében – a munkanélküliség is gyors ütemben csökkent. Írország 1996-ban a GDP 1,8%-át (az OECD-átlag dupláját) költötte 30 program keretében a foglalkoztatás növelésére. A támogatásból az állami és a pénzügyi szféra kivételével az összes termelő és nem profitorientált terület részesedhetett. (Farkas, 1998)

Munkaerő-piaci programok a 90-es években

Írországban számos fejlesztési terv született, melyek közül néhányat sikerült megvalósítani. *1993-ban készült el az új, átfogó 1994–1999-es „Nemzeti Fejlesztési Terv”.* Fő stratégiai

célkitűzései közé tartozott a munkahelyteremtés, a foglalkoztatás növelése is. *A tervben kiemelt hangsúlyt kapott a humán erőforrások fejlesztése*, mely a szak tudás általános növelését és a munkanélküliek társadalmi be-(vissza)illeszkedését célozta, összesen 3,1 mrd ír font állami és EU-juttatás révén. (Farkas, 1998) A legfontosabb pénzügyi eszköz az Európai Szociális Alap volt. A támogatásra azért volt szükség, mert 1967-ig Írország lakossága nem volt túl jól iskolázott. (A 40 évesnél idősebbek képzettsége még ma is alacsony, mivel elhanyagolták a felnőttoktatást.) Az oktatási-képzési programokban kb. 1,2 millió fő vett részt. (Nagy J., 2000) Az 1993-tól beinduló pozitív foglalkoztatási tendencia tehát egyrészt a magas beiskolázási aránnyal, másrészt a gazdasági fellendülés munkahelyteremtő hatásával magyarázható. *Az ír gazdaság sikeréhez, a GDP növekedéséhez így nagymértékben hozzájárult a kvalifikált munkaerő bőséges kínálata.* A képzettség növekedése annak is köszönhető, hogy a 90-es évek közepén – a középiskolai oktatás mellett – fokozatosan ingyenessé tették a felsőoktatást is. A humán tőke minőségi javulása ebből kifolyólag kiemelkedő mértékű. Míg 1991-ben az ír munkaerő 20%-ának volt egyetemi, főiskolai végzettsége, 2001-ben már több mint 30% volt ez az arány. (Artner, 2000) Ezáltal jelentősen növekszik a minőségi munkaerő-kínálat. Írországban nagy összegeket költenek államilag szervezett átképzésekre is, melyek célja a munkanélküliség – főleg a tartós munkanélküliség – enyhítése.

A munkaerő-kínálat azonban nem kizárólag az egykori munkanélküliekkel nőtt, hanem az aktív személyek körének bővülése is hozzájárult ehhez.

Írország lakossága viszonylag fiatal, így a keresőképes lakosság száma évente mintegy 20 ezerrel gyarapodik. (Artner, 2000) A keresőképes lakosság létszámát a hazájukba visszavándorlók is növelik. Írország néhány éve még nettó kivándorló ország volt, de a kilencvenes évek közepétől megkezdődött a visszavándorlás. Várható, hogy évente mintegy 10 ezerrel több ír munkavállaló tér vissza, mint amennyi kivándorol. Ez tovább segítheti a gazdasági fellendülést, mivel a külföldről hazatért munkavállalók képzettsége átlagon felüli, ráadásul jelentős nemzetközi tapasztalatokkal rendelkeznek. (Artner, 2000)

Írország a foglalkoztatási helyzet, s ezzel versenyképességének javítására rendkívül *átfogó aktív munkaerő-piaci programtervet (ALMP)* dolgozott ki, amelyet évente megújít. Ennek középpontjában állnak:

- a közfoglalkoztatás támogatása;
- az újra munkába állás támogatása egyéneknek (új munkahely elfogadásának ösztönzésére);
- az újra munkába állítás támogatása vállalatoknak (új munkahelyek teremtésének ösztönzésére);
- tanulmányok folytatásának ösztönzése;
- továbbképzési programok nyújtása.

Új intézmények a munkahelyteremtés támogatására

A kutatás-fejlesztés sokrétű, kiemelt támogatásban részesül. *Külön alap szolgálja a technológiakutatás és innováció célját (Research Technology and Innovation Competitive Fund)*, amely ipari cégeknek nyújt támogatást.

Az *Ír Tudományos Alapítvány (Science Foundation Ireland)* 2003-tól 5 év alatt 3

új tudományos, műszaki fejlesztési-technológiai központot hoz létre.

A felsőfokú oktatási intézményekben folyó kutatás támogatásánál a magasan kvalifikált munkahelyek teremtését kiemelten kezelik.

A vállalati munkahelyteremtés támogatására létrehozták az *Enterprise Ireland* szervezetet, amely az új munkahelyek létesítéséhez információs, szervezési, pénzügyi háttérrel járul hozzá. A fő kritériumok közé tartozik: új találmányok és piacok kiaknázása (Exploring new ideas and markets). A szervezet külön alapot (*Competitiveness Fund for SMEs*) létesített a kis- és középvállalatok versenyképessége javításának támogatására. Az új vállalkozásoknál a munkahelyteremtéshez szükséges kezdő tőkéhez való hozzájutást támogatják, a vállalkozás-bővítést, kockázati tőkéhez való hozzájutást pedig hitelbiztosítás, garanciák és kedvezmények révén segítik. (National Action Plan for Employment, Ireland, 2003)

1.2. A rugalmas munkaerőpiac holland modellje

Hollandiában a nyolcvanas évektől kezdve egyre inkább kiéleződtek a jóléti állam fenntartásának és finanszírozásának problémái. A hirtelen megugró munkanélküliség sok munkahely megszűnésével járt. A munkaerő-költségek is igen magasak voltak, és egyre többen vették igénybe a szociális juttatásokat. Miután a lakosság nagy része szociális segélyben részesült, jelentékenyen emelkedtek a társadalombiztosítási járulékok is, ami tovább növelte a munkanélküliséget. Emiatt szükségessé vált Hollandiában is egy stabil szociális paktum megkötése a szociális partnerek részéről. Az 1982-

ben kötött, azóta többször kibővített megállapodás alapján egyfajta csereügylet jött létre a bérkövetelések, másrészt a munkahelyteremtés és a munka újraelosztása között. Az állam azóta is következetesen ezt az irányvonalat igyekszik folytatni a költségvetési fegyelem betartásával és a társadalombiztosítási járulékok leszorításával. Ezenkívül csökkentették a munkanélküli segély összegét és szigorították a segély feltételeit is. Később a megállapodást kiegészítették korszerűbb elemekkel, mint például a munkaerőpiac és a munkaviszonyok rugalmasabbá tételével, mely hasznos mind a munkaadóknak, mind a munkavállalóknak. Ennek következtében a vállalatvezetésnek megvan a lehetősége arra, hogy rugalmasan foglalkoztassa alkalmazottait, a munkavállalók viszont munkájukat továbbtanulással, gondozási feladatokkal vagy különböző társadalmi tevékenységekkel kombinálhatják. Ez a fajta foglalkoztatáspolitikai gazdaságilag célszerű és egyben szociálisan méltányos. Hollandiában tehát erős állami beavatkozással sikerült aktív munkaerő-piaci politikát megvalósítani, mégpedig úgy, hogy közben sem a jóléti rendszer nem bomlott fel, sem a jövedelmek nem váltak el túlzottan egymástól. Az országban egyre jobban növekvő rugalmas munkaerőpiac például szolgálhat a többi tagállam számára is. A rugalmasságot a következő eszközökkel tudták elérni:

- hatékony munkahely-elosztás, munkaközvetítés;
- időszakos munkavégzés kiterjesztése;
- részidős munka;
- belső flexibilitás (különböző időben, különböző helyen, különböző állásokban dolgozni);
- egyéb rugalmas munkaszervezések. (Melkert, 1999)

A kilencvenes évek második felében az *időszaki munkát vállalók* aránya már elérte a foglalkoztatottak 4%-át, és a világon sehol nem olyan elterjedt foglalkoztatási forma, mint Hollandiában. Ugyanakkor maguk a munkavállalók is rendkívül rugalmasak, nem okoz számukra problémát a munkavégzés helyének vagy a munkaidőnek a változása. Az időszakos munkavállalás például sok ember számára jó ugródeszka lehet egy biztos főállás betöltéséhez. Ezenkívül nagy előnye, hogy a különösen nehezen beilleszkedők (nemzeti kisebbséghez tartozók, korlátozott munkaképességűek, tartós munkanélküliek) is találhatnak maguknak munkát a munkaerőpiacon. Az időszakos munkavállalás a gazdaság számára is előnyös. Általa a vállalatok az üzemek működését jobban tudják illeszteni a növekvő piaci igényekhez, s a munkaerőpiacra gyakorolt pozitív hatásai mellett jelentősen növelheti a gazdaság versenyképességét is. Erre a foglalkoztatási formára időközben már törvény is született, mely 1999. január 1-jén lépett hatályba.

A *részmunkaidős foglalkoztatás* is Hollandiában terjedt el a legnagyobb mértékben. Míg Európában átlagosan 16%, addig Hollandiában a 38%-ot is eléri a részmunkaidőben dolgozók aránya. (Nieuwsa, 1998) Ezáltal nemcsak munkahelyek teremődnek, hanem a munkaadók a rugalmasság révén jobban ki tudják használni a csúcsmunkaidőt, növelve ezzel a munka hatékonyságát. Az ország foglalkoztatottsági mutatói szinte majdnem teljesen a részmunkaidős állások és a rugalmas munkaszerződéssel betöltött munkahelyek számának növekedésével javultak. A munkaközvetítők a részmunkaidős foglalkoztatás elterjedésével sok új munkahellyel számolhattak. Ezzel az atipikus foglalkoztatási formával azonban mindenekelőtt

az iskolából kikerülők és a munkafolyamatba újból bekapcsolódó nők élnek leginkább, mivel közülük csak kevesen vagy egyáltalán nem részesülnek szociális ellátásban. Hollandiában a 80-as években igen csekély (32%) volt a nők részvétele a munkaerőpiacon, ezzel a részmunkaidős foglalkoztatási formával nőtt és nőhet a jövőben is a számuk. Ez a fajta foglalkoztatás azonban szinte teljes egészében a szolgáltató szektorban vált elterjedté, ahol a részmunkaidőben foglalkoztatottak száma sokkal dinamikusabban nőtt az elmúlt évtizedben, mint a teljes munkaidőben foglalkoztatottaké.

A *munkaidő csökkentése* ugyanakkor nem vezetett jelentősebb foglalkoztatásbővüléshez. A nyolcvanas évek első felében a 40 órás munkahét 38 órára csökkentésével mindössze 40 ezerrel több új munkahely keletkezett, ahhoz a 600 ezer munkahelyhez képest, melyek ebben az időben teremődtek. (Melkert,1999) A részmunkaidő és a munkaidő-csökkentés munkaerőpiacra gyakorolt hatása között ugyanakkor az a jelentős különbség is fennáll, hogy *a részdős munkavállalással együtt járó munkabér-csökkenéssel arányosan csökken a munkaadók bérköltsége is, ami ösztönzi őket a részdős foglalkoztatási forma szélesebb körben történő alkalmazására.*

Az új munkaerő-piaci eszközök alkalmazásával ugyanakkor *nemcsak a munkavállalók váltak rugalmasabbá, hanem a vállalatok is változásokon mentek át.* Az üzemi idő és az üzletek nyitvatartási ideje is lazábbá vált. A munkaerőpiac keresleti oldalán egyre nő azoknak a munkaadóknak a száma, akik egy rugalmas munkaszerződés-kötéssel kívánják alkalmazottaikat foglalkoztatni.

Hollandiában – a többi országhoz hasonlóan – *a munkaerőpiac szereplőinek*

közös érdeke, hogy az iskolázottság szinten tartása, illetve fejlesztése integráns része legyen a dolgozók szakmai életpályájának. Ez különösen vonatkozik az alulképzettekre, az idősebb munkavállalókra, a részmunkaidősökre és egyéb rugalmas munkaszerződésben dolgozókra. A munkavállalóknak saját foglalkoztathatóságuk növelése érdekében vállalniuk kell a különböző továbbképzéseken, átképzéseken, szakmai tanfolyamokon való részvételt. Ezáltal foglalkoztathatóságuk nemcsak jelenlegi munkaadójuknál, hanem a teljes munkaerőpiacon is hangsúlyosabbá válik. Hollandiában ennek érdekében a következő hatékony intézkedéseket hozták:

- speciális oktatási lehetőségek használata, melyek összhangban vannak az állandó kurzusokkal;
- jelentős pénzügyi ösztönzés a résztvevők, például az idősebb munkavállalók számára;
- az oktatási lehetőségek többféle kínálata, például a rugalmas foglalkoztatási formában dolgozók számára;
- a kevésbé kvalifikált vagy idősebb munkavállalóknak megfelelő oktatási módszerek alkalmazása. (Melkert, 1999)

Ezen intézkedések jelei már a gyakorlatban is kezdenek látszani. Hollandiában a jövő feladatának tekintik, hogy a munkalehetőségeknek minél nagyobb teret biztosítsanak, és ezt a modernizációs követelményeknek megfelelően tegyék. Ehhez meg kell találni az egyensúlyt a vállalatok követelményei, a munkavállalók szándékai és jogvédelme között. A rugalmasság és a munkajogi szabályok megfelelő alkalmazása, valamint a szociális biztonság közötti kivezető út megtalálása segíthet ugyanis a munkaerőpiacok súrlódásmentes működéséhez. (Schrader, 2000)

Az atipikus foglalkoztatási formák bevezetésével és elterjedésével a holland munkapiac jelentősen kiszélesedett. Az első pillantásra intervencionistának tűnő holland munkaerő-piaci politika valójában egy piacgazdasági komponenssel bővült, mely ellensúlyt jelent a kevésbé hatékony, hagyományos munkaerő-piaci programokkal szemben és egyre jobban közelít a „teljes foglalkoztatottság” egy újszerű formájának sajátos megvalósításához.

Új munkaerő-piaci intézkedések és intézmények

A holland munkaerő-piaci intézkedések fő célja a 2000-es évek elején a munkanélküliek reintegrációjának új alapokon történő, hatékony elősegítése volt. Konkrétan e célból hozták létre a „*Munka és Jövedelem Központokat*” (*Centres for Work and Income*), amelyek a munkanélküliek lehetőleg 6 hónapon belüli elhelyezkedésének biztosítására törekcsenek. A munkanélkülivé váláskor, a segély folyósításának megkezdésekor átfogó interjú, helyzetfelmérést végeznek a munkanélkülivel, melyről 4 héten belül jelentést készítenek az alkalmazotti biztosítások bevezetéséért felelős testület – *Employee Insurance Schemes Implementing Body* (flamand rövidítése: UWV) – számára. Az UWV programjait a Szociális és Foglalkoztatási Minisztériummal konzultálva dolgozza ki.

Akonkrétintézkedések a következőkre koncentrálnak:

- a fiatalok számára 6 hónapon belül vagy tanulmányi lehetőséget vagy munkalehetőséget kell felajánlani;
- kidolgozták a *Munkahely-keresők Foglalkoztatási Programját* (*Jobseekers Employment Scheme-t*);

- a helyi közigazgatásoknak külön pénzügyi alapot biztosítanak a fiatalok munkanélküliségi problémájának aktív kezelésére.

Hollandiában a munkaerő-piaci intézkedések középpontjában áll az új munkahelyek létrehozásának és a vállalkozásoknak a támogatása. Az új vállalkozásoktól a munkahelyteremtés terén különösen sokat várnak. Az új vállalkozások hozták létre az újonnan teremtett munkahelyek jelentős részét, 1990-ben még csak 22%-át, 2001-ben már 47%-át (ez utóbbi évben 130 ezer új munkahelyet létesítettek). A munkahelyteremtés a beruházások támogatásához kapcsolódik.

A munkaerő-piaci alkalmazkodás és mobilitás ösztönzése is kiemelten szerepel a holland munkaerő-piaci politikában. Felismerték, hogy a rugalmasságot és a biztonságot egyszerre, kiegyensúlyozottnak kell növelni. E célból igyekeznek összeegyeztetni a munkaadók nagyobb rugalmasság és a munkavállalók nagyobb biztonság iránti igényét. A keretfeltételeket Stabilitási és Biztonsági Törvényben foglalták össze. Hollandiában 2000-ben elfogadták a rugalmas munkaidőről szóló törvényt, amely a részmunkaidős foglalkoztatásnak is kedvez.

Oktatási-képzési programok

Az aktív munkaerő-piaci politika nagy súlyt helyez az oktatás-képzési szektor és az üzleti szféra közötti együttműködés támogatására. Hollandiában az oktatási intézmények és a magánvállalatok közös regionális és ágazati projekteket dolgoznak ki, melyeket az állam 10 millió eurós nagyságrendben támogat.

Külön programot dolgoztak ki a munkahelyeken a munka mellett szer-

zett tudás és gyakorlatszerzés (knowledge and experience) támogatására.

Hollandiában a munkahelyeken megszervezett képzést és a hozzá kapcsolódó munkahely-nyújtást is támogatják, ami jó a munkaadónak, mert konkrét munkahelyre képez ki egy munkanélkülit, saját speciális elvárásai szerint, a munkanélküli pedig, ha sikerrel vesz részt a továbbképzésen, számíthat az adott munkahely elnyerésére. (National Action Plan for Employment, Netherlands, 2003)

1.3. A német második munkaerőpiac modellje

A hetvenes évek elejétől Németországban is – hasonlóan más ipari országokhoz – a munkanélküliség növekedése jelentette az egyik legnagyobb problémát. 1996-ban a munkanélküliek száma már meghaladta a 4 milliót, ami több mint 8%-os munkanélküliséget jelentett. Ezen belül feltűnően magas volt a tartósan munka nélkül maradók aránya. A súlyos helyzetet egyrészt a munkaerőpiac rugalmasabbá tételével próbálták tompítani, így – a holland példához hasonlóan – Németországban is egyre inkább kezdtek elterjedni a különböző atipikus foglalkoztatási formák. A németek azonban mégsem ezeknek az alternatív utaknak a keresésére helyezték a hangsúlyt, hanem új helyi foglalkoztatási projektek kidolgozására, melyek célja, hogy elérjék a társadalom periferiájára szorultakat és segítsék a tartós munkanélküliek visszatérését a szervezett munkaerőpiacra. A német foglalkoztatáspolitikai programok egy része ezzel az Európai Unió Fehér Könyvére („Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás”) támaszkodik, amely szerint „ez egyfelől foglalkoztatáspolitikai oldalról jelentkező kényszer – a ha-

gyománys piaci mechanizmusok nem képesek elegendő munkahelyet teremteni –, másfelől a szociális és személyügyi szükségletek kielégítetlenségéből fakadó szükségyszerűség, amire a piaci mechanizmusok nem tudnak megfelelő választ adni.” A német modell középpontjában tehát egy olyan második munkaerőpiac áll, amelyet a szervezett munkaerőpiacon kívüli munkahelyteremtő kezdeményezések jellemeznek.

A második munkaerőpiacon azoknak a munkaképes korúaknak a „karbantartása” folyik, akikre az első munkaerőpiac átmenetileg vagy tartósan nem tart igényt. Ennek lényege az, hogy munkanélküli járadék, munkanélküli segély és szociális segély helyett a foglalkoztatáshoz kapjanak támogatást az állástanak.

Az 1990-es német újraegyesítés után magásra duzzadt kelet-németországi munkanélküliség következtében leginkább a közhasznú foglalkoztatás területén vált szükségessé megfelelő munkahelyteremtő intézkedések alkalmazása. Ezt nevezik második munkaerőpiacnak, mely jórészt közpénzekre támaszkodik. *A második munkaerőpiac összekapcsolja az aktív munkaerő-piaci programok emberitőke-karbantartó funkcióját a versenygazdaság foglalkoztatási rendszerének igényeivel. Ez átfogja a jövedelemtermelő szféra azon részét, mely a köz érdekében tevékenykedik.* A tevékenységi területüket a regionális munkaerő-piaci szereplők megállapodásai határozzák meg. A döntések alapján feladataikhoz tartoznak: *a környezetvédelem, a szanalás, a termelő infrastruktúra fejlesztése, a falu- és városfejlesztés, a lakókörnyezet szépítése, az ifjúságvédelem, a tömegsport feltételeinek javítása, a kulturális szolgáltatások gazdagítása.* Ezzel egy új ún. szocio-ökológiai

szektor jött létre, mely a jó közérzetet biztosító társadalmi-környezeti szükségletek kielégítésére helyezi a hangsúlyt.

A közpénzekből támogatott foglalkoztatás alapvetően azt a célt szolgálja, hogy minden regisztrált munkanélkülit és a munkaerőpiacra visszatérni szándékozó állampolgárt befogadjon és szakképzettességük, illetve teljesítőképességük javításával visszavezesse őket a versenygazdaság által szervezett munkaerőpiacra. Ezért a foglalkoztatás, a képzés, a szociális gondozás szempontjából előnyben részesítendő a munkaerőpiac ezen csoportjai, megadva nekik a lehetőséget a nem támogatott munkahelyek újbóli megszerzésére.

A második munkaerőpiac működtetéséhez jelentős anyagi forrásokra van szükség, melyek megszerzése arra az elvre épül, hogy *a munkanélküliség helyett a foglalkoztatást kell támogatni. Ezt a forrást a passzív keresetpótló ellátmányok (munkanélküli-járadék és -segély, szociális segély) produktív hasznosítása jelentheti.* Ezenkívül az államháztartás minden olyan szereplőjének részt kell vállalnia a finanszírozásban, melyeknek haszna származik ezen rétegek támogatásából. A forrásokat biztosító szereplők a következők:

- a munkanélküli biztosítás, amely így hozzájut a munkanélküli járulékhöz;
- a nyugdíjbiztosító, amelynek a járadéknál magasabb keresetekből pótlólagos járulékbefizetése származik;
- a központi költségvetés, amely így több adóbevételhez jut;
- az egészségügyi biztosító, amelynek szintén a passzív ellátmánynál magasabb keresetből keletkezik járuléktöbblet;
- a helyi önkormányzatok, amelyek egyrészt megtakarítják a szociális segé-

lyezést, másrészt pótlólagos adóbevételhez jutnak. (Frey, 1997)
Ezen intézményeket akkora anyagi kötelezettség terheli a második munkaerőpiac működtetéséhez, amekkora többletbevétel tudnak elérni általa a munkanélküliség finanszírozásához képest.

A közérdekű feladatok ellátására speciális projektszervezők sokasága jött létre, akik jobb feltételekkel rendelkeznek a munkaerő-piaci eszközök projekt-formában való kivitelezéséhez, mint a hagyományos intézmények. Az önkormányzatokkal, a nonprofit szervezetekkel összehasonlítva ennek a szakértői menedzsmentnek az az előnye, hogy rugalmasan reagálnak a jelenségekre és jobban el tudnak igazodni a munkanélküliek világában.

A második munkaerőpiac szerepe ugyanakkor különbözik Kelet- és Nyugat-Németországban. Míg Nyugat-Németországban a tartós és a nehezen elhelyezkedő munkanélküliek újrafoglalkoztatása a cél, addig a foglalkoztatási társaságok a keleti részben a gazdaság totális összeomlásának következtében keletkezett regionális munkaerő-piaci feszültségek kezelésére jöttek létre. A foglalkoztatási csoportok célcsoportjaiban is különbség mutatkozik a régi és az új tartományok között. Nyugaton általában az alulképzett, gyengébb adottságú embereket sújtotta a tartós munkanélküliség, Keleten viszont a gazdasági átalakulással a munkavállalók tömegesen veszítették el állásukat. A célcsoportok itt ezért általában szakképzettebbek, iskolázottabbak, motiváltabbak és fiatalabbak, mint Nyugaton. Így Kelet-Németországban sokkal ambiciózusabb projektek megvalósítására van lehetőség. A foglalkoztatási projektek hármast célt szolgálnak:

- Vállalkozás-alapítás: a támogatás kezdeti szakasza után a társaságok önffinanszírozóvá válhatnak.
- Hídszerep: a társaság tevékenysége a foglalkoztatottak képzésére, szociális és pszichológiai stabilizálására irányul, majd a dolgozókat kiközvetítik más vállalatokhoz.
- Védett munkahely-funkció: átmenetileg vagy rendszeresen olyan embereket foglalkoztatnak, akik hosszú távon sem képesek bekapcsolódni a szervezett munkaerőpiacba. (Frey, 1997)

A foglalkoztatási projektek két típusa alakult ki: a szociális és helyi foglalkoztatási társaságok, valamint a piacorientált foglalkoztatási társaságok. (Schöb, 2002)
A kettőt egymástól nehéz egyértelműen megkülönböztetni. *A szociális és helyi foglalkoztatási társaságok* a munkaerőpiac és a szociálpolitika köztes területén helyezkednek el. A szervezett munkaerőpiacon kívüli munkahelyteremtésben aligha tagadható a szociális indíttatás, és a piaci orientáció nem fér össze a nonprofit státussal. Fő előnyük, hogy megvédik az embereket attól, hogy kívül rekedjenek a társadalmon. *A piacorientált foglalkoztatási társaságok* a keleti országrészben szaporodtak el, azzal a céllal, hogy csökkentsék a tömeges létszámleépítéseket az átalakuló kelet-német gazdaságban. A második munkaerőpiac német modellje lehetővé teszi, hogy a továbbképzésben részt vettek jelentős része visszatérjen a szervezett munkaerőpiacra és újból beilleszkedhessen a társadalomba.

A legújabb munkaerő-piaci intézkedések

Az EU-országok közül Németországban dolgozták ki és fogadták el az egyik leg-

átfogóbb *Foglalkoztatási Akciótervet 2002-ben*. A foglalkoztatáspolitikai irányelveket és célokat újrafogalmazták és tovább konkretizálták. Minden munkáját elvesztő munkavállalót azonnal regisztrálnak, lehetőleg még a munkanélkülivé válás előtt. A munkavállaló magasabb segélyt kap, és egyéni akciótervet dolgoz ki számára a Szövetségi Munkaügyi Hivatal, ha már a felmondás kézhezvételekor regisztráltatja magát. A passzív támogatásról az aktív munkaerő-piaci intézkedésekre helyezik a hangsúlyt. Konkrétan minden fiatalkorú munkanélkülinek 6 hónapon belül személyre szóló ajánlatot dolgoznak ki, hogy átképzésben, továbbképzésben, szakmai gyakorlaton, közmunkán vagy más ideiglenes munkaerő-piaci intézkedésben vegyen részt.

Németországban a munkaerő-piaci szolgáltatásrendszert integrálták, a korábban elkülönült kétszintű munkanélküli segély és szociális segélyrendszer helyett *egységes tanácsadási, közvetíté-*

kaügyi Hivatal működtet, s amelyek a teljes munkaerő-piaci kínálatot, álláshelyeket állandóan naprakészen feltérképezve, gyorsabb és szélesebb körű állás-közvetítést tudnak végezni.

A szövetségi állam és a tartományok aktív munkaerő-piaci programjait koordinálták, szervesen egymásra építették. 2002-ben a *Szövetségi Munkaügyi Hivatal* 1,4 millió főt támogatott aktív intézkedések révén, amelyhez a tartományi akciók révén további 489 ezer fő kapcsolódott.

A fiatalkorú munkanélküliek támogatási rendszerét modernizálták, a 15–25 év közötti korosztályból mindenkinek törekednek tanulási lehetőséget, szakmai képzést biztosítani, illetve ha a magángazdaság szférájában nem tud elhelyezkedni, akkor állami át- vagy továbbképzésbe próbálják bevonni. A fiatalkorúak munkanélküliségi rátája ennek ellenére magas, 9,7 százalékot ér el Németországban.

1. táblázat

A fő aktív tartományi intézkedések és a résztvevők száma 2002-ben (fő)	
Képzés, tanulmányi támogatás	224 468
Szakmai továbbképzés	131 799
Munkahelyi rotáció és job-sharing	185
Mobilitási támogatás, bérkiegészítés	8191
Rokkantak integrációja	11 509
Közvetlen munkahelyteremtés	102 133
Vállalatalapítási támogatás	11 208
Összesen:	489.093

*Források: National Action Plan for Employment, Germany, 2003
Bundesanstalt für Arbeit, Wiesbaden*

si és támogatási rendszert építettek ki, amely a munkanélküli (pénzügyi) támogatást összekapcsolja az aktív álláskereséssel és megköveteli a munkanélküli közreműködését is.

Az országban ún. *Job-Center-eket* alakítottak ki, amelyeket a Szövetségi Mun-

1.4. A dán munkahelyteremtési kísérlet

Munkaerő-piaci programok

Dániában a kilencvenes éveket jellemző foglalkoztatás-növelés sikerreceptje

egy 1994 elején bevezetett reformcsomag volt, amely három törvényre épült: „Törvényegyetemes munkaerő-piaci politikáról”, „Törvény a szabadságprogramról” és „Törvény a helyi szint élénkítéséről”. (Schrader, 1999) A reformcsomag révén sikerült létrehozni egy új munkaerőpiacpolitikai eszköztárat, mely a munkahelyközvetítés, a továbbképzés, a munkahelyteremtés javítására hozott intézkedéseket foglalta magában.

A legnagyobb érdeklődést és figyelmet azonban a számos aktív munkaerőpiaci eszköz mellett valójában egy *passzív foglalkoztatáspolitikai kísérlet, az ún. szabadságprogram* keltette, mely jelentős hatással volt a munkaerő-kínálatra. A „*végy ki egy évet*” program egy *sajátos munkahely-teremtési kísérlet volt, melyet 1994-ben vezettek be Dániában.* (HVG, 1995) A kísérlet fő célja volt, hogy rugalmasabbá tegyék a munkaerőpiacot, növelve ezzel a munkahelyek számát. Ez egy merőben új – tehát sehol másol nem alkalmazott – munkanélküliségcsökkentő módszer volt, mely egyben az életminőség javítását is célul tűzte ki.

A program szerint Dániában minden dolgozónak jogában állt munkásévei dekán egy évre távoznia munkahelyéről, s erre az időre a munkanélküli járadékának megfelelő állami fizetés pótlék járt. A dolgozó munkahelyét pedig ez alatt az egy év alatt egy arra alkalmas munkanélkülivel töltötték be. A program rövid idő alatt rendkívül népszerűvé vált a munkaerőpiacon, és 1994 végén már mintegy 80 ezren éltek ezzel a lehetőséggel. E sajátos módszer megadta a lehetőséget arra, hogy a fizetetlen szabadságra vágyók ezt az egy évet továbbképzésre használják fel, esetleg utazással, pihenéssel töltsék idejüket, vagy gyermeknevelési célból otthon maradjanak család-

jukkal. A kísérlet tehát – a munkanélküliség csökkenése mellett – jelentősen javította az élet minőségét a dolgozók körében. Ráadásul biztosítva volt számukra, hogy az év letelte után visszakapják munkahelyüket, és ne maradjanak állás nélkül. Ugyanakkor a program révén a munkanélküliek jelentős része – ha csak átmenetileg is – álláshoz, biztos jövedelemhez juthatott. Ez egyben lehetőséget adott számukra a továbblépéshez, egy állandó munkahely megszerzéséhez. Az átmeneti munkahelyteremtésnek ez a formája főként az állami szektorban vált gyakorivá, a magáncégek kevésbé alkalmazták.

Népszerűsége ellenére azonban a program – több hátránya miatt – rövid életű volt, és a gyermeknevelési vagy szórakozási céllal kivett szabadságot már 1996-ban megszüntették. Voltak ugyanis olyan különleges képzettséget igénylő posztok, amelyek helyettesítését nem, vagy csak nehezen tudták biztosítani. A helyzet megoldásához feladat-átcsoportosítást kellett végrehajtani, míg nem találtak alkalmas személyt a munkakör betöltésére. Gondot okozott továbbá, hogy sok szabadságoltat a szabályok ellenére nem helyettesítettek, ez egyrészt csökkentette a munkaerő-állományt, másrészt többletköltségbe került az államnak. Ezenkívül a program csak papíron csökkentette a munkanélküliséget, a kedvezményezettek majdnem fele valójában állás nélküli volt. Továbbá zavart okozott a munkaerőpiacon, hogy az egyes területeken kialakuló munkaerőhiány következtében felhajtotta a béreket, ami az inflációs spirál felpörgéséhez vezetett. A legnagyobb gondot azonban az jelentette, hogy ez a fajta munkahelyteremtés sokba került az államnak (1994-ben 2,3 milliárd koronába). Ezen hátrányok miatt az éves szabadságot 1996 után – kormányzati be-

avatkozásra – már csak tanulmányi célból lehetett igénybe venni. Akik tanulmányi szabadságra mennek, azok viszont a legmagasabb munkanélküliségi járadékot kapják. A tanulni szándékozók révén jelentősen nő a munkaerő-állomány szakképzettsége, hosszú távon javítva ezzel az ország versenyképességét.

Aszakszervezetek javaslatára ugyanakkor egy ún. „*munkahely-rotációs-programot*” is bevezettek a foglalkoztatás növelésére, melynek az a lényege, hogy egyes munkaterületeken rotációs rendszerben is dolgozhatnak a munkavállalók, például 30 dolgozó 24 munkahelyen osztozhat. Így minden munkás szabadon töltheti a negyedik hetet, s kieső jövedelmüket a program juttatásaival fedezik. (Emmerich, 1998)

Ezenkívül jelentősen nőtt Dániában az *előnyugdíjazás, mint foglalkoztatáspolitikai eszköz* szerepe a munkanélküliség kezelésében. 1994–1998 között 45%-ról 58%-ra nőtt az előnyugdíjazásban részesülő munkanélküliek aránya. (Schrader, 1999)

Új intézmények

A 2003. évi dán nemzeti akcióterv szerint a munkahelyteremtés, illetve az aktivitási ráta növelése érdekében több intézmény összehangolt munkájára és átfogó tárcaközi egyeztetésre van szükség, ahogy ez a korábbi években is történt. Elsősorban a regionális, szociális és munkaügyi intézmények foglalkoztatáspolitikát is érintő célkitűzéseit hangolják össze. Az intézményi egyszerűsítés jegyében 2003-ban a *Nemzeti Munkaerőpiaci Tanácsot és a vele már eddig is együttműködő Szociális Tanácsot összeolvasztották. Az új intézmény elnevezése: Foglalkoztatási Tanács*. Az intézmény a Munkaügyi Minisztérium alá van rendelve, stratégiai tervezéssel és tanácsadással foglalkozik.

Munkaerő-piaci eredmények

Dániában 1993-ig – a többi nyugat-európai országhoz hasonlóan – folyamatosan

2. táblázat. A dán foglalkoztatási programok

	Biztosított munkanélküliek száma	Munkahelyi képzésben részt vevők száma	Oktatásban részesülők száma
1999	131 585	13 548	35 957
2000	128 765	13 787	29 943
2001	123 809	14 670	26 297
2002	123 251	14 171	24 609

Forrás: National Action Plan for Employment, Denmark, 2003, Függelék 91. Lap

3. táblázat. A dán munkahelyteremtés sikere az újonnan munkába lépők esetében

	Regisztrált munkanélküliek száma az újonnan munkába lépők közül	Regisztrált munkanélküliek száma az újonnan munkába lépők közül, akik 6 hónappal később is munkanélküliek
2000	16 214	991
2001	16 541	1219
2002	16096	1478

Forrás: National Action Plan for Employment, Denmark, 2003 Függelék 87. Lap

nőtt a munkanélküliségi ráta. 1993 után azonban jelentős trendváltás következett be a dán munkaerőpiacon, melynek következtében 1998-ra a ráta már a felére csökkent. 2002 márciusában a munkanélküliség 25 éves mélypontra (4,9%-ra) süllyedt, azóta, részben a 2001. évi recesszióra visszavezethetően, újra enyhén növekedett.

A 2. és a 3. táblázatban közölt adatok a foglalkoztatási programokat és az újonnan munkába állók foglalkoztatása terén elért sikereket mutatják be:

1.5. A finn érdekegyeztetés példája

A finn gazdaságot rendkívüli módon megrázta az 1991–1993-as gazdasági válság. A GDP volumene és a belföldön elosztható források mennyisége jelentősen csökkent, ami számos társadalmi feszültséghez vezetett. Az ország azonban feltűnően rövid idő alatt le tudta küzdeni a válságot, s már 1994-től megindult a gazdaság növekedése, amit tovább serkentett 1995-ben az Európai Unióhoz való csatlakozás. A finn gazdaság uniós tagként GDP-jének volumenét több mint 15%-kal tudta növelni az 1994–1997 közötti időszakban. (Benet, 1998) Ennek a példa értékű fejlődésnek azonban már megvoltak az alapjai. Az ország 1955 óta folyamatosan integrálódott a különböző európai gazdasági szervezetekbe (Északi Kooperáció, Európai Szabadkereskedelmi Társulás – EFTA, Európai Gazdasági Térség – EGT), így már a 90-es évek elejéig is tiszteletre méltó fejlődést tudott elérni. Mára Finnország gazdaságilag a világ legfejlettebb országai közé tartozik, sőt 2000–2001-ben már a világ versenyképességi ranglétráján is az első helyen szerepelt.

A finn sikerben és a válság idején kialakuló társadalmi feszültségek kezelésében sajátosan meghatározó szerepet játszott és játszik a következetes és igen kiterjedt érdekegyeztetés, a „társadalmi megállapodások” kétségbevonhatatlansága. A munkaerőpiac mai főbb szereplői a negyvenes évek közepétől megszerveződtek, és partnernek tekintették egymást. A hetvenes-nyolcvanas években már szinte az egész társadalmat lefedte az országos hatókörű fő kollektív szerződés, mely hétéves érvényességi ideje alatt kötelező erejű. Ez idő alatt nem lehetnek sem sztrájkok, sem gyárbezárások. 1971 óta él a finn szakszervezeti rendszerben a kiterjesztés elve, ami azt jelenti, hogy arra a munkaadóra is érvényes az adott szakmában elfogadott kollektív szerződés, amelyik nem tartozik egyik szervezethez sem. Ez megadja a munkavállalóknak esetleges sérelem esetén a szükséges biztonságot érdekeik mindenkor érvényesítéséhez.

A kollektív szerződéseknek tehát már több mint 30 éves múltja van, s ezen szerződések a munkavállalók 96%-át fedik le. (Cseresné, 1999) Skandináv felfogás szerint nem lehet kötelezővé tenni a tagságot egyetlen szervezetben sem, amit még alkotmányukba is belefoglaltak. Így önkéntes a kamarai és munkaadói szervezeti tagság is. Ennek ellenére mégis igen jelentős a munkaadói és a szakszervezeti szervezethez tartozás. A munkavállalói érdekképviselők az összes foglalkoztatott 80 százalékát reprezentálják. Ez több mint kétmillió munkavállalót jelent. A jelentős szakszervezeti szervezethez tartozás a munkaadói összefogásnak.

A versenyszféra munkaadói szervezetei a Finn Ipar és Munkaadók Konföderációjába tömörülnek. A konföderáció az ipar-, a gazdaság-, a kereskedelem-

és a szociálpolitika területén képviseli a tagság érdekeit, s mintegy 5600 vállalatot tömörít, összesen 480 ezer alkalmazottal. A Szolgáltatásiipari Munkaadók Konföderációja pedig 6200 vállalkozást ölel fel, mintegy 290 ezer foglalkoztatottal. Tagjaik csak a magánszektorban működnek, és 9 szakmai szervezetbe tömörülnek. (Cseresné, 1999)

A finn szakszervezeti rendszerre jellemző, hogy a munkanélküliek szakszervezeti tagok maradnak, ugyanis a szakszervezetek kezelésében levő alapokból kapják az állam által biztosított alapjárdéknál magasabb összeget. A közszférában magasabb a szervezettség, mint a magánszektorban. A legalacsonyabb a szervezettség a magán szolgáltatásiiparban, de még itt is az alkalmazottak kétharmada szakszervezeti tag.

Finnországban a szakszervezetek politikamentes működése biztosíték arra, hogy ne kötelezzék el magukat egyetlen politikai párt, irányvonal mellett sem. A kormányban a munkaügyi miniszter hatáskörébe tartozik a szociális partnerekkel való együttműködés. A miniszter által vezetett Munkaügyi Tanácsban a szociális partnerek országos szinten képviseltetik magukat. A Tanács feladata, hogy a munkaerő-piaci politika fejlesztésére állásfoglalásokat bocsásson ki és ajánlásokat tegyen. A 90-es évek elején bekövetkező ugrásszerű munkanélküliség-növekedést a kormány a szociális partnerekkel egyeztetve próbálta kezelni. Csökkentették például az alacsony jövedelműek adóját és általában az élő munkát sújtó terheket. A gazdasági válság és a Szovjetunió összeomlása következtében elengedhetetlenné vált a munkaerőpiac rugalmasabbá tétele, ami javítólag hathat a munkanélküliség csökkentésére. Ennek érdekében oldani kel-

lett a munkaügyi szabályozásokat és a kollektív szerződések centralizációját. A munkaadók nem voltak hajlandók részt venni a központi kollektív szerződés megkötésében, s ezzel elindult a decentralizáció folyamata az érdekegyeztetésben. Közben a szociális partnerek is átalakuláson mentek át, ami segítette a társadalmi közmegegyezés létrejöttét a gazdasági fejlődés érdekében.

A finn gazdaság kimagasló eredményeit nem lehetett volna elérni a szociális partnerekkel történő folyamatos egyeztetés és tárgyalás nélkül. A finn példa jól mutatja, hogy a közös, az egyeztetett orientáció eredményesebb, mint a szűk látókörű érdekképviselet. Ezt Európa-szerte is egyre inkább felismerik, számos tagországban összefognak egymással a szociális partnerek és az állam, hogy szövetséget alkotva az országot a helyes pályára állítsák és azon meg is tartásák.

A foglalkoztatási intézményi rendszer átalakítása és programok

A finn foglalkoztatáspolitikai irányelvek tartalmazzák és konkretizálják az EU direktíváit. Kiemelendő, hogy Finnország a 2003–2007-es időszakra kormányprogramot dolgozott ki a foglalkoztatási és képzési politika összekapcsolására:

- a munkanélküliek újra-beilleszkedését (munkába állítását) 2007-ig 30%-kal kívánják növelni;
- minden hosszú távú munkanélküli számára reaktiválási (cselekvési) programot dolgoznak ki;
- minden munkanélkülivé váló fiataloknak 3 hónapon belül képzést vagy munkahelyi gyakorlatot ajánlanak fel.

Finnországban 2004–2006 között átszervezik a munkaügyi hivatalokat. Integrált foglalkoztatási, szolgáltatási központokat hoznak létre. A passzív regisztráció és várakozás helyett a munkaerő-piaci kereslet és kínálat jobb összhangját kívánják biztosítani a munkaadók és a munkavállalók kooperációja révén.

2004-ben ér véget a Munkahely-fejlesztési Program és a Nemzeti Termelékenység Program. A kettő szerves összekapcsolásával a 2004–2009-es időszakra kidolgozták a „Workplace development programme for the improvement of productivity and the quality of working life„ elnevezésű akcióprogramot (finn rövidítéssel: TYKES), amely a termelékenységnövelés, a munkában töltött élet minőségének javítása szempontjainak összekapcsolásával kíván jobb munkaerőpiacot teremteni Finnországban. Konkrétan a munkahelyek modernizálását, a minőségjavításon alapuló fejlesztéseket, a munkahelyek és a felsőfokú oktatási-kutatási intézmények kapcsolatát, valamint a munkaszervezéssel kapcsolatos „jó tapasztalatok” („good practice”) elterjesztését támogatják.

Finnországban nagy figyelmet fordítanak nemcsak arra, hogy a munkanélküli találjon munkát, de logikusan arra is, hogy a meghatározott munkavállalót kereső munkaadó találjon megfelelő minőségű és képzettségű munkaerőt. Ezt szolgálja, hogy 2002-ben a finn felnőttek 18,9%-a vett részt képzési programokban.

Fő munkaerő-piaci intézkedések:

- A munkaügyi központok a munkaadók munkaerő-keresletét felmérve, arra építve szerveznek aktív képzési-továbbképzési programokat.
- A munkahely-keresőket a programokba történő bekapcsoláson túl, a programok elvégzése után is szakmailag

„végigkísérik” egészen az új, tartós munkahely megtalálásáig.

- A munkaerő-piaci képzés sikerességét átfogó monitoring-rendszerrel elemzik, amelyben az oktatók és a képzésben részt vevők közösen készítiknek beszámolót. A visszacsatolást, a tapasztalatokat folyamatosan kiértékelik, beépítik a képzési projektekbe.
- Foglalkoztatási és Gazdaságfejlesztési Központokat hoztak létre, amelyekben a foglalkoztatáspolitikai célok megvalósítását összehangolják a regionális gazdaságfejlesztés konkrét igényeivel.
- A felnőttek munkahelyi képzési lehetőségeit rugalmasabbá kívánják tenni, hogy egyszerre legyen alkalmas a rövid távú új munkahelyi igényekhez való gyors alkalmazkodásra és a hosszú távon biztonságot nyújtó szak-képzettség megszerzésére. (National Action Plan for Employment, Finland, 2003)

2. Az öt vizsgált ország néhány, a munkaerő-piaci versenyképességet meghatározó mutatójának alakulása 1990 után, a statisztikák tükrében

Az öt ország (Írország, Dánia, Németország, Hollandia, Finnország) gazdasági erejét, nemzetközi versenyképességét leginkább az *egy lakosra jutó GDP* mutatja (lásd a 4. táblázatot). Az 1990-es években ez a mutató Írországban nőtt a legdinamikusabban. Míg 1990-ben Görögország és Portugália után vásárlóerő-paritáson itt volt a legalacsonyabb (11 130 euró) az egy főre jutó bruttó nemzeti termék (GDP), 2001-ben már – Luxemburg kivételével – meghaladta az összes többi tagország muta-

tóját, és elérte a 27 360 eurót. Az egy lakosra jutó GDP-t tekintve a vizsgált országok közül az első öt között szerepelt Hollandia és Dánia is, 26 670, illetve 26 660 euróval, Luxemburg magasan a legjobb mutatóval rendelkezett 2001-ben (44 160 euró).

Az 1990 óta eltelt időszakban a *gazdasági növekedés* – az 1991–93-as gazdasági recesszió miatti megtorpanás, visszaesés ellenére – az Európai Unió országaiiban végig pozitív előjelű és növekvő ütemű maradt (átlagosan 2–3%, 5. táblázat). A kivétel Finnország volt, amely a legnagyobb válságot élte át 1993 után. Itt a GDP-növekedés üteme negatív előjelűvé (-0,7) vált, drasztikusan csökkentve ezzel a foglalkoztatást is az országban. Sikeres gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai következtében azonban az 1996–2000-es időszakban átlagosan már igen jelentős, 5,4%-os GDP-növekedést tudott felmutatni az ország, ami példaértékű teljesítménynek számít. A gazdasági válság sújtotta időszakban egyedül Írországból javult a bruttó hazai termék (GDP) növekedési üteme, és 2001-re már kiugróan magas, 11,5%-os növekedést ért el az ország. Ugyanakkor a gazdasági növekedés csak 1995 után párosult magasabb foglalkoztatottsággal és ebből kifolyólag csökkenő munkanélküliséggel. Ez elsősorban az ír munkaerőpiac merevségeinek lassú feloldásával magyarázható. Az 1991–2003 közötti időszak egészét tekintve messze Írországból volt a legmagasabb, 6,8%-os az átlagos GDP-növekedési ütem az Európai Unióban. A két országon kívül Hollandia is az első között szerepelt 1996–2001 között az átlagos növekedési ütem tekintetében (3,6%). Dánia és Németország viszont csekélyebb (2,9, illetve 2,3%) GDP-nö-

vekedést tudott felmutatni a hat év átlagában.

Az öt ország *munkaerő-piaci versenyképessége, a munkaerő-potenciál alakulása* szempontjából meghatározó a 15–64 éves munkaképes korú népesség vizsgálata (6. táblázat), hiszen ennek nagysága a viszonyítási alap a gazdasági aktivitási és a foglalkoztatási ráták kiszámításához. Ezen a téren is Írország játszott a vezető szerepet az Unió országaiiban. 1990 óta ugyanis ebben az országban nőtt a legnagyobb mértékben (10,4%-kal) a munkaképes korúak aránya a népességhez viszonyítva. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy az ország lakossága viszonylag fiatal, így a keresőképes lakosság is bővül. Másrészt a munkaképes korúak létszámát növeli a hazájukba visszavándorlók egyre nagyobb száma a 90-es évek közepétől. Összességében az Európai Unióban – köztük az öt vizsgált országban is – 1990 óta nőtt a munkaképes korúak száma, és meghaladta a népességnövekedés nagyságát. A munkaerő-piaci kínálat ennek ellenére lassabban nő, amiben több tényező is szerepet játszik. A fiatalok egyre nagyobb számban vesznek részt a felsőfokú oktatásban, jelentősen meghosszabbítva ezzel a tanulási időszakot, s így később lesznek szereplői a munkaerőpiacnak. Ezáltal egy foglalkoztatottra egyre több eltartott jut, beleértve az időskorban valamilyen okból inaktívvá válók növekvő számát is.

A tagországok munkaerő-kínálatát ugyanakkor befolyásolja a külső és belső migráció is, amely nagymértékben függ az egyes országok munkaerő-keresletének alakulásától. A statisztikák szerint az Európai Unióban a belső munkaerő-áramlás kb. évi 300 ezer főt tesz ki, ez az arány várhatóan növekedni fog a keleti kibővülés után.

Az 1991–93-as recesszió az észak-európai országok munkaerőpiacát sújtotta a legjobban. Dánia és Finnország *gazdasági aktivitási rátája* (7. táblázat) meredek csökkenésnek indult, 1995 után azonban újra növekedni kezdett a munkát keresők száma, de ez a szám még így is elmaradt 4,3, illetve 3,1%-kal az 1990. évi szinttől. Ennek ellenére 2002-ben még mindig Dánia vezet a gazdasági aktivitás területén (79,7%), de ott van az élbolyban Hollandia, Finnország, Nagy-Britannia és Németország is 70% fölötti rátájával. 1990 óta a legdinamikusabban azonban Hollandiában és Írországban nőtt a munkát keresők száma, 2002-re már 9,8, illetve 6,6%-kal haladta meg a gazdasági aktivitás a 12 évvel azelőtti szintet.

A munkaerő-potenciál kiaknázásában az Unió tagországai közül Dánia, Hollandia, Svédország és Nagy-Britannia jár az élen, 2001-ben a *foglalkoztatási ráta* (8. táblázat) mind a négy országban meghaladta a 70%-ot. 1990-ben az egyik legalacsonyabb foglalkoztatási arány Írországban volt (53,5%), de azóta rendkívül dinamikusán nőtt a foglalkoztatás, és 2001-ben már elérte a 65,7%-ot. Ilyen arányú foglalkoztatás-bővülést egy ország sem tud felmutatni az EU-ban. Finnországban és Svédországban az 1991–93-as gazdasági recesszió miatt az addigi magas színtről meredek csökkenés következett be a foglalkoztatásban, és a két ország rátája azóta sem éri el az 1990. évi szintet.

A versenyképesség szempontjából a legaktívabb, 24–54 éves középkorú népességen van a hangsúly, mivel itt van a legstabilabb potenciális munkaerő, ez a réteg állítja elő a bruttó hazai termék (GDP) nagy részét. A vizsgált öt ország közül Dániában, Hollandiában és Finnországban is meghaladja a foglalkoztatási

rátája a 80%-ot ebben a korosztályban. A 2001 után bekövetkezett világgazdasági recesszió azonban kedvezőtlenül hatott a foglalkoztatásra ezen országokban is.

Az *Európai Unió munkaerőpiacát szektorálisan vizsgálva* a szolgáltató szektorban a legnagyobb a foglalkoztatás részaránya és bővülése, itt teremtődött és teremtődik a legtöbb munkahely. A szolgáltatásban foglalkoztatottak részaránya 2001-ben Hollandiában volt a legmagasabb (76,7%), Dánia 74,1%-kal szintén az első öt ország között szerepel, a másik három vizsgált ország (Németország, Írország, Finnország) azonban lassú foglalkoztatás-bővülést tudhat magáénak ebben a szektorban. Ennek oka, hogy ezen országok gazdaságában még nagyobb az ipar súlya, az itt foglalkoztatottak részaránya az ezredfordulón még közel 30%-ot tett ki. 1990 óta a legfejlettebb iparú Németországban igen jelentős mértékben csökkent ugyan az ebben a szektorban foglalkoztatottak aránya, de még így is az elsők között szerepelt 2001-ben, 28,6%-os foglalkoztatottsággal. Az ipar csökkenő szerepét a foglalkoztatásban elsősorban a tőke-intenzív technológiák elterjedése váltotta ki, az itt felszabadult munkaerő jelentős részét a tercier szektor szívta fel. Ezzel szemben a legkevesebb ipari munkahely Írországban szűnt meg 10 év alatt, sőt az ezredfordulón enyhe növekedést mutat az iparban foglalkoztatottak részaránya.

A 90-es években az Európai Unióban jelentősen rontotta a munkaerőpiacok versenyképességét a *fokozatosan növekvő munkanélküliség*, mely a gazdasági válságok hatására egyre kezelhetetlenebbé vált. Az évtized közepére a munkanélküliségi ráta már soha nem látott magasságokba, közel 11%-ra szökött. 1999-től azonban a kedvezőbb gazdasági

gi klíma következtében már kezdtek mutatkozni a javulás jelei a foglalkoztatásban, az összes tagországban csökkent a munkanélküliség és 2001-ben már csak 7,4% volt a munkanélküliségi ráta az EU-átlagában. A ráta alakulására pozitívan hatott, hogy a fiatalok munkaerő-piaci jelenléte javult és 1999-től az öt vizsgált országban is egyértelműen csökkenő tendenciát mutat a munkanélküliségi ráta az összes munkaerő százalékában és a 15–24 évesek százalékában egyaránt.

Az Európai Unió országait ugyanakkor nem egyformán sújtotta és sújtja a munkanélküliség problémája, amely elsősorban strukturális jellegű probléma. Ennek kezeléséhez egyre inkább szükség van konzisztens munkaerő-piaci reformok bevezetésére a magas munkanélküliséggel küszködő nemzetgazdaságokban.

3. A foglalkoztatáspolitikai, a munkaerőpiac és a versenyképesség összefüggésének fő jellemzői, következtetések a vizsgált öt EU-tagország példáján keresztül

1. Napjainkban a foglalkoztatottság alakulásában elsősorban a GDP növekedési üteme, a termelékenység emelkedése, a technológiai változások, a fajlagos költségek és a profit viszonya, a telephely-előnyök és a piacok játsszák a fő szerepet. A vizsgált öt ország fő gazdasági, foglalkoztatási mutatói, mint azt a statisztikai táblázatok is mutatják, Németország kivételével pozitívan alakultak a kilencvenes évek második felében és az ezredfordulón. A legtöbb területen elérték vagy meghaladták az EU-átlagot. A 2001-ben bekövetkezett gazdasági recesszió azonban ezen or-

szágokat is sújtotta, ami a GDP-növekedés visszaesése miatt negatív hatással volt a foglalkoztatásra, a munkaerő-piaci versenyképességre is.

2. *A növekedés, a foglalkoztatás és a versenyképesség soktényezős, sokdimenziós összefüggésrendszert alkotnak.* Az elemzett országok foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci szabályozási, ösztönzési rendszereiben sok közös vonást is találunk, elsősorban azt, hogy az aktív munkaerő-piaci politika egyre szűkebb prioritást élvez a passzív, utólagos problémakezeléssel szemben. Ugyanakkor a bemutatott országok munkaerő-piaci politikái igen eltérő, karakterisztikus alapvonásokat hordoznak. Minden ország megpróbálja sajátosságainak megfelelően, egyéni reagálását kidolgozni és kipróbálni. A közös célokat eltérő megoldásokkal közelítik meg, amint elemzésemből is kitéunik.

3. *Az EU-országokban a foglalkoztatás, a munkaerőpiac és a versenyképesség felismert összefüggéseinek érvényesítésére eltérő eszköz- és részben különböző intézményrendszert alkalmaznak.* Közös jellemző elsősorban az, hogy felismerték az alkalmazók – legalábbis a jellemzett dinamikus országok –, *hogy a legjobb foglalkoztatáspolitikai az átgondolt koncepciójú, célszerű, konzisztens oktatási, képzési, szakképzési politika.* A képzési, szakképzési, továbbképzési beruházások viszonylag rövid időeltolódással rendkívül kedvező hatással járnak, különösen a célzott irányú továbbképzés esetében. Finnország és Írország rendkívüli sikereit döntő mértékben éppen a humán tőke fejlesztésének és az összehangolt struktúrapolitikának köszönheti.

4. Fontos tanulság, hogy *az átlag alatti képzettségű és teljesítményű munkaerő munkaerő-piaci leértékelődése és az eddi-*

ginél is nagyobb mérvű elbocsátása folytatódik és felgyorsul. A „posztindusztriális” társadalmakban ugyanis új munkaerő-szükségletek jelennek meg, melyeket össztársadalmi szinten is kezelni kell. Ma már lényegesen kisebb arányban van szükség alacsony képzettségű segéd- és betanított munkásokra, viszont megtartásuk a munkaerőpiacon minden ország számára égető szükség-szerűség a munkanélküliség csökkentése érdekében. A német második munkaerő-piaci modell példaértékű lehet az átlag alatti képzettségű és teljesítményű munkaerő foglalkoztatása szempontjából. A modell lényege az, hogy a munkanélküli és a szociális juttatások helyett a foglalkoztatáshoz kapjanak támogatást azok az állástartalozó emberek, akikre az első munkaerőpiac átmenetileg vagy tartósan nem tart igényt. Ezek elsősorban közhasznú feladatokat látnak el: *környezetvédelem, falu- és városfejlesztés, lakóköznyezet szépítése, ifjúságvédelem, a tömegsport feltételeinek javítása, kulturális szolgáltatások gazdagítása stb.* A munkaerő-piaci jelenlét mellett a modell fő érdeme, hogy jó közérzetet biztosít a társadalmi-környezeti szükségletek kielégítésével.

5. *A termelési, foglalkoztatási, piaci keresleti struktúra változásának, átalakulásának felgyorsulása tovább növeli a fejlett, speciális szakképzettségű, nagy teljesítményű, rugalmas, alkalmazkodóképes munkaerő iránti igényt és az érte folytatott versenyt.* Írországban 1993 után kiemelt hangsúlyt kapott a humán erőforrások fejlesztése, egyre több ember bevonása az oktatási-képzési programokba. A humán tőke minőségi javulása ebből kifolyólag kiemelkedő mértékű volt, s a GDP növekedéséhez nagymértékben hozzájárult a kvalifikált munkaerő bőséges kínálata. Ez azért is különös fi-

gyelmet érdemel, mert a tudásalapú gazdaság megteremtésével tovább nőhet a képzettségi szakadék az egyes rétegek között, ami a munkaerő-piaci egyensúly romlásához és a társadalmi feszültségek kiéleződéséhez vezethet. A szakképzetlen vagy alulképzett munkavállalók nagy része vagy kiszorul a munkaerőpiacról, vagy munkába állásukkal javítják ugyan a foglalkoztatási statisztikákat, de egyben rontják a termelékenységi mutatókat. Az előbbi esetben a tartós munkanélküliség további fennmaradásával kell számolni. Foglalkoztatás-bővítést pedig egyes területeken (kereskedelem, vendéglátóipar) csak a munkabérek alacsony szinten tartásával lehet elérni.

6. *A munkaerőpiacok merevsége, az új foglalkoztatási formák alkalmazásának hiánya nagymértékben rontják egy országban a foglalkoztatás-bővítés esélyét.* A munkaerőpiac merevségének csökkentésével érhető el, hogy a gazdasági növekedés jobb hatást gyakoroljon a foglalkoztatásra. Erre jó például szolgálnak a holland munkaerőpiac rugalmasságának növelése érdekében hozott kiemelkedően sikeres intézkedések, melyek a rész munkaidős és az időszakos munkavállalás elterjesztésével, a járulékok csökkentésével jelentősen növelték a foglalkoztatottságot az országban. A munkanélküliség mint strukturális jellegű probléma kezeléséhez elengedhetetlenül szükség van további új foglalkoztatási formák keresésére, megtalálva ehhez a szükséges finanszírozási eszközöket. Így a továbbképzési programok finanszírozásával párhuzamosan esély nyílna a fiatalok és a tartós munkanélküliség visszaszorítására is.

A bemutatott öt EU-tagország sajátos, karakterisztikus munkaerő-piaci politikái, modelljei, valamint a legújabb munkaerő-piaci intézkedések és azok megvalósításá-

nak intézményi feltételei jó például szolgálhatnak, és alkalmasak a széles körű megvitatásra, a tapasztalatok kicserélésére. Az Európai Unió munkaerő-piaci versenyképességének növeléséhez elengedhetetlen az új ötletek, a legjobb gyakorlatok azonosítása és elterjesztése a kormányok és a vállalkozások részéről. Ehhez felfogásbeli és kulturális változásra, állandó konzultációkra van szükség az illetékes szervezetek, szervezetek, vállalatok között. Az EU-tagországokban, köztük Magyarországon a nemzeti foglalkoztatáspolitikáknak elsősorban szakmai kutatásokra kell épülniük, valamint szorgalmazniuk kell – a

versenyképességi szempontok, az ország-specifikus vonások figyelembevételével – a sikeres nemzetközi foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok átültetését a gyakorlatba. Minden tagország számára fontos követelmény, hogy az EU közös foglalkoztatáspolitikai irányelveiben megfogalmazott célkitűzéseket nem szabad feláldozni a nemzeti gazdaságok költségvetési, pénzügyi helyzetének rendezése, kiegyensúlyozása céljából, különben végleg veszélybe kerülhet az EU 2000. évi lisszaboni programjában megfogalmazott fő célkitűzés, a minél magasabb (70%-os) foglalkoztatási szint elérése 2010-re az Európai Unióban.

4. táblázat. Egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson (euro)

	1990	1995	1999	2000	2001
Franciaország	16 200	18 320	21 210	22 850	23 870
Nagy-Britannia	15 130	17 030	21 400	22 680	23 530
Németország	15 370	19 420	22 630	24 050	24 000
Olaszország	15 430	18 250	21 990	23 050	23 860
Belgium	15 770	19 870	22 660	24 280	25 260
Hollandia	15 590	19 280	24 340	25 130	26 670
Luxemburg	23 010	30 140	39 830	44 100	44 160
Dánia	16 100	20 850	25 270	26 460	26 660
Írország	11 130	16 460	23 890	26 030	27 360
Ausztria	15 950	19 470	23 650	25 830	25 740
Finnország	15 470	17 160	21 400	23 330	24 170
Svédország	16 620	18 720	22 350	24 090	23 700
Görögország	8 770	11 640	14 520	15 300	15 020
Portugália	9 360	12 310	15 350	15 440	16 060
Spanyolország	11 520	13 800	17 470	18 580	19 510
EU-15	14 830	17 650	21 290	22 600	23 210

Forrás: Megújuló Európa : Statisztikai adattár, KSH, 2003

5. táblázat. GDP-növekedés üteme, 1991–2003

(éves százalékos változás)

	1991–95	1996–99	2000	2001	2002b	2003b
Franciaország	1,1	2,3	3,1	2,0	1,5	2,6
Nagy-Britannia	1,6	2,7	2,9	2,3	1,7	3,0
Németország	2,0	1,5	3,0	0,7	0,7	2,8
Olaszország	1,3	1,5	2,9	1,8	1,3	2,7
Belgium	1,5	2,4	4,0	1,3	1,3	2,8
Hollandia	2,1	3,7	3,5	1,5	1,5	3,1
Luxemburg	5,4	5,7	9,5	4,0	3,0	5,4
Dánia	2,0	2,5	3,2	1,3	1,6	2,5
Írország	4,7	9,2	11,5	6,5	3,3	5,5
Ausztria	1,9	2,4	3,0	1,1	1,2	2,4
Finnország	-0,7	5,0	5,7	0,5	1,7	2,9
Svédország	0,6	2,5	3,6	1,4	1,6	2,6
Görögország	1,2	3,1	4,3	4,1	3,5	4,2
Portugália	1,8	3,5	3,4	1,7	1,5	2,3
Spanyolország	1,3	3,7	4,1	2,7	2,0	3,2
EU-15	1,5	2,4	3,3	1,7	1,4	2,9

b becslült adatok

Forrás: European Economy, 2001. No. 73.. + saját számítás

6. táblázat. Fiatalkorúak foglalkoztatási rátája (15–24 évesek, %)

	1991	1995	1997	1999	2000	2001
Franciaország	31,7	25,9	24,6	27,2	29,0	29,5
Nagy-Britannia	60,9	56,4	57,9	56,5	57,1	56,9
Németország	56,9b	47,7	44,6	46,1	46,2	46,5
Olaszország	na.	25,1	24,7	25,2	26,4	26,3
Belgium	32,6	27,6	26,4	28,2	29,1	32,7
Hollandia	54,2	54,4	57,8	63,8	68,7	70,4
Luxemburg	50,8	38,3	34,5	31,8	31,9	32,4
Dánia	63,4	64,6	66,6	65,5	66,0	62,3
Írország	38,9	37,6	41,4	49,0	50,8	49,6
Ausztria	na.	57,4	54,9	54,2	52,3	51,2
Finnország	44,7	29,6	33,7	39,2	41,1	41,7
Svédország	55,1	38,4	35,9	39,6	35,1	36,6
Görögország	29,1	26,3	25,3	26,8	27,1	26,0
Portugália	52,4	36,9	38,7	44,0	43,1	43,8
Spanyolország	33,7	25,7	26,7	30,9	32,0	33,1
EU-15	45,3b	37,5	37,2	39,3	40,2	40,7

Forrás: EU Employment in Europe, 2001 és 2002

7. táblázat. Gazdasági aktivitási ráta (a 15–64 éves korú népesség százalékában)

	1990	1995	1999	2000	2001
Franciaország	68,9	67,8	68,8	68,6	68,4
Nagy-Britannia	77,8	75,4	75,5	75,7	75,6
Németország	69,3	70,5	71,1	71,1	71,4
Olaszország	59,1	57,4	59,3	60,1	60,6
Belgium	58,6	62,1	64,9	65,1	63,9
Hollandia	66,2	69,4	73,9	75,2	75,8
Luxemburg	58,7	60,6	63,2	64,1	64,1
Dánia	84,0	79,8	80,6	80,0	79,9
Írország	61,8	61,9	67,0	68,1	68,4
Ausztria	72,0	71,2	71,1	71,0	71,0
Finnország	78,2	73,2	74,2	74,6	75,0
Svédország	84,3	78,1	77,1	75,0	75,2
Görögország	60,5	60,4	63,0	62,9	62,1
Portugália	69,4	67,8	70,7	71,3	71,9
Spanyolország	59,4	59,9	62,6	63,9	64,7
EU-15	67,8	67,3	68,7	69,3	69,4

Forrás: EU Employment in Europe, 2001 és 2002

8. táblázat. Foglalkoztatási ráta (a 15–64 éves korú népesség százalékában)

	1990	1995	1999	2000	2001
Franciaország	62,9	59,6	60,9	62,0	63,1
Nagy-Britannia	72,4	68,7	70,9	71,5	71,7
Németország	65,9	64,6	64,8	65,4	65,8
Olaszország	53,6	50,6	52,5	53,7	54,8
Belgium	54,7	56,1	59,3	60,5	59,9
Hollandia	62,2	64,5	71,3	72,9	74,1
Luxemburg	57,7	58,7	61,7	62,7	62,9
Dánia	77,6	73,4	76,0	76,3	76,2
Írország	53,5	54,5	63,2	65,2	65,7
Ausztria	69,7	68,6	68,4	68,4	68,4
Finnország	75,7	62,0	66,6	67,3	68,1
Svédország	82,8	70,9	71,6	70,7	71,7
Görögország	56,6	54,7	55,3	55,7	55,4
Portugália	66,2	62,7	67,5	68,3	68,9
Spanyolország	49,7	46,2	52,7	54,8	56,3
EU-15	62,6	60,0	62,3	63,2	63,9

Forrás: EU Employment in Europe, 2001 és 2002

Felhasznált irodalom

Artner Annamária: A perifériáról a centrumba. Írország gazdasági fejlődése az elmúlt évtizedekben. Budapest, Aula, 2000

Cseresné Kovács Zsuzsanna (összeáll.): A munka világa és a „finn csoda”. In: Magyar Gyártás, 1999, No. 1.

Dán munkahelyteremtés. In: Heti Világgazdaság, 1995, No. 5.

Farkas Péter: A gazdaságfejlesztő állam Írországban. Budapest, MTA VKI (VKI Kihívások, No.109.), 1998

Frey Mária: A foglalkoztatás bővítésének kísérletei: munkahelyteremtés a munkaerőpiac fő áramán kívül. In: Az atipikus foglalkoztatási formák. Budapest, ISM (Európai Tükör Műhelytanulmányok, No. 25.), 1997

Melkert, Ad: Globalizáció és foglalkoztatáspolitikai – holland példa. In: FES Tallózó, 1999, No. 21.

Nagy Judit: Az Európai Szociális Alap működése Írországban. In: Munkaügyi Szemle, 2000, No. 7-8.

Némedi-Varga Szilvia: Írország – a kelta „kistigris”? In: Statisztikai Szemle, 1997, No. 2.

Nieuwsa, Sip: Arbeitsmarktflexibilisierung aus Sicht der niederländischen Arbeitsgeber. In: Forum (Köln), 1998, No. 27.

Schrader, Klaus: Dänemarks Weg aus der Arbeitslosigkeit: Vorbild für andere? In: Die Weltwirtschaft (Kiel), 1999, No. 2.

Schrader, Klaus: Das „niederländische Modell”: Ein Patentrezept für Vollbeschäftigung? In: Die Weltwirtschaft (Kiel) 2000, No. 1.

National Action Plan for Employment, Ireland, Netherlands, Germany, Denmark, Finland, 2003

KÜLÜGYMINISZTERIUM

Útközben - az Európai Tanács őszi ülése

Eredetileg azért ütemezték novemberre az őszi Európai Tanács időpontját a szokásos október közepe helyett, mert azzal számoltak, hogy a jövő két nagy projektjét – a lisszaboni folyamat reformját és a Hágai Programot – már az új Európai Bizottság elnökének bevonásával vitatják meg. Az események azonban felülírták az elnökségi menetrendet. Az a tény, hogy Barroso nem terjesztette elő a testület összetételére vonatkozó javaslatát, kihatott az alkotmányszerződés római aláírási ceremóniájára, hiszen a háttérben folyamatos egyeztetések zajlottak. Utóbbiak folytatódtak egészen az Európai Tanácsig, és magán az ülésen is. Ez két konkrét következménnyel járt. Egyrészt politikai megállapodás született a Bizottság összetételéről, aminek alapján ismételten be lehetett indítani a jóváhagyáshoz szükséges tanácsi és parlamenti eljárásokat. Másrészt mind ezen bizonytalanságok ellenére az Európai Tanács az intézményi változások és az alkotmányszerződés aláírása után a polgárok hétköznapijait már közvetlenebbül is érintő témákkal foglalkozott.

Az Európai Bizottság megválasztása

Bár a hivatalos menetrendben eredetileg csak a „szokásos” találkozó szerepelt

az Európai Parlament elnökével, az Európai Bizottság megválasztása körül kialakult helyzet különös hangsúlyt adott ennek a napirendi pontnak. Borrell felszólalásában maga is visszatért az Európai Bizottság megválasztása körül kialakult helyzetre. Úgy értékelte, hogy gyors megoldást kell találni, s amennyiben a kijelölt elnök a Tanáccsal egyetértésben véglegesíti a listát, az EP kész rendkívüli eljárásban lebonyolítani a meghallgatásokat annak érdekében, hogy a szavazásra akár már a novemberi plenáris ülésen sor kerülhessen.

Az EiT ülésén az Európai Bizottságot Romano Prodi képviselte, de a holland Elnökség a leendő elnököt is meghívta. Barroso bejelentette, hogy az érintett tagállamokkal történt megállapodás alapján elkészült az új, némileg módosított lista. Eszerint Olaszország új személyt jelölt, aki alelnökként a bel- és igazságügyi kérdésekért felel majd. A lett biztosjelölt az energia-, a magyar jelölt az adó- és vámügyekért lesz felelős. Ezt követően Borrell jelezte, hogy még november 5-én összehívja a frakciók vezetőit, és azt javasolja, hogy az írásos eljárás kiiktatásával mielőbb kerüljön sor az érintettek szóbeli meghallgatására.

Időközben megszületett a menetrend: eszerint a meghallgatásokra november 15–16-án, Barroso prezentációjára 17-én, a szavazásra pedig 18-án ke-

rülhetett sor. A szavazás meggyőző eredménnyel zárult, 449 igen, 149 nem és 82 tartózkodás, így a tanácsi döntés alapján az új Bizottság 2004. november 22-én hivatalba léphetett.

Borrell felszólalásának további részében ismertette az új Európai Parlament prioritásait, külön utalva arra, hogy számos jelentős politikai kérdésben (alkotmányszerződés ratifikációja, Törökország, párbeszéd a muzulmán országokkal) a testület érdemi szerepet kíván játszani. Ismételten felhívta a Tanács figyelmét az EP-képviselők státútumának rendezetlenségére.

Mint azt a bevezetőben már jeleztem, és ahogy azt az EiT eredményeiről beszámoló Balkenende az EP plenáris ülésén maga is megerősítette, az intézményi kérdések rendezését követően az EU napirendjének élére a polgárokat és a gazdasági szereplőket közvetlenül érintő kérdések kerülnek. Ezzel kapcsolatban két átfogó témakört is megvitattak: a lisszaboni folyamat féldős felülvizsgálatára való felkészülés, valamint a Hágai Program.

A lisszaboni folyamat

Wim Kok korábbi holland miniszterelnök, az e célra létrehozott magas szintű munkacsoport vezetője ismertette a november 3-án közzétett jelentésének konklúzióit. Megállapította, hogy a lisszaboni folyamat eredményei összességében csalódást okoznak, de a 2000-ben megfogalmazott célok továbbra is teljesen relevánsak. Szükség van a stratégia átfogó jellegének megőrzésére. Középpontba kell helyezni a gazdasági növekedést és a foglalkoztatást. Gyorsítani kell a termelékenység növekedését. Javítani kell a közösségi po-

litikák koherenciáját és konzisztenciáját. (A jelentés nyilvános, mindenki számára hozzáférhető.) Különleges kihívást jelent az idősödő társadalom, amely tükröződik az államháztartások helyzetében, továbbá a munkaerő-piaci feszültségekben. A bővítés kapcsán úgy nyilatkozott, hogy a lisszaboni célok elérését nehezebbé teszi, hogy az új tagállamok alacsonyabb szintről indulnak, ugyanakkor gazdasági növekedési potenciáljuk jelentősen magasabb, mint a régi tagállamoké. Üdvözölte egyúttal az Európai Bizottság javaslatát a Stabilitási és Növekedési Egyezmény finomhangolására.

A volt holland miniszterelnök öt cselekvési területet jelölt meg összhangban a munkacsoport jelentésével:

1. Tudásalapú gazdaság: a kutatók számára vonzóbbá kell tenni az Uniót, létre kell hozni egy Kutatási Tanácsot.
 2. Belső piac: az irányelvek átvételének ütemét javítani kell, továbbá meg kell valósítani a szolgáltatások belső piacát.
 3. A vállalkozások számára kedvezőbb feltételeket kell teremteni: egyszerűsíteni kell a jogi szabályozást, enyhíteni kell a vállalkozások terheit.
 4. Munkaerőpiac: különös figyelemmel kell lenni az idősödő társadalomra, meg kell teremteni az egyensúlyt a társadalmi biztonság és a munkaerő-piaci rugalmasság között, az emberi tőkéhoz többet kell beruházni.
 5. Környezetvédelem: nem szabad a versenyképességi tehernek tekinteni a környezetvédelmi intézkedéseket, szinergiát kell biztosítani a versenyképesség és a környezetvédelem között.
- Felhívta a figyelmet Lisszabon kommunikációjának hiányosságaira. A nemzeti parlamenteknek és a társadalmi partnereknek is magukénak kell érezniük a lisszaboni folyamatot. Minden tagál-

lamnak nyilvánosságra kell hoznia saját akciótervét, beleértve a teljesítménymutatókat is. A nemzeti cselekvési terveknek összhangban kell lenniük a gazdaságpolitikai iránymutatásokkal. Kok hangsúlyozta, hogy az Unió közös költségvetésében is meg kell jeleníteni a lisszaboni célokat.

Miközben a világ változik, az európai gazdasági környezet átalakul, a lisszaboni stratégiának nincs alternatívája. Európának erősíteni kell erényeit, a tudást, az innovációt, a versenyképességet. Az európai szintű siker előfeltétele a tagállami szintű teljesítmény. A strukturális reformokat a társadalmi támogatottság fenntartása (esetenként megszerzése) mellett kell végrehajtani. Az új Bizottság új elnöke a maga részéről is prioritásként kezeli az előrelépést. 2005 januárjában a brüsszeli testület betervezi javaslatait, és a 2005. márciusi EiT fogadja majd el a konkrét cselekvési programot.

Bel- és igazságügyi együttműködés, hágai többéves munkaprogram

Az alkotmányszerződést követően a Hágai Program az első olyan átfogó, komplex csomag, amelyet már az EU 25-ök tárgyaltak meg és fogadtak el. Fontos és bonyolult politikai területről van szó. A belső határokat lebontó Európai Unió csak közös erőfeszítésekkel léphet föl hatékonyan a szervezett bűnözés, a terrorizmus és az embercsempészet ellen. Csak közös cselekvés vezethet eredményre a legális bevándorlás és az illegális migráció, a külső határok hatékony őrzete vagy a vízümpolitika terén.

Az előzmények sora hosszú, bár alapvetően új közösségi területről van szó. A Hágai Program épít az 1999 őszén elfogadott és jelentős részben végrehajtott Tamperei Program eredményeire, egyúttal azokat jelentősen tovább kívánja fejleszteni. Az EU egyszerre értékelt az elmúlt öt év eredményeit, és határozta meg a 2010-ig terjedő időszak prioritásait és konkrét célkitűzéseit. Néhány tagállam jelezte, hogy egyes területeken a minősített többségi szavazás (QMV) irányába való elmozdulás tekintetében nagyobb, vagy éppen kisebb mértékű előrelépést tartott volna kívánatosnak, de a kompromisszumot mindenki elfogadta. Ennek lényege, hogy a legális bevándorlás kivételével minden területen 2005. április 1-jéig megtörténik az áttérés a minősített többségre, illetve az együtdöntési eljárásra a 251. cikk szerint. A legális bevándorlás tekintetében az egyhangúság az alkotmányszerződés hatálybalépése után, 2006 végét követően szűnik meg. Az Európai Főügyész kapcsán megismétlődött a korábbi vita, de a kialakított kompromisszumot végül mindenki elfogadta.

Magyarország négy pontot emelt ki. Hangsúlyozta a schengeni értékelési folyamat rugalmassá tételének fontosságát és üdvözölte, hogy az első szakasz már 2006 első félévében megkezdődik. Szorgalmazta, hogy a felkészülést szolgáló uniós támogatás folyósítását lehetővé tevő pénzügyi döntés mielőbb megszülessen. Ugyancsak fontosnak nevezte a Bizottság felszólítását a tárgyalások gyorsítására harmadik országokkal annak érdekében, hogy az EU minden tagállamának minden polgára mielőbb vízummentesen utazhasson azon harmadik országokba, amelyek polgárai vízummentesen utazhatnak az EU-ba. Végezetül meg-

erősítette azt a magyar törekvést, hogy a Határőrizeti Ügynökségnek Budapest legyen a székhelye.

Az EiT döntése alapján a Bizottság felkérést kapott arra, hogy 2005 folyamán nyújtson be konkrét intézkedéseket tartalmazó cselekvési tervet, valamint az azok elfogadására és végrehajtására vonatkozó ütemtervet. Az Európai Bizottság minden évben jelentést készít majd a Tanácsnak az uniós intézkedések végrehajtásáról.

A két központi kérdés mellett az Európai Tanács áttekintette az október 29-én, Rómában aláírt alkotmány szerződés ratifikációjának helyzetét, a tervezett és mindenki által szükségesnek ítélt kommunikációs terveket. Röviden foglalkozott a bővítéssel, bár ez a témakör elsődlegesen a decemberi csúcstalálkozó fő témája lesz. Végezetül napirendre kerültek a legaktuálisabb külpolitikai témák is, amelyek közül kiemelkedett az állam- és kormányfők találkozója az iraki kormányfővel.

Európa kommunikálása

A holland Elnökség utalt az EP-választásokon tapasztalt alacsony részvételre, a mindenki által elismerten létező kommunikációs problémákra, illetve az alkotmány szerződés ratifikációjával összefüggő kihívásokra. A Bizottság részéről Barroso megerősítette, hogy az új Bizottságban alelnök foglalkozik majd a kérdéssel, és a testület a 2005. júniusi EiT-re benyújtja javaslatait a kommunikációs stratégiára. A tagállamok a nemzeti és az európai szintű kommunikáció közti összhang és kapcsolat megeremtésének fontosságát, a polgárokat közvetlenül érintő és közérthető

témák megjelenítésének jelentőségét hangsúlyozták.

Bővítés

A téma csak közvetve szerepelt a napirenden azzal a céllal, hogy a Bizottság az állam- és kormányfők előtt is ismertethesse az október 6-án beterveztett dokumentumcsomag főbb következtetéseit. A politikai döntéseket az EiT december 17-ei ülésén hozza meg.

Külkapcsolatok

A találkozó külkapcsolati részének legnagyobb figyelmet kiváltó pontja a várokozásoknak megfelelően Irak volt. Az országban kialakult helyzetet az állam- és kormányfők az iraki ideiglenes kormány vezetőjének a részvételével tekintették át. Lyad Allawi iraki miniszterelnök nagyra értékelte az EU által az iraki rendezéshez nyújtott támogatást, és kérte a tagállamok ezzel kapcsolatos hozzájárulásainak fokozását. Az EiT újfent megerősítette érdekeltségét egy biztonságos, stabil, egységes és demokratikus Irak létrejöttében és kifejezte együttműködési készségét e cél elérése érdekében az iraki Ideiglenes Kormányval. Az EU teljes mértékben támogatja az ENSZ BT vonatkozó határozataiban kijelölt politikai rendezési folyamat végrehajtását, különös tekintettel a 2005 januárjának utolsó hetében tervezett választásokra.

Az EiT átfogó intézkedéscsomagot ajánlott fel Allawinak. A tervezett intézkedések részben a politikai stabilizációt hivatottak segíteni, részben az EU és Irak közötti kapcsolatok normalizálását szolgálják. Ezek keretében az EU többek között

pénzügyi és szakértői segítséget nyújt a választások előkészítéséhez, szoros együttműködésben az ENSZ-szel. A világ-szervezet iraki szerepvállalását segítő a tagállamok jelentős mértékben hozzájárulnak az ENSZ-alkalmazottak védelmét ellátó erő finanszírozásához. A stabilizációs erőfeszítések részeként az EU

a januári választásokat követően a tervek szerint felállít egy, az iraki rendőri, igazságügyi, illetve közigazgatási szakemberek képzését segítő missziót. Ez, a biztonsági körülményekre való tekintettel, egyelőre Irakon kívül kerül felállításra.

GYÖRKÖS PÉTER

A 22-es csapdája

A munkaidőről szóló irányelv módosítása

2003-ban, a munkaidő-szervezésről szóló 93/104/EK irányelv elfogadása után több mint tíz évvel, szükségesnek mutatkozott a vonatkozó közösségi szabályozás modernizálása mind a munkáltatók, mind a munkavállalók helyzetének és igényeinek való jobb megfelelés érdekében. A cél kezdetektől fogva a dolgozók egészségének és biztonságának megteremtése volt, ugyanakkor a közösségi jognak a modern európai gazdaság igényeire is reagálnia kellett. E szempontokat szem előtt tartva alkották meg a 2004. augusztus 2-án hatályba lépett 2003/88/EK irányelvet a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól. A szerzők elemzése rávilágít arra, hogy a főbb problémák továbbra is fennmaradtak, sőt most már az egészségügyi dolgozók is érintetté váltak a kérdésben.

I. A közösségi jog és a munkaidő kérdése

1. Az 1993-as irányelv és módosításai

A Tanács 1993. november 23-án fogadta el 93/104/EK irányelvét a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, tekintettel arra, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 118a. cikke előírta, hogy a Tanács irányelvek útján – különösen a munkakörnyezet tekintetében –

minimumkövetelményeket fogadjon el a munkavállalók biztonságának és egészségének magasabb szintű védelme kialakításának ösztönzésére.

Még 1989-ben, Strasbourgban, az Európai Tanács ülésén elfogadták a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi chartát, amely 7. pontjának első bekezdése, továbbá 8. és 19. pontjának első bekezdése megállapítja, hogy „a belső piac létrehozásának a munkavállalók élet- és munkafeltételeinek javulásához kell vezetnie az Európai Közösségben.”

Az 1993-ban elfogadott irányelv hangsúlyozta, „hogy a munkavállalók munkahelyi biztonságának (...) és egészségének javítása olyan cél, amely nem rendelhető alá pusztán gazdasági megfontolásoknak, mivel ez az irányelv gyakorlati hozzájárulás a belső piac szociális dimenziójának a megteremtéséhez.”

Az irányelv elfogadását többek között azzal indokolták, hogy a munkaidő megszervezésével kapcsolatos minimumkövetelmények megállapítása javítja a munkavállalók munkafeltételeit a Közösségben, így többek között meg kell szabni a heti munkaidő leghosszabb tartamát is. (Érdemes megjegyezni, hogy az 1993-as irányelv hatálya még meglehetősen korlátozott köre terjedt ki).

Fontos azonban röviden jellemezni az irányelvet, mint közösségi jogszabályt. Az irányelvek az esetek többségé-

ben általános elveket, célokat határoznak meg, csak az elérendő célokat illetően kötelezik a tagállamokat. A cél megvalósításának formáját, az eljárások és eszközök megválasztásának szabadságát átengedik a tagállamoknak.

Jelen irányelv gyenge pontja az volt, hogy éppen azon rendelkezések (munkaidő fogalma és maximális időtartama, illetve a munkaidő számítási alapjául szolgáló referencia – hivatkozási – időszak) tekintetében, amelyek leginkább elősegíthették volna a fenti célok megvalósulását, azaz a munkavállalók egészségének és biztonságának javítását, nem tartalmazott egyértelmű és jogilag pontosan körülhatárolható rendelkezéseket. Az irányelv céljának tényleges megvalósításában így a tagállamok meglehetősen nagy szabadságot élveztek, saját érdekeiknek megfelelően ültették át azt nemzeti jogukba.

A kritikák középpontjában állt az irányelv 2. cikke, amely a munkaidőt olyan időtartamként határozta meg, „amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkaadó rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi a nemzeti jogszabályoknak és/vagy gyakorlatnak megfelelően.”

Az irányelv 6. cikke előírta, hogy tagállamoknak meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmével összhangban a heti munkaidő időtartamát törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések, kollektív szerződések vagy a szociális partnerek által megkötött megállapodások útján korlátozzák, és hétnapos időtartamokban az átlagos munkaidő (a túlórákat is beleértve) ne haladja meg a 48 órát.

Az eredeti irányelv azonban sok „kiskapu”, kerülő utat hagyott az egyes tagál-

lamok számára. A 18. cikk lehetővé tette, hogy az adott tagállam a maximális munkaidő vonatkozásában ne alkalmazza a 6. cikket. Ennek feltétele az volt, hogy a tagállam a munkavállalók biztonság- és egészségvédelméről szóló általános elveket tiszteletben tartja, és meghozza a szükséges intézkedéseket. A munkaadó így többek között nem írhatja, és nem írhatja elő a munkavállaló számára, hogy egy hétnapos időszak alatt 48 óránál többet dolgozzon, kivéve, ha a munkavállaló előzetesen beleegyezett az ilyen munkavégzésbe. A munkavállalót munkaadója nem hozhatja hátrányos helyzetbe azért, mert a munkavállaló nem egyezik bele az ilyen munkavégzésbe. A munkaadónak naprakész nyilvántartást kell vezetnie az ilyen munkát végző valamennyi munkavállalóról.

Az irányelv másik leginkább támadott rendelkezése a 16. cikk volt, amely értelmében „a tagállamok hivatkozási (referencia) időszakot állapíthatnak meg, a maximális heti munkaidő alkalmazásában a hivatkozási időszak azonban nem haladhatja meg a négy hónapot”.

Az irányelv átültetésének határideje 1996. november 23. volt. Azóta több alkalommal módosították az irányelvet. A legjelentősebb módosításra 2000-ben került sor. A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 93/104/EK tanácsi irányelvnek az abból kizárt ágazatok és tevékenységek szabályozása céljából történő módosításáról szóló 2000. június 22-ei 2000/34/EK irányelv kiterjesztette az eredeti irányelv hatályát, és 1. cikke előírta, hogy az irányelvet alkalmazni kell valamennyi köz- és magán-tevékenységi ágazatban.

Jelen cikkben a köztevékenységi ágazatból is leginkább az egészségügyi szektor érintettségét emelnénk ki. Az irányelv

hatályának – többek között – az egészségügyben dolgozóakra történő kiterjesztése jelentős terhet ró az egyes tagállamokra. Az irányelv ezért a tagállamoknak szükség esetén átmeneti időszakot biztosított arra, hogy felmérjék, milyen nehézségeket jelent az egészségügyi szolgáltatások és orvosi ellátás megszervezésével és biztosításával kapcsolatos feladataik szempontjából a munkaidőre vonatkozó rendelkezések betartása.

2003-ban, a munkaidő-szervezésről szóló eredeti 93/104/EK irányelv elfogadása után több mint tíz évvel, szükségesnek mutatkozott a vonatkozó közösségi szabályozás modernizálása mind a munkáltatók, mind a munkavállalók helyzetének és igényeinek való jobb megfelelés érdekében. A cél kezdetektől fogva a dolgozók egészségének és biztonságának megteremtése, ugyanakkor a közösségi jognak is reagálnia kellett a modern európai gazdaság igényeire.

Az Európai Bizottság ugyanis még 1987-ben úgy rendelkezett, hogy a tiznél többször módosított jogszabályokat egységes szerkezetbe kell foglalni a közösségi jog átláthatósága érdekében. 2003. november 4-én az Európai Parlament és Tanács elfogadta a *2003/88/EK irányelvet* a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, amely irányelv 2004. augusztus 2-án hatályba lépett. A 2003-as irányelv így gyakorlatilag teljesen azonos tartalommal váltotta fel az 1993-as irányelvet.

A főbb problémák azonban továbbra is fennmaradtak, és most már az egészségügyi dolgozók is érintetté váltak a kérdésben.

Az irányelv 22. cikke értelmében a tagállamoknak továbbra is lehetősége van, hogy ne alkalmazzák a maximális munkaidőről szóló 6. cikket. Ezen rendelkezés ugyanakkor azt előírta, hogy a 2003.

november 23-ig a Tanács, a Bizottságnak egy értékelő jelentéssel együtt beterjesztett javaslata alapján, vizsgálja felül ezen cikk rendelkezéseit, és határozza meg a meghozandó intézkedésekről.

A tagállami visszaélésre leginkább okot adó 18. cikk úgy módosult, hogy a maximális munkaidőről szóló 5. cikktől *„kollektív szerződések vagy a szociális partnerek által nemzeti vagy regionális szinten kötött megállapodások alapján, vagy az általuk megállapított szabályoknak megfelelően kollektív szerződések vagy a szociális partnerek által kötött alacsonyabb szintű megállapodások alapján lehet eltérni.”*

A 19. cikk pedig külön szabályozza a referencia időszakra (hivatkozási időszakra) vonatkozó rendelkezésektől eltérés lehetőségét. Ezen lehetőség alkalmazása azonban nem vezethet hat hónapnál hosszabb referencia időszak kialakulásához. A tagállamoknak azonban lehetőségük van arra, hogy a munkavállalók biztonság- és egészségvédelmével kapcsolatos általános elvek betartása mellett objektív vagy műszaki okok vagy a munka megszervezésével kapcsolatos okok miatt lehetővé tegyék, hogy kollektív szerződések vagy a szociális partnerek által kötött megállapodások a referencia időszakot legfeljebb 12 hónapban rögzítsék.

Ezen cikk vonatkozásában is rögzítette az irányelv, hogy 2003. november 23-ig a Tanács, a Bizottságnak egy értékelő jelentéssel együtt beterjesztett javaslata alapján, vizsgálja felül rendelkezéseit, és határozza meg a meghozandó intézkedésekről.

2. Az Európai Bíróság vonatkozó ítéletei

Az elmúlt több mint tíz év közösségi jogalkotásának alakulását fontosnak tartjuk „szembesíteni” az Európai Bíróság ítélezési és értelmezési gyakorlatával.



Időközben az Európai Bíróság több ítéletet hozott a munkaidővel kapcsolatos kérdésekben. Az ún. SIMAP-ügyben (C-303/98) és az ún. Jaeger-ügyben (C-151/02) az Európai Bíróság ítéletében úgy döntött, hogy az egészségügyi dolgozók készenléti ügyeletben töltött idejét is munkaidőként kell tekinteni. Mindez azt jelenti, hogy az egészségügyi dolgozók (és egyéb készenléti jellegű munkakörben foglalkoztatottak) könnyen elérhetik a heti 48 órás maximális munkaidőt. A közszféra munkavállalói számára mindez jelentős költségeket jelentene. A legtöbb tagállamban a készenléti ügyeletet nem ismerték el a munkaidő szerves részének, és ezért nem is fizettek érte.

Az Európai Bíróság 2004. október 5-én hirdette ki a C-397/01-C-403/01 számú egyesített jogesetekben azon ítéletét, amelyben kimondta, hogy *„aszakszervezeti tárgyaló felek által egy megállapodásba vagy kollektív szerződésbe foglalt beleegyezés nem azonos ... a munkavállaló által saját maga adott beleegyezéssel. A munkavállalónak a munkaadó által meghatározott helyen tényleges jelenlétével ellátott készenléti ügyelet ténylegesen munkaidőnek számít, függetlenül attól a körülménytől, hogy a készenlét ideje alatt az érintett munkavállaló szakmai tevékenységet ténylegesen nem végez.”*

Fontos azonban hangsúlyozni az irányelv és az Európai Bíróság esetjogának eltérő természetét. Az irányelv olyan közösségi jogszabály, másodlagos közösségi jogforrás, amely az elérendő célokat illetően kötelezi a tagállamokat, és amelyben általános elveket határoznak meg. A tagállamok azonban kötelesek az irányelvnek megfelelő jogszabályt kibocsátani.

Bár az Európai Bíróság esetjoga egyre fontosabb szereppel bír a közösségi jogforrás, az egyes ítéletek és a közösségi

jog értelmezése során adott állásfoglalások nem jogszabályok. Ugyanakkor nem elhanyagolható szereppel bírnak a közösségi jogalkotás alakulásában, és hosszú távon mindenképpen orientálják azt.

3. Az irányelv szükségessége, a munkavállalók egészségéhez és biztonságához való joga

Összegzőképpen a több alkalommal sorra kerülő módosítások ellenére elmondható, hogy az irányelv célja mindvégig a dolgozók egészségének és biztonság megteremtése volt. Ezt az alapelvet és célt számos közösségi és magyar jogszabály és egyéb dokumentum rögzíti. Példaként említhetjük akár a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt, amelynek 70/D. § (1) bekezdése deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. A tapasztalatok alapján azonban elmondható, hogy valamely alapelv és célkitűzés megfogalmazásánál ezen elveknek és céloknak a gyakorlatba történő átültetése sokkal nehezebb feladat. A fenti cél elérését számos akadály nehezíti, így a modern gazdaság igényeinek való megfelelés, valamint a munkáltatók és munkavállalók érdekeinek szembenállása is.

Az Európai (Dublini) Alapítvány készített jelentést, amely szerint az új tagállamok munkavállalói lényegesen többet dolgoznak, mint uniós társaik. Aktív munkavállalóinak több mint fele (51%) már betöltötte 40. életévét, míg ez az arány a korábbi 15 EU-tagállamra vonatkozóan 47%. Az új tagállamokban tapasztalt hosszabb munkaidő ártalmas az egészségre, kisebb a lehetőség a két munkavégzés közötti regenerációra. Az EU korábbi tagállamaiban viszont a munka-

végzés intenzitásának és az ezzel járó stressznek a növekedése jelent leginkább veszélyt a munkavállalóra nézve. A problémák meghatározása már megtörtént – sőt még mindig folyamatban van –, kezelésük azonban várat magára.

Az irányelv rendelkezései, ahogy azt már hangsúlyoztuk, leginkább az egészségügyi dolgozókat érinti. Álláspontunk szerint az ő esetük azért igényel különleges megközelítést, mert munkájuktól mások egészsége függ. Nem megfelelő munkakörülményeik közvetlenül kihatnak a betegellátás minőségére. Különleges helyzetet jelent az a tény is, hogy az egészségügyi munka természetéből fakadóan nem beszélhetünk ünnepnapokról és hétvégekről, ha csak részlegesen is, de mindennap működtetni kell a kórházakat, ügyeket és mentőállomásokat.

II. A 2003-as bizottsági közlemény

1. Előzetes reakciók

A 2004. július 1-jétől az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét betöltő Hollandia a félévre szóló prioritásai között emelte ki, hogy a tagállamok még az év vége előtt egy, az eddiginél rugalmasabb munkaidős irányelvről egyezzenek meg. Sztavrosz Dimasz foglalkoztatási és szociális politikáért felelős uniós biztos azon reményét fejezte ki, hogy az Európai Bizottság legkésőbb szeptember végén elkészíti a munkaidő módosítására vonatkozó javaslatát.

Aart-Jan De Geus holland munkaügyi miniszter sajtónyilatkozataiban egy olyan decentralizált rendszert jelölt meg célként, ahol minden tagállam maga döntene el, hogy mit ért munkaidő alatt.

Több más kérdést is tisztázni kívántak, így többek között, hogy az ún. készenléti idő mennyiben minősüljön munkaidőnek. Újra akarták gondolni továbbá a munkaidő hosszát és az ún. „opt-out” rendszerét.

A brit gyáriparosok szövetségének egyik képviselője, David Yeandle leginkább azt a rendelkezést sérelmezte, amely szerint a szakszervezeteknek kiemelkedő szerep jutna a munkaidő meghatározásában. Egyes álláspontok szerint az egyéni munkavállalóknak joguk van arra, hogy maguk döntsenek munkaidejükről.

John Cridland, egy brit munkaadói szervezet (CBI) képviselője szerint „a Bizottság hátsó ajtón kívánja becsempészni a francia-német stílusú iparpolitikát”, és álláspontja szerint „a javaslatok teljes mértékben elfogadhatatlanok.” Ebben a kérdésben egyébként nagy egyetértés mutatkozott Lengyelország és Nagy-Britannia között.

Brendan Barber, a TUC (Trade Union Congress) vezetője javaslatának visszavonására szólította fel a Bizottságot. 2004. szeptember 20-án Dimasznak küldött levelében arra kérte a biztost, hogy „szorgalmazza a Bizottságnál, hogy javaslatát vonja vissza, és további konzultációt folytasson a szakszervezetekkel és a munkaadókkal.”

Egyes doktori szervezetek már a módosító javaslat elkészítése előtt azt kifogásolták, hogy a tervezett módosítás megakadályozza, hogy az ügyeletes orvosok két műszak között megfelelően kipihenhessék magukat. A Brit Orvosi Szövetség (BMA) kijelentette, hogy készen áll lobbizni a módosítás megakadályozására.

2. A közlemény

Az Európai Bizottság 2003 decemberében fogadta el a munkaidő bizonyos vo-

natkozásairól szóló 93/104/EK (később: 2003/88/EK) irányelv felülvizsgálatára vonatkozó közleményét (COM/2003/843). A közleménnyel az Európai Bizottság közösségi szintű konzultációt kezdeményezett a szociális partnerekkel az irányelv két különösen érzékeny rendelkezése kérdésében.

Anna Diamantopoulou, az Európai Bizottság szociális és foglalkoztatási politikáért felelős volt biztosa több ízben elégedetlenségének adott hangot. Álláspontja szerint igaz, hogy a tagállamok az 1993-ban elfogadott irányelvet időben átültették a nemzeti jogrendjükbe, de a jogszabály gyakorlati alkalmazása során jelentős problémák merültek fel. A munkaidő irányelvben való meghatározásának célja az volt, hogy védjék a munkavállalók egészségét. Az Európai Bizottság 2003-ban, a munkaidőről szóló irányelv 1993-as elfogadása után 10 évvel jelentésben értékelte az irányelv alkalmazását, megvizsgálta a heti 48 órás munkahét alól kérhető felmentésre, a referencia időszakokra és a munkaidő fogalmára vonatkozó, egymástól jelentősen eltérő tagállami megoldásokat. A Bizottság a jelentésben megállapította, hogy az irányelv egyes rendelkezéseitől való eltéréseket a tagállamok nem a jogszabály rendelkezéseinek megfelelően alkalmazzák. Emellett a hatályos irányelv csak a munkaidő és a pihenőidő fogalmát definiálja, a tagállamok azonban eltérően ítélték meg a nem munkával töltött ügyeleti időt.

2004. február 11-én az Európai Parlament állásfoglalást adott ki (P5_TA(2004)0089), melyben az egyéni mentés teljes eltörlése, valamint a gyakorlatban is megvalósuló 48 órás munkahét mellett érveltek. Az állásfoglalás szerint a munkahétnek a gyakorlatban is maxi-

mum 48 órának kell maradnia, és meg kell szüntetni a felmentés lehetőségét. Az egészségügyi ágazatban készenléti ügyeletben eltöltött időt pedig munkaidőnek minősítenék. Olyan irányelvjavaslatot tartottak szükségesnek, amely egyértelműen meghatározza, hogy mit értsünk készenléti ügyeletnek.

A liberálisok a szavazás során azzal érveltek, hogy a munkaidő korlátozása hátráltatja a társaságok versenyképességét. Szakértők egy része szerint az Amerikai Egyesült Államok gazdasága azért is erősebb, mert az ottani munkavállalók többet dolgoznak. Az ELDR által kiadott közlemény hangsúlyozta, hogy „a dolgozóknak meg kell adni a lehetőséget, hogy többet keressenek több munkával, és egyes üzleti szektorok számára is fontos a rugalmasság.”

Az első konzultációs forduló során az Európai Szakszervezetek Konföderációja (ETUC) kiemelte, hogy a 48 órás limittől való eltérés ellentétes az irányelv fő célkitűzésével. Álláspontja szerint fontos, hogy a referencia időszakot a jövőben is csak kollektív tárgyalások során lehessen kiterjeszteni egy évre.

Az UNICE (a Munkaadók és Iparágazatok Szövetségének Európai Konföderációja) szerint a 12 hónapos referencia időszakot kellene főszabállyá tenni, sőt annak lehetőségét sem zárni ki, hogy azt kollektív megállapodások alapján tovább hosszabbítsák. Az „opt-out” alkalmazásával egyetért, és csupán a ténylegesen munkával töltött időt tekintené munkaidőnek. Az európai ipari kamarákat tömörítő szervezet, az Eurochambres lényegében ugyanezt javasolta.

Az első fordulót követően az Európai Bizottság 2004. május 19-én közzétette a konzultáció második szakaszáról szóló dokumentumát. A szociális partnereknek

ezt követően 6 hét állt a rendelkezésükre, hogy megindítsák a Római Szerződés 139. cikke szerinti eljárást, azaz vagy folytatják a közösségi szintű párbeszédet, vagy pedig azt az utat választják, hogy az Európai Bizottság készítse el az irányelv módosítására vonatkozó javaslatát. Tekintettel arra, hogy a szociális partnerek visszautasították a tárgyalásokra szóló meghívást, az Európai Bizottság elkészítette módosító javaslatát.

III. A Bizottság új irányelvjavaslata

Az Európai Bizottság 2004. szeptember 22-én elfogadott irányelvjavaslata (IP/04/1129, COM (2004) 607 final) összefüggő intézkedéscsomag, amellyel kapcsolatban Sztavrosz Dimasz úgy fogalmazott, hogy nemcsak megkísérli orvosolni a jelenlegi rendszer használata során keletkező hiányosságokat, de védi a dolgozók egészségét és biztonságát, miközben nagyobb rugalmasságot nyújt, és megőrzi a versenyképességet.

Maga a 2003/88/EK irányelv is előírta a két leginkább vitatott rendelkezésének 2003. november 23-a előtti felülvizsgálatát. Ez a két rendelkezés az ún. referencia időszakról és a maximális munkaidő alóli egyéni mentesülésről szól. Biztosítani kell a munkavállalók egészségének és biztonságának magas szintű védelmét a munkaidővel kapcsolatban. A munkaidő megszervezése tekintetében nagyobb rugalmasságot kell adnia a vállalkozásoknak és a tagállamoknak. Lehetővé kell tennie a szakmai tevékenység és a magánélet jobb összehangolását.

Az irányelvjavaslat egységes keretbe foglalja az eddigi szabályozásokat, valamint átláthatóbbá teszi az irányelvvel kapcsolatos megfogalmazásokat is. Ennek

alapján rendezni kívánja a munkaidő, a pihenőidő, az ügyeleti idő meghatározását, a heti munkaidő maximális óraszámát, a heti munkaidő meghatározására vonatkozó referencia időszak kiszámítását, az egyéni mentesítés lehetőségét, valamint a kompenzáló pihenőidő érvényesítésének határát.

Az eddigi szabályozások csak a munkaidő és a pihenőidő meghatározását tartalmazták, a tagállamokra bízva az ügyeleti idő fogalmának definiálását, ezzel nyitva hagyva a kérdést, hogy az ügyeleti idő a munkaidő részének számít-e. A „munkaidő” és a „pihenőidő” meghatározása az új módosító javaslattal sem változik. A javaslat két új meghatározást vezet be: a „rendelkezésre állási időt” („on call time”), azaz a kvázi ügyeleti időt és „a rendelkezésre állási idő nem aktívan töltött részét” („inactive time”).

A bizottsági javaslat szerint a rendelkezésre állási idő nem aktívan töltött része nem követel meg ugyanolyan szintű védelmet, mint az aktívan töltött része. Rendelkezésre állási idő az az időtartam, amely alatt a munkavállaló a munkahelyén köteles rendelkezésre állni annak érdekében, hogy munkáltatói felszólításra a tevékenységét vagy feladatát végezni tudja. A rendelkezésre állási idő nem aktívan töltött része ezzel szemben az az időszak, amely alatt a munkavállaló rendelkezésre áll, azonban a munkáltatója nem szólította fel a tevékenységének vagy feladatának végzésére.

A javaslat ugyanakkor lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az irányelv nemzeti jogba való átültetésekor rendelkezhesenek úgy is, hogy az ügyeleti idő inaktív részét is munkaidőként számítsák be.

A heti munkaidővel kapcsolatos rendelkezések az eddigiekkel megegyezően 48 órás munkahetet írnának elő, az abszo-

lút maximum pedig 60 órától 65 órára nőne. Az átlagos munkahét kiszámításához használt általános referencia időszak négy hónap maradna, bár a javaslat szerint a tagállamoknak lehetősége lenne arra, hogy ezt az időszakot akár egy évre is meghosszabbítsák, amennyiben a szociális partnerekkel is konzultálnak, és támogatják a szociális párbeszédet is.

A referencia időszak megnyújtásának lehetősége fontos a tagállamok számára, mivel néhány gazdasági ágazatban a munkaidő szezonális változása miatt a négyhónapos referencia időszak esetleg gazdasági problémákhoz vezetne. A referencia időszak kapcsán a javaslat tartalmazza, hogy az semmiképp se léphesse túl a munkaszerződés hosszát.

Az egyéni mentesítés („opt-out”) az irányelv-módosítás legkényesebb kérdése. Az 1993-as irányelv a tagállamoknak biztosította azt a lehetőséget, hogy a maximum 48 órás munkahétre vonatkozó rendelkezéseket ne alkalmazzák. A tagállamok közül ezzel a lehetőséggel először az Egyesült Királyság élt, de később az új tagállamok közül Ciprus és Málta is az egyéni mentesítés mellett döntött. Ezen kívül egyes országok (Luxemburg, Spanyolország, Franciaország és Németország) speciális területeken (szállodai ipar, vendéglátóipar és egészségügy) életbe léptették az egyéni mentesítést.

Az új javaslat értelmében továbbra is lehetséges lenne az egyéni mentesítés a 48 órás maximális munkahét alól, de világosabb és egyértelműen meghatározott feltételek szükségesek, amelyeket a munkáltató és a munkavállaló között ebben a tárgyban kötött megállapodás esetén be kell tartani. Az egyéni mentesítés közös megállapodás vagy az ágazaton vagy a munkahelyen belüli két fél közötti megállapodások útján jöhet létre.

A mentesítés nem kérhető a munkaszerződés aláírásával egy időben, és a munkavállaló az egyéni mentesítéshez adott hozzájárulását bármikor visszavonhatja. A mentesítésben közvetlenül a munkáltatóval is meg lehet egyezni, ha a nemzeti jog vagy gyakorlat értelmében kollektív tárgyalások nem alkalmazhatók a munkaidő kérdésében történő megegyezésre. A megállapodásnak mindenképpen írásban kell történnie, és maximum egy évig lenne érvényes.

Az egyéni „opt-out” továbbra is lehetséges marad azon vállalkozások számára, amelyek nem rendelkeznek sem kollektív szerződéssel, sem pedig munkavállalói képvisellel (például a kis- és mikrovállalkozások). Köteleznék a munkáltatókat, hogy nyilvántartást vezessenek a ténylegesen ledolgozott órákról, és azt tegyék az illetékes hatóságok számára elérhetővé.

A javaslat a kompenzáló pihenőidő tekintetében módosítja az eddigi rendelkezést, és megengedi, hogy a kompenzáló pihenőidőt ne azonnal, hanem csak 72 órán belül kelljen érvényesíteni.

A javaslat tartalmával kapcsolatos álláspontok eltérőek. Így az „opt out” (egyéni mentesítés) intézményét illetően a munkavállalók érdekképviselői szerve (CES) kizárólag ezen rendelkezés lehető leghamarabbi fokozatos eltörlését tartja elfogadhatónak. A munkáltatók érdekképviselői szerve, az UNICE viszont fenntartása mellett foglal állást, kiegészítve azt azzal a lehetőséggel, hogy a tagállamok kollektív megállapodás esetén engedélyezzék az „opt-out”-ot. A CEEP e rendelkezés fenntartása mellett foglal állást, erősítené azonban az alkalmazásának feltételeit.

A referencia időszakoktól való eltérések kérdését illetően a CES utal arra, hogy a munkaidő éves referencia időszak alapján történő kiszámítását már a jelenlegi jog-

szabályi keret is lehetővé teszi. A CES szerint a referencia időszak törvényhozás vagy rendeletalkotás útján 12 hónapra történő kiterjesztésére vonatkozó lehetőség el-lentétben áll a munkaidőről szóló modern megállapodásokkal. Így tehát a jelenlegi rendelkezések fenntartását támogatja. Az UNICE azt az álláspontot képviseli, hogy az irányelvnek lehetővé kellene tennie az egy-éves referencia időszakot és annak kollektív szerződés útján történő kiterjesztését. Szerinte e módosításnak figyelembe kell vennie az erős konjunktúraingadozások által érintett vállalkozások szükségleteit, csökkentenie kell az adminisztratív terheket, különösen a kis- és középvállalkozások tekintetében, és a kereslet csökkenése esetén fenn kell tartani a foglalkoztatottságot. A CEEP ugyanezen álláspontot képviseli.

A munkaidő fogalma meghatározásának kérdését illetően szintén eléggé eltérőek a vélemények. A CES úgy ítéli meg, hogy a „rendelkezésre állási idő nem aktívan töltött része” fogalmának bevezetése nem lenne arányos intézkedés a tagállamokban fel-merült problémákkal szemben. A CES szerint kisebb terjedelmű megoldásokat is lehetne találni. Az UNICE szerint csak a ténylegesen munkával eltöltött időszakokat kell munkaidőnek tekinteni, és a „munkaidő” fogalmának ilyen értelmű módosítását javasolja. A CEEP támogatja a „rendelkezésre állási idő nem aktívan töltött része” kategóriának a bevezetését, amelyet nem lehetne munkaidőként beszámítani.

IV. Tagállami gyakorlatok a heti maximális munkaidő vonatkozásában

A Bizottság javaslatában kiemelte, hogy a „tervezett intézkedés céljait, vagyis a munkaidő-szervezésre vonatkozó kö-

zösségi szabályok modernizálását a tag-államok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók, a Közösség a Szerződés 5. cikkében foglalt szubsidiaritás elvével összhangban intézkedéseket hozhat, és ezért került sor a kérdés irányelvben való szabályozására. A következői példák szemléletesen mutatják az egyes tagállami gyakorlatok közötti különbségeket.

Az EU-tagállamokban a munkavállalók megközelítőleg 70 százaléka kollektív megállapodás alapján, megszabott munkaidőben dolgozik. A leghosszabb (40 órás) munkaidő szerepel a kollektív megállapodásokban Magyarországon, Szlovéniában, Lengyelországon, Máltán, Litvániában, Észtországban és Görögországban; 39, illetve csaknem 39 órás munkahét a portugál, a luxemburgi, az ír és a svéd megállapodásokban; 38,5 órás munkahét a szlovák, a spanyol és az osztrák megállapodásokban; 38 órással az olasz, a belga és

1. táblázat. Éves munkaidő¹

Ország	Kollektív megállapodásokban szereplő idő, óra	Ledolgozott munkaidő, óra
Ausztria	1709	1778
Belgium	1794	1806
Dánia	1639	1732
Finnország	1753	1747
Franciaország	1599	1689
Görögország	1808	1855
Hollandia	1633	1716
Írország	1802	1824
Nagy-Britannia	1685	1962
Németország	1661	1760
Norvégia	1688	1731
Olaszország	1672	1696
Portugália	1736	1792
Spanyolország	1733	1820
Svédország	1738	1788

2. táblázat. A munkavállalók megoszlása az EU-tagállamokban a ledolgozott órák szerint², EIRO felmérés (2000)

Ország	Heti ledolgozott óraszám						
	- 10	10-19	20-29	30-39	40-44	45-59	60-80
Ausztria	0.9%	2.5%	10.1%	35.6%	30.7%	12.5%	7.7%
Belgium	1.2%	5.5%	11.7%	45.7%	19.6%	7.9%	8.3%
Ciprus		2.3%	4.8%	31.5%	26.6%	20.8%	13.9%
Csehország	0.6%	1.6%	3.5%	11.8%	53.7%	20.5%	8.3%
Dánia	2.5%	5.0%	5.8%	63.3%	10.3%	10.1%	3.0%
Egyesült Királyság	2.4%	9.0%	9.5%	33.3%	22.4%	16.8%	6.5%
Észtország	0.7%	1.3%	3.3%	6.3%	63.4%	16.9%	8.1%
Finnország	1.8%	2.3%	4.4%	35.0%	34.3%	15.3%	6.8%
Franciaország	1.2%	3.2%	9.7%	54.9%	11.6%	14.0%	5.3%
Görögország	1.4%	3.6%	5.4%	39.7%	31.4%	11.4%	7.1%
Hollandia	5.7%	10.6%	13.6%	30.7%	27.4%	9.5%	2.5%
Írország	1.0%	5.5%	8.7%	31.3%	24.5%	18.2%	10.8%
Lengyelország	3.4%	2.8%	5.7%	7.1%	37.9%	21.7%	21.4%
Lettország	1.3%	1.8%	4.8%	8.9%	45.0%	23.8%	14.6%
Litvánia	0.9%	2.0%	6.3%	8.7%	48.2%	16.5%	17.4%
Luxemburg	0.1%	2.6%	10.6%	8.0%	59.8%	13.2%	5.6%
Magyarország	0.6%	1.4%	2.9%	5.3%	62.4%	17.4%	10.0%
Málta	0.5%	2.8%	5.6%	9.5%	56.1%	22.3%	3.1%
Németország	2.2%	5.7%	9.0%	38.5%	28.9%	10.4%	5.3%
Olaszország	0.5%	5.1%	8.8%	26.6%	35.0%	18.4%	5.7%
Portugália	0.6%	2.9%	5.2%	16.8%	47.2%	19.3%	8.0%
Spanyolország	1.9%	3.3%	6.2%	15.4%	44.9%	20.5%	7.7%
Svédország	1.3%	2.5%	7.6%	21.9%	53.0%	10.9%	2.7%
Szlovákia	0,9%	0,9%	3.5%	5.2%	59.0%	24.3%	6.1%
Szlovénia	1.3%	2.9%	5.2%	35.4%	32.5%	17.2%	5.4%
EU-25	1,4%	3,6%	6,8%	25,1%	38,6%	16,4%	8,1%

a ciprusi megállapodásokban. 37 óra körüli a kollektív megállapodásokba foglalt munkaidő Hollandiában, Dániában, Nagy-Britanniában, Norvégiában, Finnországban, Németországban (ez utóbbiban 37,7 óra). A legrövidebb a munkahét Franciaországban (35 óra), ahol a munkanélküliség elleni harc egyik fontos eszközének tekintették a munkahét jelentős csökkentését.

A valójában ledolgozott munkaórák ezeket 2–3 órával meghaladják. Az újonnan csatlakozott országokban a munkahét átlagosan 41,5 óra, míg a régi tagállamokban 39,8 óra. Franciaországban a valójában ledolgozott munkaórák száma 37,7 óra. A 40 órát meghaladja vagy csaknem eléri a munkahét Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban, Ausztriában, Nagy-Britanniában (ez utóbbiban 43,6 óra a gyakorlatban ledolgozott munkahét), a skandináv államokban. Nem éri el a 39 órát, de meghaladja a 38-at a munkahét Hollandiában és Olaszországban.

Kelet-Európában a ledolgozott munkahét Lettországon a leghosszabb (43,6 óra), de a 41 órát meghaladja Szlovákiában, Szlovéniában, Lengyelországban, Észtországban, Csehországban. Magyarországon a ledolgozott munkaórák száma 40,9. A munkahét a legrövidebb Litvániában (39,5 óra).

A 15 korábbi EU-tagállamban a munkavállalók 35,4 százaléka 30–39 órát dolgozott hetente, 28 százalékuk pedig 40–44 órát. 20 óránál kevesebbet dolgozott a munkavállalók 7,4 százaléka. Nem kis arányban voltak olyanok, akik 45 óránál többet dolgoztak (az EU-ban átlagosan 20,4 százalék, de pl. Spanyolországban 28, 2 százalék.). Az újonnan csatlakozott és a csatlakozó országokban a 30–39 órát dolgozók aránya az összes munkavállaló között mindössze 8,5 százalék

volt. A döntő többség (43,5 százalék) 40–44 órát dolgozott hetente, míg az összes munkavállaló 38 százalékának munkahete 44 óránál hosszabb volt.

A munkaadók leginkább Hollandiában, Ausztriában és Nagy-Britanniában túlóráztatják a dolgozókat (25–30%-uk túlórázik), a legkevésbé Dél-Európában. Túlórában átlagban heti 8 órát dolgoztatnak, de nem mindenütt fizetik meg a túlóradíjat. Teljes egészében állják a túlóra költségeit a munkaadók Németországban, Olaszországban és Finnországban, ugyanakkor Franciaországban, Hollandiában és Belgiumban csupán részben.

Nagy-Britannia különösen széles körben alkalmazta és alkalmazza az „opt-out” (egyéni mentesítés) intézményét, tekintettel arra, hogy az eredeti, 1993-as irányelv nem tartalmazott egyértelmű rendelkezéseket abban a vonatkozásban, hogy mikor lehet eltérni a maximum hártótól. A 2000-es adatok szerint a brit munkavállalók 16%-a többet dolgozott a heti 48 óránál. Egy felmérés szerint a brit munkavállalók 33%-ával íratnak alá egy olyan megállapodást, amelyben vállalják, hogy hetente többet dolgoznak 48 óránál. Az angolszász modell hívei gyakran példálózhatnak a rugalmas munkaerőpiac és a gazdaság sikerei közötti összefüggésekkel.

A Financial Times 2004. március 28-ai számában megállapította, hogy Nagy-Britanniának a munkaidő munkavállaló általi önkéntes hosszabbítására irányuló harcában az ország mögé állt Németország is. Egyben arról adott hírt, hogy Tony Blair és Gerhard Schröder magánbeszélgetésük során megállapodtak arról, hogy a brit „opt-out” a jövőben is fenn kell, hogy maradjon.

Alejandro Cercas, szocialista EP-képviselő jogi kötőerővel nem bíró jelenté-

sében arra kérte az Európai Bizottságot, hogy „az irányelv széles körű és szisztematikus megsértése miatt” indítsa eljárást az Egyesült Királysággal szemben. A „kereszténydemokraták” már bizottsági szinten is a jelentés ellen szavaztak az Európai Parlamentben. A szocialisták azonban támogatták azt. Ezzel szemben Liz Lynne, liberális brit EP-képviselő a brit és más tagállami munkaerőpiac közötti különbségre hívta fel a figyelmet, és álláspontja szerint meg kell adni a munkavállalóknak a lehetőséget, hogy túlórázásal több pénzt keressenek.

Philip Bushill-Matthews, konzervatív képviselő szerint a brit munkavállalók saját belátásuk szerint meghatározott konstrukcióban kívánnak dolgozni. Jean Lampert, zöldpárti képviselő szerint „mind az egyén, mind a társadalom számára rossz a hosszú munkaidő. Az egészségre és a biztonságra is igazi veszélyt jelent, tekintettel arra, hogy kimerülnek és kiégnek a munkavállalók.”

Franciaország és Hollandia – amint arról a III. pontban írtunk – is megkezdte az egészségügyi dolgozók vonatkozásában az egyéni mentesítés („opt-out”) alkalmazását, míg Luxemburg a szállodai alkalmazottakra kívánta alkalmazni ezen intézményt. A 2004 májusában csatlakozó országok közül Málta és Ciprus volt leginkább érdekelt ezen intézmény alkalmazásában.

Az Európai Bíróság készenléti ügyeletről hozott bírósági ítéletei több tagállamot is arra készítetnek, hogy éljen az „opt-out” lehetőségével az egészségügyben. Elképzelhető, hogy több további frissen csatlakozott tagállam, köztük Magyarország is az egyéni mentesítéssel próbálja csökkenteni a bírói ítéletből esetlegesen a jövőben adódó költségvetési és pénzügyi terheket.

V. A referencia időszakkal kapcsolatos tagállami szabályozások

A vállalatok gazdasági helyzete és a munkaerő elérhetősége alapvetően meghatározza, mennyiben képesek a rugalmas munkavégzés lehetőségét felkínálni alkalmazottaik számára. A munkavállalók elismerik, hogy a munkaerő hatékonyabb kezelése és a munka megszervezése nagyban segíti őket a munkavégzés és a családi élet összeegyeztetésében, de mégis jobban kedvelik a rendszeres munkaidő-megállapodásokat, az előre kiszámíthatóságot.

A Bizottság által készített jelentés megállapította, hogy az akkori tizenöt tagállam közül csupán négy (Görögország, Írország, Portugália és Nagy-Britannia) ültette át megfelelően az 1993-as irányelvnek a referencia időszak számítására vonatkozó rendelkezését.

VI. Magyar szabályozás

A magyar szakszervezetek jóval korábban napirendre tűzték a heti munkaidő csökkentését. Már 2003-ban szó volt a törvényes heti 40 órás munkaidő két lépcsőben, 38 órára történő csökkentéséről. Az ezzel kapcsolatos megállapodást azonban nem sikerült tető alá hozni. A munkaadói szervezetek ellenállásába ütközött a terv. Véleményük szerint a gazdaság állapota nem teszi lehetővé a munkaidő ilyen mértékű csökkentését; illetve a heti munkaidő visszafogása korlátozná a termelékenység növekedését, és a béremeléssel azonos hatást váltana ki, hiszen ugyanannyi bérért rövidebb időt kellene dolgozni.

2004-ben kényszerűségből napirendre került, hogy akár más intézkedések

kel, például a 20 perces ebédszünet munkaidőbe történő építésével, illetve december 24-e munkaszüneti nappá nyilvánításával is csökkenthető lenne a munkaidő. Ugyanakkor a szakszervezetek aláhúzták, hogy ezek az intézkedések nem helyettesíthetik a 38 órás munkahét bevezetését, amit már egyes kollektív szerződések is tartalmaznak. A pótmegoldásra azért van szükség, mert a 2004 őszén hivatalba lépett új kormány is azt hangsúlyozta, hogy újra kell gondolni a szakszervezeti igényt, mert a 38 órás munkahét bevezetése nem szolgálja az ország érdekeit. Abban azonban partner a kormány, hogy 2005-ben december 24-e már munkaszüneti nap legyen, illetve a 20 perces ebédszüneti idő fokozatosan beépüljön a munkaidőbe.

A munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozó korábbi magyar szabályok teljes mértékű átdolgozását igényelte a munkaidő szervezésére irányadó 93/104/EGK irányelv azon rendelkezéseinek figyelembevétele, amelyek szerint a heti munkaidő mértéke a 48 órát nem haladhatja meg, és ebbe a túlmunkát is be kell számítani.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mtv.) 117. § (1) bekezdése megadja a munkaidő fogalmát, amelyet a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó időtartamként definiál, amibe be kell számítani a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység időtartamát. Eltérő rendelkezés vagy megállapodás hiányában a munkaidőbe a munkaközi szünet időtartama – a készenléti jellegű munkakör kivételével – nem számít be.

A teljes munkaidő mértéke napi nyolc, heti negyven óra. Munkaviszonyra vonatkozó szabály vagy a felek megállapodása ennél rövidebb teljes munkaidőt is előír-

hat. A teljes munkaidő mértéke – a felek megállapodása alapján – legfeljebb napi tizenkét és legfeljebb heti hatvan órára emelhető, ha a munkavállaló készenléti jellegű munkakört lát el.

Az egészségügyi tevékenységre vonatkozóan, a referencia időszakot illetően, külön törvényben meghatározott ügyeleti, készenléti feladatok ellátásában részt vevő munkavállaló esetében kollektív szerződés legfeljebb hathavi, illetve legfeljebb huszonhat heti munkaidőkeretet is megállapíthat. Az Mtv. 117/A. § felhatalmazása alapján meghatározott tevékenységi körökben (mint például az egészségügy) és munkakörökben a kollektív szerződés a munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozóan, továbbá a készenléti és ügyeleti munkavégzéssel kapcsolatban a Mtv.-től eltérő szabályokat állapíthat meg. A szabályozás gyakorlatban történő megvalósítását a VIII. pontban részletezzük.

VII. A lisszaboni folyamat és a versenyképesség

Az eredeti, munkaidőről szóló irányelvet 2003-ban fogadták el. Az ebben a jogszabályban meghatározott célkitűzések megvalósításával kapcsolatban kérdéseket vetett fel a Lisszaboni Stratégia. Az Unió 2000 márciusában annak megvalósítását tűzte ki célként, hogy Európa 2010-re a világ legversenyképesebb, dinamikus és tudásalapú gazdasága legyen.

Az EU 2002-es foglalkoztatási irányvonala felhívja a szociális partnerek figyelmét tárgyalások folytatására a rugalmas foglalkoztatásról, az ezt erősítő éves munkaidőkeretről, a munkaidő, a túlóráztatás csökkentéséről, a részidős foglalkoztatás elősegítéséről. Példaként említhető Hollandia, ahol a munkanélküli-

ség elleni harc fontos eszközének tekintik a munkaidő csökkentését. Ezt segíti elő pl. egy 1996-ban hatályba lépett törvény. A munkaidő csökkentését továbbá részben a kollektív szerződésekben megállapított munkaidő segítségével, részben a részmunkaidő elterjesztésével érték el. Ezt segítette az állami szektorba felvett fiatalok részmunkaidős foglalkoztatása, valamint a vállalatok ösztönzése a részmunkaidős munkavállaló alkalmazására.

A lisszaboni folyamat félidei felülvizsgálatát célzó, Wim Kok egykori holland miniszterelnök vezette szakértői csoport vezetésével készült jelentés készítése során jelentős véleménykülönbségek alakultak ki a magas szintű szakértői csoporton belül. A Guardian szerint az egyik leghevesebb vitát a munkaadók és a szakszervezetek képviselői között a hosszabb munkaidő kérdése okozta. A munkaadók a munkaidő tekintetében nagyobb rugalmasságot szorgalmaztak, a 35 órás munkahetet alkalmazó francia modellt nem tekintették fenntarthatónak. A szakszervezet képviselői kevésbé voltak kompromisszumkézsékesek ebben a kérdésben. John Monks, az Európai Szakszervezeti Szövetség elnöke az Egyesült Államok helyett Finnországot állította példaképként.

A Kok-jelentés egy nagy kérdés mindenképpen felvet: reális lehet-e még a 2010-re kitűzött cél? Az Európai Uniónak meg kell küzdenie azzal, hogy míg egyik oldalról a kohéziós politika kiszélesítésére szeretnének törekedni és a szolidaritás-politikát elmélyíteni, addig a másik oldalon a versenyképesség szempontjából elmaradtak azok az intézményfejlesztések és programok, melyek valós közelségbe hozhatnák a cél elérését. Az utóbbi évek (évtizedek) tendenciája nehéz feladat elé állítja az Európai Uniót.

Miközben az Ázsiával és az Amerikai Egyesült Államokkal folytatott gazdasági versenyben folyamatosan felzárkózásra kényszerül, a megteremtett szociális jogok és értékek megtartása és fejlesztése is ugyanolyan erős igényként jelentkezik.

A munkaidő-irányelv tekintetében is fontos megjegyezni, hogy bár az emberi egészség és biztonság védelme nagy hangsúlyt kap az európai jogalkotás folyamatában, nem hagyhatók figyelmen kívül azok a gazdasági érdekek sem, melyek lehetővé teszik azt, hogy a szociális juttatásokra, az emberibb munkakörülmények megteremtésére anyagi források jussanak.

VIII. Magyarországi tapasztalatok

Magyarország tekintetében megállapíthatjuk, hogy nagyrészt hasonló helyzettel kell szembenéznünk hazánkat érintően is. A problémát tovább nehezíti az is, hogy a munkaidő-irányelv betartásának nehézsége mellett a sokszor nem megfelelő körülmények és a feszített, felelősségteljes munka nem teszi vonzóvá az egészségügyi pályát a pályaválasztók számára. Az orvosi egyetemet, rezidensképzést végzettek körében egyre nagyobb kivándorlást tapasztalhatunk, a végzett orvosok sok esetben más pályákon próbálnak érvényesülni. Az elsődleges felmérések alapján látszik, hogy a külföldi munkavállalással kapcsolatos, sokszor bürokratikus útvesztők és az elégséges nyelvtudás hiánya miatt elmaradt az EU-hoz való csatlakozás után várt kivándorlási roham, de így sem szabad alábecsülni azt a veszélyt, hogy a magyar egészségügynek már rövid távon is nagyon komoly orvoshiánygyal kell szembenéznie. Az uniós szabályozások ugyanis külföldön is működnek,

de amennyiben a feltételek adottak, a magasabb bérért és a kedvezőbb munkakörülményekért így is megéri az orvosoknak más országban szerencsét próbálni. (A Magyar Orvosi Kamara előrejelzése szerint 2004. május 1-je és december 31-e között várhatóan megközelítőleg 500 orvos hagyja majd el hazánkat, ami szinte egy egész végzős orvosi évfolyamnak megfelelő létszámot jelent).

Az irányelvtervezet által előírt maximális 48 órás munkahét és az abszolút maximum 65 órára bővíthető munkaidő még kevesebb lehetőséget ad arra, hogy az orvosok többet tudjanak keresni, és egy esetleges döntés értelmében még az ügyeletben (egyébként kórházban, mentőállomáson stb.) eltöltött időnek is csak bizonyos részét számítják bele a munkaidejükbe. (A jelenlegi szabályozás szerint az ügyeleti idő egy része munkaidőnek számít, míg a teljes ügyeleti idő is csak meghatározott feltételekkel növeli a nyugdíjidőszakot. – 233/2000. (XII. 23.) Kormányrendelet 12/A §).

Az irányelv jelenleg hatályban levő változata rendelkezéseinek a magyarországi kórházak nem tudnak maradéktalanul megfelelni, még akkor sem, ha megpróbálnak minden előírást betartani. Ha a heti 48 vagy 60 óra letelik, és az adott orvos nem dolgozhatna tovább, de nincs elegendő kolléga, aki le tudná váltani, a betegellátás zavartalansága érdekében akkor is munkába áll, ha ezzel a jogszabályokat szegi meg.

Az irányelvvvel kapcsolatos magyarországi reakciók vegyesek, bár azt minden érintett elismeri: a jelenlegi szabályozás felülvizsgálata sürgető és szükséges.

Golub Iván, a Magyar Kórházszövetség elnöke már korábban is jelezte, hogy megoldatlan a hazai egészségügyi intézmények ügyeleti rendszere, pénz híján ugya-

nis nem tudják kifizetni a jogszabály szerint járó pótdíjakat. Az ügyeleti időnek a munkaidőből való kivétele ezt a helyzetet csak ronthatja.

A Magyar Orvosi Kamara képviselőtestülete 2004. szeptember 29-ei határozatában „a leghatározottabban visszautasítja” az Európai Unió munkaidőt szabályozó irányelvének módosítására tett javaslatban szereplő indítványokat, és tiltakozik a javaslatok esetleges irányelvbe foglalása ellen.

Dr. Gyenes Géza, a Magyar Orvosi Kamara főtitkára elmondta, hogy a magyar orvosok és az egészségügyi dolgozók amúgy sem könnyű helyzetét az uniós szabályozások és azok a nemzeti jogba való átültetésének módja is nehezíti. A problémák megoldását a főtitkár alapvetően a következő kérdésekben látja: az ügyeleti idő teljes hosszának a munkaidőbe és szolgálati időbe való beszámítása. Ennek megállapítását a szolnoki és a soproni kórház néhány dolgozója keresetben kérte peres eljárás keretében. A várhatóan precedens értékű jogerős ítéletet azonban még nem hozták meg.

A maximum 48 órás heti munkaidő mellett a 60 (új javaslat szerint 65) órás abszolút maximumnak az egészségügyben kb. 80 órára való kiterjesztése lehetővé tenné az orvosoknak a nagyobb munkabérhez jutást, valamint annak biztosítását, hogy a kórházak folyamatosan és zavartalanul működjenek.

Kökény Mihály, az egészségügyi tárca korábbi vezetője is kifejtette véleményét az irányelvtervezettel kapcsolatban, miszerint: az uniós munkaidő-irányelv nagy szabadságot hagy a tagállamoknak, így nemzeti szabályozások dönthetik el az ügyeleti és készenléti idők beszámításait. A tervezet – várható elfogadása esetén – az orvosok munkaidejéről szü-

letett korábbi luxemburgi bírósági ítéletet is felülírja. Kőkény Mihály szerint az egészségügyi miniszterek a további európai fórumokon is egyetértenek majd a Bizottság álláspontjával, mert egyetlen uniós ország sem tudná elviselni a bírósági ítéletnek megfelelő számú munkaerő foglalkoztatását és annak finanszírozását. Elmondta, az irányelv miatt nem nagyon lesz szükség az egészségügyi dolgozók május 1-jétől hatályos munkaidőszabályozásának átdolgozására, és az intézményi sürgősségi osztályok szervezését sem teszi fölöslegessé.

A német orvosi kamara kezdeményezésére várhatóan rövid időn belül Strasbourgban találkozhatnak majd a tagállami kamarák képviselői az európai parlamenti képviselőkkel, hogy felhívják a figyelmüket az új javaslatokkal kapcsolatos problémáikra. A találkozási célja, hogy elérje: az Európai Parlament az eljárás során álljon ki az egészségügyi dolgozók érdekei mellett, ahogyan azt tette 2004 februárjában.

Ami a legújabb fejleményeket illeti, az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága 2004. október 19-ei ülésén a javaslattal már foglalkozott, és az idei évben hatályba lépő, az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló LIII. törvény alapján támogatta az egyeztetési eljárás megkezdését 2004/0209 (COD). Az irányelv várhatóan a jövő év elején kerül elfogadásra.

IX. Összegzés

A munkaidőt szabályozó irányelv által legérintettebb ágazatok a szállodaipar, a vendéglátóipar, a legnagyobb problémákkal az irányelv gyakorlatba való átülteté-

se során azonban kétségkívül az egészségügyben találkozhatunk. A tagországok közül mindegyikben problémát okozott eddig is az irányelvnek való megfelelés, és a helyzet várhatóan az új javaslat elfogadása után sem lesz könnyebb.

A kórházak még a nemzeti szabályozásokat megszegve sem voltak képesek betartani az előírásokat, s bár az új rendelkezések ugyan az eredeti, még szigorúbb tervezett bizottsági előírásokhoz képest jelentősen enyhébbek (például nem zárják ki teljesen az „opt-out” lehetőséget, csak szigorúbb feltételekhez kötik azt; az ügyeleti idő munkaidőbe való beszámítását pedig részben a tagállamok hatáskörében hagyják), de így is lehetetlen a betartásuk az egészségügyi szektorban.

Az egészségügyi ágazat az Európai Unió minden tagállamában folyamatos társadalmi viták és párbeszédnek színtere, nehéz helyzetét a legtöbb esetben nemcsak a nem gazdaságos működés okozza, hanem az is, hogy az egészségügyi dolgozók által nyújtott, sokszor ember feletti teljesítmény honorálása, munkakörülményeik messze alulmúlják az erkölcsileg elfogadható szintet. Az Európai Unió a tagállamok kormányaival együttműködve próbálja garantálni számukra az említett feltételeket, de gyakran tapasztalhatjuk, hogy a pozitív szándék ellenére sem javul az egészségügy helyzete.

A munkaidő-irányelv tervezetének rendelkezései következtében németországi számítások szerint az egészségügyi dolgozók létszámát mintegy 24%-kal kellene növelni a szabályozásoknak való megfelelés érdekében, ami 15–27 ezer további orvos munkába állását jelentené, ezzel 1,75 milliárd euró többletkiadást generálva. Brit számítások szerint a szigetországban 6250–12 500 új orvosra lenne szükség. Magyarországon a mi-

nisztériumok által végzett háttérszámítások szerint megközelítőleg 4500 orvossal többre lenne szükség. Ezek a számok nemcsak anyagi vonzatuk miatt teszik tulajdonképpen lehetetlenné az irányelv betartást, de azért is, mert az országok nem rendelkeznek olyan mennyiségű orvos-utánpótlással, amiből egyes országok esetében akár több mint 10 000 új orvos helyezkedhetne el.

Összegzésként elmondhatjuk, hogy az Európai Uniónak igen nehéz dolga van akkor, amikor az egyébként nem maradéktalanul pozitív gazdasági versenyképességi mutatókat rövid távon szeretné jelentősen javítani, ugyanakkor viszont példás lelkiismerettel próbál gondoskodni a munkavállalókról.

BALÁZS KATALIN-SZALÓKI KATALIN

Irodalom

- Third European Working Conditions survey on working conditions (2000), http://www.eurofound.eu.int/working/3wc/3wcindex_3.htm
- Borbély Szilvia: Kollektív alku az EU-tagállamokban 2004-ben (Szakértői elemzés)
- MSZEIB/SZGTI- 2004. október
- C-303/98
- C-151/02
- 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről
- 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéhez fűzött hatályos törvénykommentár (CD-Komplex)
- 93/104/EK irányelv a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól
- A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 93/104/EK tanácsi irányelvnek az abból kizárt ágazatok és tevékenységek szabályozása céljából történő módosításáról szóló 2000. június 22-i 2000/34/EK irányelv
- Az Európai Parlament és Tanács 2003/88/EK irányelve a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól
- C-397/01-C-403/01
- A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
- Európai Bizottság közleménye a munkaidő bizonyos vonatkozásairól szóló 93/104/EK (később: 2003/88/EK) irányelv felülvizsgálatára (COM/2003/843)
- Financial Times 2004. március 28-i száma
- <http://www.euobserver.com>
- <http://www.bruxinfo.hu>
- Eberling, M., Hielscher, V., Hildebrandt, E. and Jürgens, K, *Prekäre Balancen, Flexible Arbeitszeiten zwischen betrieblicher Regulierung und individuellen Ansprüchen*, edition sigma, Berlin, 2004., <http://www.eurofound.eu.int/ewco/2004/04/DE0404NU04.htm>
- <http://www.euractiv.com>
- <http://www.europa.eu.int>
- 19. Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról (Ötödik, átdolgozott, bővített kiadás), Magyar Országgyűlés, 2002
- Magyar Orvosi Kamara Képviselőtestületének 2004. szeptember 29-i határozata (<http://www.mok.hu>)
- Köves Ervin: Maradhat a munkaidő-szabályozás, 2004. szeptember 29. (<http://www.mok.huc>)
- Kökény Mihály a munkaidőről szóló új EU-irányelvről (MTI)

Jegyzetek

- 1 Az adatok a régi tagállamokra, a 2002-es évre vonatkoznak, forrásuk a ETUC.
- 2 Az adatok az EU 15 régi tagállama tekintetében 2000-ből valók, a 10 új tagállam esetében pedig 2001-ből. Forrásuk az EIRO (<http://www.eurofound.eu.int/ewco/3wc/3wc14.htm>, valamint <http://www.eurofound.eu.int/working/cc/cc11.htm>).

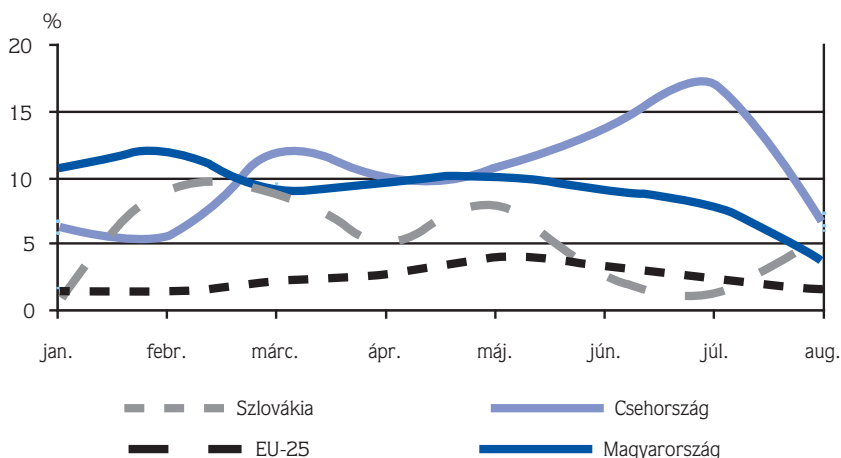
EU-csatlakozás a statisztikák tükrében

Az Európai Unió (EU-25) *ipari termelése* 2004 augusztusában 0,5 százalékkal csökkent az előző hónaphoz viszonyítva a júniusi és júliusi stagnálást követően. A 15 régi tagállam átlagában a termelés volumene 0,3%-kal maradt el az előző havi szinttől. Az EU-25 esetében a nem tartós fogyasztási cikkek termelése nőtt egyedül egy hónap alatt, a többi ágazat kibocsátása visszaesett, a legjelentősebb mértékben a tartós fogyasztási cikkeké és az energiatermelő ágazatoké.

A tagállamok közül – melyekre rendelkezésre állnak az augusztusi adatok – mindössze hat országban nőtt az ipari termelés volumene, közülük a legnagyobb mértékben Szlovákiában (+2,3%) és Svédországban (+1,8%). Írország ipara rég nem látott rossz teljesítményt re-

gisztrált, 13,0%-kal csökkent a termelés volumene augusztusban. Három százaléknál feletti mértékben esett vissza az ipar kibocsátása Csehországban és Görögországban.

Az előző év azonos időszakához viszonyítva az ipari termelés volumene 1,1 százalékkal nőtt az EU-15, illetve 1,5%-kal az EU-25 vonatkozásában. Az EU ipari termelésének volumennövekedési üteme csak az év első két hónapjában volt enél gyengébb. A 25 tagállam átlagában számottevően bővült a beruházási javakat gyártó, illetve a továbbfelhasználásra termelő ágazatok termelése: rendre 4,4 és 3,3%-kal. Az energiatermelő, valamint a nem tartós fogyasztási cikkek gyártó ágazatok teljesítménye elmaradt az előző év augusztusi szintjétől.



1. ábra. Az ipari termelés volumenének változása az előző év azonos időszakához képest, 2004

Az EU-tagállamok fontosabb gazdasági mutatóinak alakulása

Ország	Ipari termelés volumen-változása*, % 2004. aug./ 2003. aug.	Munka-nélküliségi ráta**, % (ILO definíció alapján) 2004. aug.	Fogyasztói árak változása, % 2004. szept./ 2003. szept.	Külkereskedelmi egyenleg, milliárd euró 2004. jan.-júl.
Ausztria	6,1a)	4,5	1,9	0,3
Belgium	4,0	8,6	1,8	11,5
Ciprus	0,7a)	4,5	1,8	-1,8b)
Csehország	6,7	8,5	2,8	-0,8
Dánia	-1,2	5,8a)	0,9	4,0
Egyesült Királyság	-0,5	4,7c)	1,1	-56,0
Észtország	6,0	8,7	3,8	-1,4
Finnország	7,2	9,0	0,2	4,9
Franciaország	0,3	9,6	2,2	-2,7
Görögország	-0,6	..	2,9	-17,7
Hollandia	-0,8	4,8a)	1,1	18,4
Írország	-12,6	4,4	2,4	21,9
Lengyelország	8,4	18,7	4,7	-7,1
Lettország	5,0	10,6	7,7	-1,3
Litvánia	4,5	11,0	3,0	-1,5
Luxemburg	..	4,3	3,1	-1,9
Magyarország	3,6	5,9	6,7	-3,0
Málta	..	8,7a)	3,2	..
Németország	4,6	9,9	1,9	98,7
Olaszország	-3,5	8,5d)	2,1	-0,2
Portugália	-4,5	6,4	2,1	-8,2
Spanyolország	1,7	11,0	3,2	-29,8
Svédország	4,3	6,2	1,2	12,2
Szlovákia	5,4	15,7	6,4	-0,5
Szlovénia	2,5	6,2	3,4	-0,7
EU-15	1,1	8,1	1,9	..
EU-25	1,5	9,0	2,1	..

*Munkanapokkal kiigazított érték.

** Szezonálisan kiigazított érték.

a) júl. – b) jan-jún. – c) jún. – d) jan.

A tagállamok többségében az augusztusi – előző év azonos időszakához viszonyított – ipari teljesítmény a korábbi hónapokhoz képest mérsékeltebb növekedést, illetve nagyobb arányú visszaesést mutatott. Az újonnan csatlakozott országokban volt jelentősebb a termelés volumenének növekedési üteme, öt százalék fe-

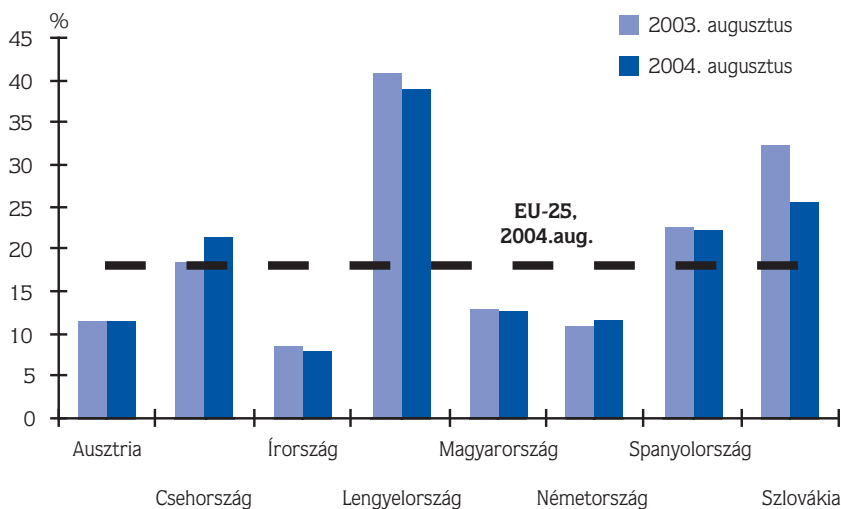
letti mértékű bővülést öt új (Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország és Szlovákia) tagállam mellett csak egy régióban (Finnország) jegyezték.

Az Európai Unió 25 tagállamának átlagában 2004 augusztusában 9,0%-os volt a szezonálisan kiigazított *munkanélküliségi ráta*, ugyanannyi, mint az előző

hónapban és egytized százalékponttal alacsonyabb, mint az előző év azonos időszakában. A 15 régi tag átlagában 2003 áprilisától változatlanul 8,1%-os a munkanélküliség. A tagállamok közül a munkanélküliek gazdaságilag aktív népességhez viszonyított aránya Luxemburgban, Írországbán, Cipruson, Ausztriában és az Egyesült Királyságban (júniusban) volt a legalacsonyabb. A legmagasabb Lengyelországban (18,7%) és Szlovákiában (15,7%) volt a munkanélküliek aránya. Az előző év azonos időszakához viszonyítva tizenegy tagállamban nőtt, tizenegyben csökkent a munkanélküliek aránya. Arányaiban Hollandiában (a 2003. júliusi 3,8-ről 2004 júliusára 4,8%-ra), Luxemburgban (3,8-ről 4,3%-ra), Svédországban (5,7-ről 6,2%-ra) és Csehországban (8,0-ről 8,5%-ra) nőtt leginkább a munkanélküliségi ráta értéke. A legjelentősebb mértékben Észtországban (10,1-ről 8,7%-ra), Litvániában (12,5-ről 11,0%-ra) és Szlovéniában (6,7-ről 6,2%-ra) csökkent a munkanélküliek aránya.

2004 augusztusában az előző év azonos időszakához képest az EU-25 átlagában sem a munkanélküli férfiak, sem a nők aránya nem változott, 8,3, illetve 10,0%-on állt. A férfiak körében a munkanélküliség egy év alatt nyolc tagállamban nőtt, tizenben csökkent, egyben pedig nem változott az augusztusi adatok alapján, míg a nők esetében tíz tagállamban erősödött, kilencben pedig mérséklődött. A 25 éven aluliak munkanélküliségi rátája 18,1%-os volt az EU-25 esetében, háromtized százalékponttal alacsonyabb, mint egy évvel korábban. Írországbán (7,9%), Hollandiában (8,4% júliusban) és Ausztriában (9,8%) volt a legalacsonyabb, Lengyelországban (38,8%) és Szlovákiában (25,4%) a legmagasabb a fiatal munkanélküliek aránya. Augusztusban 12 tagállamban volt alacsonyabb, hétben magasabb a 25 éven aluli munkanélküliek aránya, mint egy évvel korábban.

2004 szeptemberében a *fogyasztói árak*¹ az EU-25 átlagában 0,2%-kal nőttek az előző hónaphoz viszonyítva. A fogyasztó-



2. ábra. A 25 éven aluliak munkanélküliségi rátája

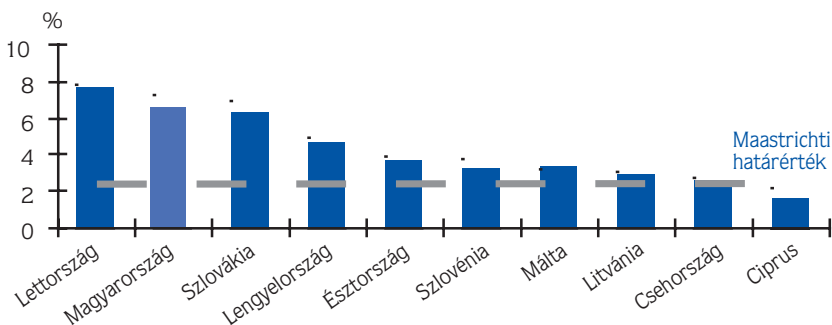
tói árak átlagos színvonala öt tagállamban alacsonyabb volt, mint egy hónappal korábban, egy országban nem változott, tizenkilencben nőtt, legjelentősebb mértékben Görögországban (+2,1%), Cipruson (+1,0%), illetve Dániában, Hollandiában és Svédországban (egyenként +0,8%). Szeptember folyamán az EU-25 átlagában csökkentek az élelmiszerek és alkoholmentes italok (-0,1%), a közlekedés és szállítás (-0,4%), a távközlés (-0,1%), a szabadidő és kultúra (-0,6%), valamint a vendéglátás és szálláshely-szolgáltatás (-0,5%) árai. Legjelentősebb mértékben a ruházat és lábbeli, illetve az oktatás árai nőttek egy hónap alatt, 3,9, illetve 1,6%-kal.

Az előző év azonos időszakához viszonyítva 2004 szeptemberében a fogyasztói árak átlagosan 2,1%-kal nőttek az EU 25 tagállamában. A 25 ország átlagában olcsóbbá vált a távközlés, a ruházat és lábbeli, valamint a szabadidő és kultúra: rendre 2,3, 0,4, illetve 0,2%-kal. Az egy évvel korábbi szinthez képest az egészségügyi szolgáltatás (+7,1%), illetve a szeszes italok és dohányárak (+6,2%) árai emelkedtek a legnagyobb mértékben. A közlekedésért és szállításért 4,1, az oktatásért 3,7, a lakásszolgáltatásért, vízért, villamos energiáért, gázért és egyéb tüzelőanyagokért átlagosan 3,3%-

kal kellett többet fizetni, mint egy évvel korábban.

A tagállamok közül a fogyasztóiár-növekedés éves üteme szeptemberben Finnországban és Dániában volt a legkisebb, nem érte el az 1%-ot. Lettorszában, Magyarországon és Szlovákiában ugyanakkor meghaladta az öt százalékot is az inflációs ráta. Az előző hónapoz képest három tagállamban erősödött (Görögország, Litvánia, Málta), kettőben nem változott (Dánia, Svédország), húszban pedig mérséklődött a fogyasztóiár-növekedés éves üteme. Az egy évvel korábbi szinthez képest az árnyövekedési ütem 12 országban emelkedett. Közülük az öt régi tagállamban kevesebb mint 1 százalékponttal, az újonnan csatlakozott országokban 1,5–4,5 százalékpont közötti mértékben.

Az előző év azonos hónapjához viszonyítva szeptemberben az átlagosnál jóval nagyobb mértékben drágultak az élelmiszerek és alkoholmentes italok Lettorszában (+10,9%) és Lengyelországban (+8,1%). A szeszes italok és dohányárak éves árnyövekedési üteme Franciaországban, Máltán, Magyarországon és Cipruson is két számjegyű volt. A ruházat és lábbeli Szlovéniában (+5,7%), Görögországban (+5,0%) és Lettorszában



3. ábra. Fogyasztóiár-változás éves üteme 2004. szept./2003. szept.

(3,7%) került számottevően többre, mint egy évvel korábban. A lakásszolgáltatás, víz, villamos energia, gáz és egyéb tüzelőanyagok árai a legjelentősebb mértékben főleg az új tagállamokban: Szlovákiában (+15,8%), Magyarországon (+10,6%), Szlovéniában (+8,4%), Lettországon (+7,7%) és Csehországban (+7,2%) nőttek. Az egészségügyi szolgáltatásért Németországban 20,4, Lettországon 15,5, Litvániában 10,9, Hollandiában 10,8%-kal kellett többet fizetni szeptemberben, mint egy évvel korábban. A közlekedés és szállítás éves arányos növekedési üteme Lengyelországban (+9,9%) és a balti államokban (+6,7 és +8,7% közötti) volt a legnagyobb. Máltán és Csehországban jelentősen drágult a távközlés, 17,3, illetve 9,3%-kal. Az oktatás inflációs rátája Szlovákiában és Portugáliában, a vendéglátás és szálláshely-szolgáltatás éves arányos növekedési üteme Szlovákiában és Magyarországon haladta meg a tíz százalékot.

Előzetes adatok szerint az EU-25 Unión kívülre irányuló (extra-EU25) *külkereskedelme* 2004 augusztusában 7,8 milliárd eurós hiánnyal zárt, mely több mint öt milliárddal több az előző év azonos időszakában keletkezett deficitnél. Az év első nyolc hónapjában összesen 35,1 milliárd eurós deficitet hozott a 25 tagállam EU-n kívüli külkereskedelme. Ez az érték 8,6 milliárd euróval kedvezőbb mérleghiányt mutat, mint az előző évi.

Az előző év azonos időszakához viszonyítva 2004 január-augusztusában némileg nőtt az energiahordozók külkereskedelmének hiánya (–78,2 milliárd euró szemben az egy évvel korábbi –75,2 milliárddal). A gépek és szállítóeszközök kereskedelmi többlete ugyanakkor erőteljes növekedést mutatott: 50,0 milliárd eurót tett ki a tavalyi 37,5 milliárd után. A vegyi termékek külkereskedelmi szufficite ugyancsak nőtt, 38,9 milliárd eurós volt, míg egy évvel korábban 34,4 milliárd.

Az év első hét hónapját tekintve az Egyesült Államokból érkező import és a Kanadába irányuló export kivételével az EU-25 valamennyi külkereskedelmi partnerével szemben növelte forgalmát. A legnagyobb arányú bővülést a Kínából (+19%), Törökországból és Brazíliából (mindkettő +16%), a Koreai Köztársaságból (+15%) és Oroszországból (+11%) jövő behozatal, illetve a Törökországba (+37%), Kínába (+22%) és Oroszországba (+20%) menő kivitel esetében regisztrálták.

Az EU-25 Egyesült Államokkal, Svájcral és Törökországgal bonyolított külkereskedelmét az EU-25 többletének növekedése jellemezte január-júliusban. Az EU-25 külkereskedelmi hiánya Kínával szemben nőtt (–39,4 milliárd euró az előző évi –33,5 milliárdhoz képest), gyakorlatilag nem változott Oroszországgal (–19,2 milliárd euró a tavalyi –19,0 mil-

Külkereskedelmi termékforgalom

(milliárd euró)

Forgalom	2004. aug.	2003. aug.	Növekedés, %	2004. jan-aug.	2003. jan-aug.	Növekedés, %
Extra-EU25 export	73,6	65,9	12%	626,5	572,4	9%
Extra-EU25 import	81,4	68,5	19%	661,5	616,1	7%
Extra-EU25 egyenleg	–7,8	–2,6	–	–35,1	–43,7	–
Intra-EU25 forgalom	140,3	124,2	13%	1 298,6	1 211,6	7%

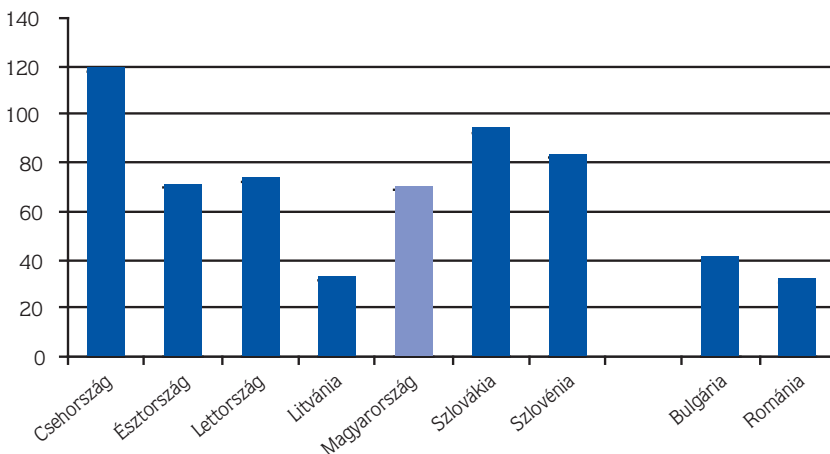
liárdhoz viszonyítva) és Norvégiával (–14,2 milliárd euró a –13,8 milliárdhoz képest) szemben, ugyanakkor Japánnal (–18,1 milliárd euró az előző évi –19,4 milliárdhoz viszonyítva) szemben csökkent.

A tagállamok összes (intra- és extra-EU25) külkereskedelmi forgalmát tekintve 2004 január-júliusában Németország halmozta fel a legnagyobb többletetet, 98,7 milliárd eurót, öt követte Írország, Hollandia, Svédország és Belgium. A legjelentősebb hiányt az Egyesült Királyság 56,0 milliárd euróval regisztrálta, a következő legnagyobb összegű deficitet Spanyolország, Görögország, Portugália és Lengyelország jegyezte. Az év első hét hónapjában az előző év azonos időszakához viszonyítva Lengyelország (+26%), Lettország (+21%) és Csehország (+20%) kivitelének értéke nőtt leginkább a tagállamok közül. A vizsgált időszakban az észt (+25%), a lett és a lengyel (mindkettő +20%) behozatal értéke nőtt a legjelentősebb mértékben. Tizenegy tagállamban javult, 12-ben romlott a külkereskedelmi mérleg egyenlege.

Hitelintézetek és biztosítók az új tagállamokban és a tagjelölt országokban

Az egyes országok pénzügyi tevékenységének vizsgálatához adnak segítséget a hitelintézetekre és biztosítókra vonatkozó statisztikák. A hitelintézetek mérlegfőösszegének GDP-hez viszonyított aránya az új EU-tagállamok és két tagjelölt ország (Bulgária és Románia) esetében igen eltérő képet mutatott 2001-ben. Csehországban a közel 80,4 milliárd eurós mérlegfőösszeg a GDP 118%-át tette ki, ezzel a vizsgált országok közül kiemelkedett e tekintetben. A legalacsonyabb – 30 és 40% közötti – arányszámokat Litvániában (abszolút értékben 4,3 milliárd euró), Bulgáriában (6,3 milliárd euró) és Romániában (13,6 milliárd euró) jegyezték. A többi országban 68 és 92% között mozgott a hitelintézetek GDP-hez mért mérlegfőösszege.

Magyarország nem tartozott azon országok közé, ahol a hitelintézetek mérlegfőösszege a GDP jelentős hányadát



4. ábra. Hitelintézetek mérlegfőösszege a GDP %-ában, 2001

Hitelintézetek és kirendeltségeik, valamint foglalkoztatottaik száma, 2001

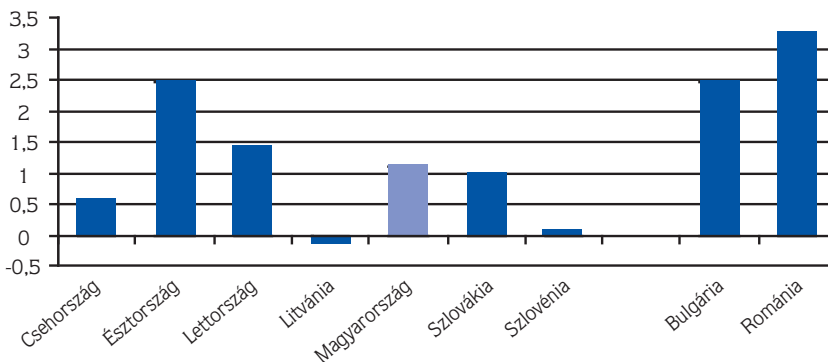
Ország	Hitelintézetek száma	Kirendeltségek száma	Foglalkoztatottak	
			száma	aránya az összes foglalkoztatottból
Csehország	38
Észtország	7	198	3 751	0,65%
Lettország	83	406	8 551	0,89%
Litvánia	53	209	8 796	0,58%
Magyarország	233	2 836	34 479	0,90%
Szlovákia	23	314	21 371	1,06%
Szlovénia	69	643	11 299	1,25%
Bulgária	35	672	19 333	0,65%
Románia	41	2 535	41 238	0,48%

tette ki, viszont kimagaslott a hitelintézetek számával: 233 vállalkozás 2 836 kirendeltséggel, melyek 34,5 ezer főt foglalkoztattak. A magyar hitelintézetek többsége takarékszövetkezet, melyek mérlegfőösszeg szempontjából kicsinek minősülnek. Egyedül Romániában foglalkoztattak a magyarországinál több embert a hitelintézetek, mely viszont az összes foglalkoztatottnak csak 0,48%-át adta. A helyi kirendeltségek nagy száma ellenére (több mint 2 500) a bankszektor 41 intézménybe tömörült. A vizsgált országok közül Szlovéniában bizonyult a bankszektor arányaiban a legjelentősebb foglalkoztatónak, az összes foglalkozta-

tott 1,25%-a állt alkalmazásban valamelyik banknál.

Észtországban nemcsak a foglalkoztatottak száma, de a hitelintézetek száma is a legalacsonyabb volt. Ugyanakkor közel 200 kirendeltsége százezer lakosra vetített száma (közel 15) már a negyedik legsűrűbb fiókhálózatot jelentette. Ennél csak Lettorszáiban (17,2 százezer lakosra), Magyarországon (27,8) és Szlovéniában (32,3) volt magasabb az arányszám. A legritkább fiókhálózattal – 6 kirendeltség százezer lakosra – Litvánia és Szlovákia rendelkezett.

2001-ben Csehország nemcsak a hitelintézetek mérlegfőösszegének tekinteté-



5. ábra. Nyereség/vesztés a mérlegfőösszeg %-ban, 2001

ben állt a vizsgált országok közül az élen, hanem abszolút értékben a legnagyobb nyereséget (458 millió euró) is ott regisztrálták a bankok. Magyarország bankjai hasonló nyereséget (446 millió euró) jegyezték kevesebb, mint feleakkora mérlegfőösszeggel. Észtországban, Lettországon, Bulgáriában és Romániában a mérlegfőösszeg százalékában meghatározott nyereség magasabb volt. Egyedül Litvániában volt a hitelintézetek eredménye negatív.

Bulgária és Románia kiemelkedett a többi vizsgált ország közül a nettó kamatjövedelmek mérlegfőösszeghez mért arányának tekintetében is: 4,4 és 6,1%-ot tettek ki. A többi vizsgált ország esetében az arányok 1,6% (Csehország) és 3,8% (Magyarország) között szóródtak. Minden országban alacsonyabb volt a jutalékok nettó bevételi többlete, mint a kamatoké. Különösen igaz ez Magyarországra és Szlovákiára, ahol a jutalékok egyenlege kevesebb mint egyharmadát tette ki a kamatokénak. Románia kivételével valamennyi vizsgált országban 2% alatti volt a jutalékok nettó bevételi többletének mérlegfőösszeghez viszonyított aránya.

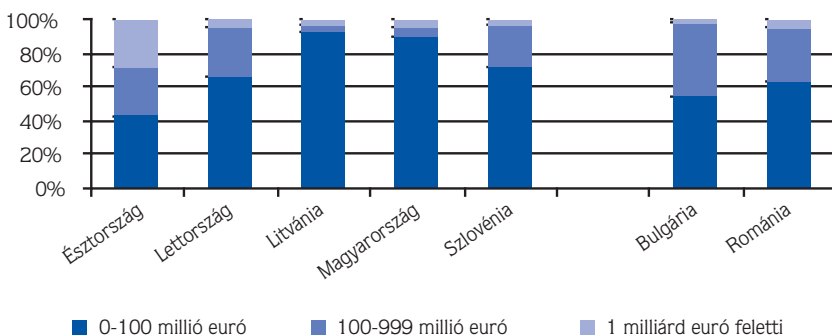
2001-ben a részvénytársasági formában működő hitelintézetek dominanciája érvényesült a bankszektorban Észtország

(ahol összesen 7 bank működött), Szlovákia és Bulgária esetében, ahol több mint $\frac{3}{4}$ -ét adták az összes banknak. Takarékszövetkezetek csak Lettországon, Litvániában és Magyarországon működtek, és a két utóbbi országban jelentős hányadot (75, illetve 82%) képviseltek.

Litvániában, Magyarországon, Szlovéniában nagy arányban működtek kis hitelintézetek: kevesebb mint 100 millió eurós mérlegfőösszeggel rendelkezett az összes bank 92, 89, illetve 71%-a. A legtöbb vizsgált országban ezek voltak túlsúlyban, és különösen ott volt nagy az arányuk, ahol jelentős számban működtek takarékszövetkezetek. A nagy bankok összes hitelintézetben belüli aránya egyedül Észtországban volt számottevő (29%).

A rendelkezésre álló adatok szerint az új EU-tagállamok és a két tagjelölt ország közül Lengyelországban, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában volt 2001-ben a legnagyobb a biztosítói szolgáltatás piaca. Ezen országokban a biztosítási szektor mérlegfőösszegének GDP-hez mért aránya 6–6,5% volt, ugyanakkor a balti államokban ez az arány mindössze 2% körül alakult.

Magyarországon és Lengyelországban foglalkoztatták a legtöbb főt ebben az ágazatban, melyet nagy társaságok domi-

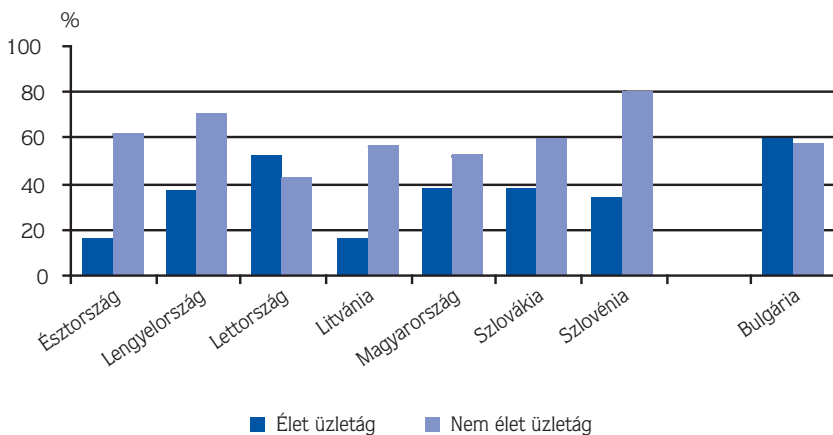


6. ábra. A hitelintézetek megoszlása a mérlegfőösszeg nagysága szerint, 2001

nanciája jellemzett. Magyarországon 30 ezer fő állt alkalmazásban a 25 biztosítónál, mely átlagban 1200 fős létszámot jelentett. Lengyelországban magasabb volt az ágazatban foglalkoztatottak száma (32,6 ezer) és a társaságok száma (71), melyek ugyanakkor kisebbek voltak (átlag 459 foglalkoztatott). A balti államokban és Bulgáriában kisebb biztosítótársaságok működtek, átlagosan 79 (Észtország) és 138 (Lettország) fő közötti létszámmal. A díjbevételek nagyságát nagyban befolyásolja az egyes piacok nagysága és jellegzetességei. Lengyelországban közel 6,1 milliárd eurót tettek ki a díjbevételek, a következő két legnagyobb díjbevételű Csehország (2 147 millió euró) és Magyarország (1 691 millió euró) jegyezte. Vegyes biztosítók, melyek életbiztosításon kívül más biztosítási fajtákban is nyújtanak szolgáltatást, általában nagyobb társaságok, és csak bizonyos országokban működnek. Csehországban és Magyarországon ezek adták a létszám és díjbevételek 85%-át vagy még nagyobb hányadát. Azokban az országokban – Észtországban, Lengyelországban, Lettországon, Litvániában és Bulgáriában –,

ahol nem voltak vegyes biztosítók, a foglalkoztatottak és díjbevételek nagyobb (80% vagy a fölötti) arányát a nem élet üzletágban működő társaságok tették ki. Az élet üzletágban szolgáltató biztosítók jelentősebb szerepvállalására Lengyelországban és Máltán került sor. Lengyelország esetében a foglalkoztatottak 29%-kal, a díjbevételek 41%-kal, Máltán a foglalkoztatottak 43%-kal részesedtek.

A biztosítási ágazat működésének vizsgálatához az egyik mutató a kárhányad, azaz a kifizetett kárigények díjbevételekhez mért százalékos aránya. Ez az arány általában a nem élet üzletágban magasabb, a vizsgált országok közül Lettország és Bulgária jelentett ez alól kivételt. A nem élet üzletágban Lettország és Szlovénia kárhányada jelentette a két szélső értéket 42, illetve 80%-os értékével. A többi ország mutatója 52 (Magyarország) és 70% (Lengyelország) között szóródott. Az életbiztosítások esetében a legnagyobb kárhányadot Bulgáriában (58,8%) és Lettországon (51,4%) jegyezték. A sorban Magyarország, Lengyelország és Szlovákia következett 37%-os kárhányaddal. Ez



7. ábra. Kárhányad, 2001

az arány Észtországban és Litvániában 15–16% volt.

Az élet és nem élet üzletágak között jóval kisebb a különbség, ha a költséghányadot, azaz a bruttó működési költségek díjbevételekhez mért százalékos arányát nézzük. Ez alól csak Lettország és Magyarország jelentett kivételt. A nem élet üzletágban a költséghányad

Lettországban bizonyult a legmagasabbnak 44%-kal, a többi ország esetében az arány 27–34% között mozgott. Az életbiztosításoknál Lettországban és Litvániában is 40% fölötti volt a költséghányad, a többi országban 25 és 34% közötti.

NÉMETH ESZTER

Források

EUROSTAT (Luxembourg)

[1] Euro-indicators news release 122/2004, 124/2004, 125/2004, 126/2004.

[2] Statistics in focus, 40/2004.

OECD (Párizs)

[3] Main Economic Indicators 2004/9.

[4] OECD Latest short-term indicators, 2004. szeptember.

továbbá

[5] az EUROSTAT és az európai nemzeti statisztikai hivatalok interneten közzétett statisztikái.

Jegyzetek

- 1 Az infláció mérésére az Eurostat által közölt harmonizált fogyasztóiár-indexek (HICP) szerepelnek az összeállításban.

Maximilian Fuchs (szerk.): Kommentar zum Europäischen Sozialrecht

(Az európai szociális jog kommentárja)

Nomos Verlag, Baden-Baden, 2002., 3. kiadás, 801 oldal

A *Maximilian Fuchs* (az Eichstätt/Ingolstadt-i Katolikus Egyetem Polgári Jogi, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék vezetője) által szerkesztett, *Kommentar zum Europäischen Sozialrecht* című alkotás a német jogásztársadalom méltán elismert és nagy szeretettel forgatott kézikönyve. A mű létrehozásában *Dr. Karl-Jürgen Bieback*, a Hamburgi Egyetem gazdaság és politika professzora, *Dr. Kalas-Dieter Borhardt*, az Európai Bizottság Jogi Szolgálatának tagja, *Dr. Rob Cornellsen*, Európai Bizottság Brüsszel, *Dr. Eberhardt Eichenhoffer*, a Jénai Egyetem professzora, Maximilian Fuchs, az Eichstätt/Ingolstadt-i Katolikus Egyetem professzora, *Dr. Gerhard Igl*, a KieLi Egyetem professzora, *Dr. Rose Langer*, a Munkaügyi és Szociális Szövetségi Minisztérium tanácsosa, *Dr. Rolf Schuler*, a darmstadti Tartományi Szociális Bíróság bírójája, valamint *Dr. Heinz-Dietrich Steinmayer*, a Münsteri Egyetem professzora működött közre.

A szociális jog az Európai Unió egyik legjelentősebb jogterülete, hiszen gyakorlatilag valamennyi tagállam minden polgárára tartalmaz jogi rendelkezéseket. A kommentár rendkívüli részletességgel és alaposággal világítja meg az EU szociális jogának kérdéseit az olvasó számára. A szerzők igyekeztek – nemcsak jogászok

számára – közérthetően megfogalmazni mondanivalójukat, ennek köszönhetően ez a könyv nemcsak a szakirodalomként, de ismeretterjesztő munkaként is megállja a helyét. A kommentár CD-Rom mellélete a szociális jog uniós joganyagát foglalja össze, nagy segítséget nyújtva a számítógép-felhasználó olvasók számára. A kommentár szerkezetileg tizenegy fejezetre tagozódik, melyekben az EU szociális joggal foglalkozó egy-egy jogi normájának részletes elemzése, magyarázata található.

Az *első fejezet* bevezetesképpen átfogó képet ad az európai szociális jogról, és általánosságban vázolja a szerzők róla alkotott véleményét. Az európai szociális jog megfogalmazás igen sok nehézséget rejt magában, hiszen a büntető- vagy a polgári jogon a világ minden táján lényegileg ugyanazt tekintik. Nem így a szociális jog tekintetében, mivel az Unió minden tagállama más fogalmi rendszerrel operál. A szerző a szociális jogot szűkebb és tágabb értelemben használja. Tágabb értelemben az európai szociális jog nem más, mint a szociálpolitika jogi megjelenése, szűkebb értelemben e fogalmi körbe tartozik minden olyan jogi norma, mely az EU intézményi keretei között keletkezik. E fejezet írja le – a koncepcióvázoláson túl – az

európai szociális jog fejlődését a Római Szerződés megkötésétől napjainkig.

A *második fejezet* foglalkozik a közösségi munkavállalókra vonatkozó rendelkezésekkel. A Közösség életének meghatározó jelentőségű kérdése a munkaerő szabad áramlása, hiszen ily módon lehet leghatékonyabban a gazdaság kiegyensúlyozott fejlődését biztosítani. A munkaerő szabad áramlásának megteremtése döntő lépés volt a szociális jog közösségiesedése irányába.

A *harmadik fejezet* a társadalombiztosítási rendszerek koordinációjának kérdésével foglalkozik, mely az EU szociális jogának legfontosabb intézményeként értékelhető. A szerzők a koordinációt megvalósító 1408/71/EGK tanácsi rendelet szerkezetét figyelembe véve dolgozták fel a vonatkozó joganyagot. Elsőként a rendelet általános rendelkezéseit veszik a tudományos vizsgálódás górcsőve alá, majd a rendelet által alkalmazni rendelt jogszabályok vizsgálatára térnek át. A harmadik fejezet legjelentősebb részét a *3. cím* képezi, amely részletesen kommentálja az egyes ellátásokra vonatkozó közösségi előírásokat. Sorrendben először a betegségi és anyasági ellátások koordinációjával, majd a rokkantsági, öregségi (halál esetére szóló), munkahe-lyi baleseti, illetve foglalkozási megbetegedési, haláleseti juttatások, munkanélküli ellátások, családi ellátások és végül a nyugdíjasok eltartott gyermekeinek szóló ellátásokat és az árvaellátás közösségi összehangolásával foglalkozik. E fejezet tartalmazza továbbá a migráns munkavállalók szociális biztonságával foglalkozó igazgatási és tanácsadó bizottságok működésével és hatáskörével foglalkozó szabályok ismertetését, s végül a vegyes-, átmeneti és záró rendelkezések bemutatására kerül sor.

A *negyedik fejezet* a Közösségen belüli migrációt tárgyalja a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet értelmében. A szerzők kiindulási pontja az EK-Szerződés migrációt lehetővé tévő rendelkezése. A fejezet során a norma megalkotásának célján túlmenően, annak normaanyagát a tárgyi és személyi hatály oldaláról megközelítve elemzik.

Az *ötödik fejezet* foglalkozik az Európai Unió egyik legfontosabb (szociális) jogi kérdésével, nevezetesen a nemek miatti hátrányos megkülönböztetés tilalmával. Az alkotók itt is a Római Szerződésben rögzített elvből indulnak ki, s tárgják fel a megkülönböztetés-mentesség tilalmának összes szociális jogi aspektusát.

A *szoron következő fejezetek* az Unió szociális jogi tárgyú irányelveit dolgozza fel. Ennek megfelelően bemutatásra kerül a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szóló 79/7/EGK tanácsi irányelv, az egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról szóló 86/378/EGK tanácsi irányelv, az azt módosító 96/97/EK irányelv, valamint a Közösségen belül mozgó munkavállalók és önálló vállalkozók kiegészítő nyugdíjra való jogosultságának védelméről szóló 98/49/EK irányelv.

A *tizedik fejezet* az Európai Unió harmadik országokkal kötött megállapodásairól szól, melyek tárgyakat tekintve a szociális jog területére sorolhatók. A szerzők most is a megállapodások jogi alapjaként szolgáló alapító szerződési rendelkezéseit teszik elsőként vizsgálatuk tárgyává. A közösségi jog ez irányú vizsgálata során áttérnek a Törökországgal, a Mediterráneum országai-

val, illetőleg Svájjal fennálló megállapodások részletezésére is. Az utolsó, tizenkettedik fejezet ismerteti a jogvédelem és az eljárásjog alapvető kérdéseit.

A Fuchs által szerkesztett Kommentár rendkívül értékes lehet a magyar szakemberek számára, hiszen beha-

tóan megismerkedhetnek az EU szociális jogával az egyik legnagyobb és legjelentősebb tagállam kiváló elméleti tudósainak és gyakorló szakembereinek látószögéből.

MENYHÁRT SZABOLCS

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

Die Presse

Közép-Európa esélye: A pragmatikus politikusok ideje

Belka, Gross, Gyurcsány, Közép-Kelet-Európa új baloldali kormányfői: együtt tud-e működni velük Wolfgang Schüssel? – veti fel a kérdést a nagy múltú bécsi polgári napilap kommentátora, Burkhard Bischof

Marek Belka már augusztusban találkozott Wolfgang Schüssellel, Salzburgban. Két hete azután Schüsselt meglátogatta Stanislav Gross is, Bécsben. Utánuk következett Gyurcsány Ferenc. Belka, Gross, Gyurcsány? Hát ezek ugyan kik? A közeli és kicsit távolabbi szomszédságunk új kormányfői még nem nagy nevek a közép-kelet-európai radarképernyőn. A háromból legalábbis kettő igazi newcomer, vagyis politikai „újonc”, aki meglehetősen fiatal korával minden bizonnyal némi kételkedést vált ki, ugyanakkor érdeklődést is kelt.

Mindhárman a szociáldemokrata táborból valók, ám mindent elmondhatunk róluk, csak azt nem, hogy kipróbált és elismert baloldaliak. Eltérő karakterük és politikai beállítottságuk ellenére van bennük valami közös: valamennyien pragmatikusok. És éppen ez az, ami az osztrák kormánynak – még akkor is, ha más a politikai irányultsága, mint a „newcomereknek” – kiváló esélyeket kínál arra, hogy még nyitva maradjon múltbéli kérdéseket megoldjon, hogy közös regioná-

lis projektekről elgondolkozzon, és megvalósításukat megkezdje.

Most az egyszer ne beszéljünk nosztalgiairól, közös történelmi gyökerekről, hagyományos összefonódásokról. Beszéljünk már arról, hogy a huszonötök Európájában a földrajz és a nagyobb európai keretekben a közös regionális érdekek együttműködésre kényszerítenek bennünket. Ha megnézzük a térképet, látjuk, hogy Lengyelország, Csehország, Magyarország és Ausztria – és természetesen Szlovákia és Szlovénia is – közös államtömböt alkot a Balti-tengertől az Adriáig, s e tömbön át stratégiai összekötővonalak húzódnak északról délre és nyugatról keletre. Rég megérett az idő arra, hogy a politikai vezetők ebben a térségben tudatára ébredjenek ezen egyedülálló pozíciónak, amint az a gazdaságban az 1989-es áttörés óta részben már megtörtént.

A szoros regionális együttműködés a közép-kelet-európai térségben nem lehet csupán szövetségi, tartományi politikusok és diplomaták felszínesen kezelt témája. Konkrét tartalommal kell feltölteni – legyen az közös közlekedési vagy infrastrukturális projekt, vagy politikailag egyeztetett kezdeményezés az EU keretében, vagy legyen az akár a társadalmi és kulturális (újbóli) „összenövés” támogatása.

Ebben a nagy kelet-közép-európai projektben másodrangú kérdés a varsói, pozsonyi, prágai, bécsi, budapesti vagy ljubljanai kormányfők politikai hovatartozása. Ami számít, az a politikai akarat és a pragmatizmus. Pontosan ezt hozzák ma-

gukkal az „újjak”: Belka, Gross és Gyurcsány, de minden bizonnyal ezt hozza Wolfgang Schäussel, és ezt Mikulás Dzurinda is Pozsonyban.

Aki a 34 éves Stanislav Grosst hallgathatta Bécsben, az hallhatta, hogy – ellenében egyes elődeivel – nem kívánja például a Benes-dekrétumok témáját politikai aprópénzre váltani. Csehországban a múlt feldolgozása csak belső indíttatásra kezdődhet meg – ezt ma már nálunk is egyre többen látják be. A csehek épp oly kevéssé engedik meg, hogy kívülről rájuk erőltessenek valamit, mint az osztrákok.

Lengyelországban, ahol a lakosság lélekszáma és az ország méretei miatt sokan játszanának szívesen európai középhatalmi szerepet, egyre több okos ember ismeri fel, hogy az elhatározások és a lehetőségek közt még óriási szakadék tátong. A regionális keretekben való kreatív részvétel azonban valóban továbbsegítheti Varsót egy elismert középhatalommá válás útján.

Magyarország és Ausztria azonban ebben a közép-kelet-európai koncertben arra van predesztinálva, hogy a hegedűsök első sorában játsszon. A politikai és diplomáciai közhelyeken túl: a két ország kapcsolata kiváló, lényegében nem terheli súlyos történelmi ballaszt. A feladat: kihasználni ezt a történelmi esélyt.

www.diepresse.at

Die Welt

Az EU-csatlakozás után jön a válság

Kelet-Európa kormányai ingadoznak: enél több reformot nem tudnak ráerőltetni a polgárokra – írja a német polgári lap vitarovatában Jirí Pehe, Václav Havel volt cseh államelnök egykori vezető politikai

tanácsadója, a New York University prágai igazgatója.

Elsőként a lengyel kormány omlott össze, majd a cseh kormány követte. Azután visszalépett a magyar miniszterelnök. A szlovák kormány elveszítette többségét, és instabillá vált. Most a szlovének a sor. A régóta vágyott EU-tagság elérése után néhány hónap alatt – vagy inkább néhány hét alatt – Közép-Európán végighullámozott a politikai instabilitás.

Egyesek szerint ezek az országok természetüknél fogva instabilak, mert alulfejlett a politikai kultúrájuk. Alig tizenöt évvel a kommunizmus bukása után bekerültek az Európai Unióba, és bizony nem mindegyik ország rendelkezett demokratikus tapasztalatokkal. Szemben a korábbi körökben felvett EU-tagokkal, ezekben az új közép-európai tagállamokban széles körű a korrupció és a politikai nepotizmus, törékenyek és világos identitás nélküliek a pártok, gyenge a civil társadalom.

Mindezeket a problémákat bizonyos fokig elfedte az EU-csatlakozást megelőző külső nyomás, most azonban teljes erővel a felszínre törtek. Közép-Európa jelenlegi problémáinak vannak más okai is. Elsősorban arról van szó, hogy a sikeres EU-csatlakozás után e kormányoknak – gyakran nyomás alatt és elstelve – népszerűtlen intézkedések egész sorát kellett bevezetniük. Ezen országok polgárai túlnyomórészt üdvözölték ugyan az EU-tagságot, sokan mégis úgy gondolták, hogy kormányuk túl magas árat fizetett.

Ennek részben az az oka, hogy az EU a legújabb tagokkal szemben korántsem mutatkozott olyan nagyvonalúnak, mint a korábbi körökben csatlakozókkal. Ráadásul a tíz új tagállamból nyolcban alig tizenöt éve még állami irányítású népgazdaság működött, s a piacgazdaságba való

fájdalmas átmenetet követően rögtön végre kellett hajtaniuk az EU-csatlakozáshoz szükséges – néha keserves – reformokat is. A tagjelölteknek már az EU-tagság elérése előtt olyan intézkedéseket kellett bevezetniük, melyek célja, hogy néhány éven belül teljesítsék a maastrichti kritériumokat. Az új tagok ugyanis a csatlakozási szerződésekben arra kötelezték magukat, hogy bevezetik az eurót, amihez csökkenteni kell az államháztartási hiányt. Ezt sok helyen az állami kiadások visszaszorításával érték el.

Csehországban, Magyarországon és Lengyelországban a szocialista pártoknak jutott az a feladat, hogy közvetlenül a „célvonal” elérése előtt végrehajtsák ezeket a nehéz reformokat, így baloldali szavazóik szemében elárulták szocialista identitásukat. Ezáltal történelmi küldetésük lett a vesztük. Lengyelországban a Demokratikus Baloldali Szövetség röviddel a csatlakozás előtt esett szét, és hajszálon múltott, hogy Csehországban nem következett be hasonló szakadás a szociáldemokraták körében. Ugyanakkor a kormánykoalíciók kellemetlen helyzetben találták magukat az ellenzéki pártokkal szemben. Míg ugyanis az ellenzéki pártok azt vetették a hatalmon lévők szemére, hogy kudarcot vallottak a kedvező csatlakozási feltételek kialakulásában, ők maguk nem kerültek olyan helyzetbe, hogy kedvezőbb csatlakozási feltételeket kelljen kiharcolniuk.

A kormánypártokat ugyanakkor a jobbközép pártok rendszeresen bombázták nacionalista retorikával, óva intvén őket a nemzeti érdekek elárulásától. Az ellenzéknek kedvezett az is, hogy egy időben zajlott a csatlakozási folyamat vége és az EU alkotmánya körüli heves vita. Magyarországon, Lengyelországban és Csehországban a jobboldal arra figyelmeztetett, hogy az alkotmány elfogadása a

szuverenitás elvesztéséhez vezethet. A Szovjetunió volt csatlósállamaiban, amelyek csak nemrég szereztek vissza szuverenitásukat, természetesen óriási visszhangra talál az ilyenfajta retorika.

Lengyelországban, Csehországban és Magyarországon a kormánykoalíciók a rájuk nehezedő nyomás ellenére tartották magukat, mert az EU-csatlakozás történelmi küldetése mintegy kuktafedőként működött. Belső konfliktusaik megvívását a koalíciós pártok a hivatalos EU-csatlakozás utáni időkre halasztották. Amint az várható volt, az EU-csatlakozás felszabadította a politikusokat e nyomás alól, s felszínre kerültek a konfliktusok.

Lengyelországban, Magyarországon és Csehországban a leplezetlen populizmus időszaka előtt állunk. Az új általakított kormánykoalíciókban új arcok kerültek hatalomra. Az új miniszterelnökök és kormánytagok legfontosabb célja az, hogy helyreállítsák pártjuk népszerűségét. A kormánykoalíciók végre – legalábbis átmenetileg – megengedhetik maguknak a populizmus „luxusát”, amelyet az ellenzéki pártok legfontosabb fegyverükként vetettek be az elmúlt években. Azoknak, akik Közép-Európában a gazdasági reformok további előrehaladásában eredménykednek, még várakozniuk kell.

www.welt.de

Financial Times

Az elemzők az ígéretes keletre számítanak

A brit világglap munkatársa részletesen elemzi a kelet-közép-európai bankszektor kínáلتa lehetőségeket, főleg az európai pénzügyi problémák áthidalására.

Tetszik, nem tetszik, egy alapkezelőnek figyelemmel kell lennie az európai bank-szektorra. Az Európa 53 legjobb bankjából álló szektor a legnagyobb, 22 százalékos meghaladó súlyt képvisel a FTSE Eurofirst 300 indexében.

Az idei év nem volt könnyű a bankok számára, teljesítményük mindvégig – bár csupán minimális mértékben – elmaradt a FTSE Eurofirst 300 teljesítményétől.

A szektor teljesítményét visszafogta a német bankok kifejezetten szerény teljesítménye, ahol a régóta várt konszolidáció elmaradt, annak ellenére, hogy Gerhard Schröder német kancellárt sokan sürgették erre a lépésre. A kancellár kijelentette, hogy a német kormány üdvözlölné egy „nemzeti bajnok” megalapítását, és nem gördít akadályokat a szektorban a külföldi cégátvételek útjába. A német bankok negyedéves eredményei – különösen a Deutsche Bank által bejelentettek – nem arattak nagy sikert a közelmúltban.

És a piac most készül a harmadik negyedéves eredmények szezonjára, amely igazából akkor indul, amikor a Deutsche Bank várhatólag bejelenti eredményeit, amelyeket a gyenge kereskedési forgalom és a nyár óta nyomott kötvény- és részvényt piacok hatásai befolyásoltak.

A legsúlyosabb csapást a HVB – Németország második legnagyobb bankja – szenvedte el, amely jelenleg mintegy 18 százalékkal marad el a szektor teljesítményétől. A Deutsche Bank, Németország legnagyobb bankja 14, a Commerzbank 10 százalékkal maradt el az ágazat teljesítményétől. Az utóbbi részvényeire a nyereség alakulására és egy kelet-európai akvizícióra vonatkozó szóbeszéd volt rossz hatással.

Az olasz bankokra – a Parmalat-botrány következtében – szintén rossz idők jártak.

De míg a legnagyobb európai bankok rendszeresen végeztek nagy mozgásokat a FTSE Eurofirst 300 napi részvényjegyzési tábláin, az erősödők listáján egyre gyakrabban jelentek meg korábban ritkán látott részvények.

A tíz legjobb teljesítményt felmutató bank között sűrűn előforduló két pénzügyintézet az osztrák Bank Austria-Creditanstalt és a szintén osztrák Erste Bank, amelyek részvényei az év kezdete óta egyaránt felülmúlták a szektor teljesítményét. A BACA 37,4, az Erste 34,6%-kal haladta meg az átlagot. A Morgan Stanley elemzőinek véleménye szerint mindkettő árfolyamának emelkedéseit a bankok közép- és kelet-európai leányvállalatainak erős növekedése és az osztrák üzleti teljesítmény javuló kilátásai mozgatták, különös tekintettel az eszközminőségre. A Morgan Stanley kutatói azonban rámutattak, hogy a részvényárfolyamok erős lendülete ellenére „nem látjuk indokoltnak az alapvető tényezők további emelkedését, így az Erste Bank besorolása 'equal weight', a BACA besorolása pedig 'underweight'”.

A Morgan Stanley kezdeményezte a közép- és kelet-európai bankok lefedését is, és arra hívta föl ügyfeleit, hogy „játsszák a tiszta közép- és kelet-európai játékokat” amelyek a cég véleménye szerint „egyszerű történetek nagy növekedési potenciállal, Ausztria problémái nélkül”. Az elemző cég kiemelte a tényt, hogy Lengyelország, Magyarország, a Cseh Köztársaság és Szlovákia immár az EU tagjaivá váltak. „Az alapvető banki ellátottsági arányokat tekintve, mint pl. a kölcsönök és a GDP aránya, e piacok fantasztikus növekedési potenciált mutatnak” – jelentette ki a Morgan Stanley.

Az ügynökség véleménye szerint a legjobb közép- és kelet-európai bank a cseh

Komercní Banka, amelyről kijelentette, hogy „tankönyvbe illő vétel”, 2005-ben az alaptevékenységekből származó jelentős, 15,4 százalékos bevétel-növekedéssel és részvény-visszavásárlás révén végrehajtott tőkeszerkezet-átalakítással. A Komercní részvényei 26,6 százalékkal haladták meg a FTSE Eurofirst 300 bankszektor teljesítményét 2004-ben.

A szakértők a magyar OTP bankot is „overweight” választásnak nevezik, 2005-re az alaptevékenységekből „kétszámjegyű” bevétel-növekedést jósolva. Az OTP részvényei ebben az évben eddig 75,3 százalékkal haladták meg a bankszektor teljesítményét.

A bróker „equal weight” besorolást rendel a Bank Pekao nevű lengyel pénzintézethez, amelynek részvényei 18,7 százalékkal haladták meg az Eurofirst bankokét. A Morgan Stanley az Erste Bankhoz szintén „equal weight” besorolást rendel, és azt állítja, hogy a második félév eredményei „még nagyobb kihívást jelentenek majd”. A Bank Austria-Creditanstalt azonban a MS szerint „underweight”, hozzátéve, hogy a „jó hírek már megjelentek az árban”.

STEVE THOMPSON

www.news.ft.com

SME

Csak négy szlovák képviselő szavazta meg...

A szlovák törvényhozásban a magyar képviselők mellett mindössze négy szlovák honatya vette magának a bátorságot, hogy igent mondjon a nem szlovák anyanyelvűek parlamenti nyelvhasználatára. A témát részletezi a pozsonyi liberális lap cikkírója.

A szlovák parlamentben magyarul ugyan nem fognak beszélni! Arra, hogy a képviselők az anyanyelvükön szólalhassanak fel, csak a Magyar Koalíció Pártja (MKP) képviselői szavaztak, s velük együtt még Peter Bódy és Bronislav Opaterny (Szabad Fórum, SF), Jozef Miklusicák (Kereszténydemokrata Mozgalom, KDH) és Michal Vajda (Szlovákia Kommunista Pártja, KSS). A többiek azt mondták, hogy a felszólalások csak „az állami nyelven” történhetnek, tehát szlovákul.

A Parlament nem hagyta jóvá Farkas Iván MKP-képviselő napirend-módosító indítványát arra vonatkozóan, hogy a parlamenti és a bizottsági üléseken tegyék lehetővé a képviselők fellépését anyanyelven (tolmácsolás biztosításával).

Peter Kresák alkotmányjogász úgy gondolja, a képviselőknek joguk kell, hogy legyen az anyanyelvük használatára, és ez gesztus lenne a kisebbséggel szemben. 1996-ig ez a jog a képviselőket megillette, azonban a gyakorlatban egyetlen magyar képviselő sem élt vele.

„Nagyon csalódott vagyok azért, hogy a kormánykoalícióból csak egyetlen képviselő szavazott igennel. Ez jellemzi a koalíción belüli kapcsolatokat. Az MKP-ban ezt ki kell értékelnünk” – mondta a magyar párt frakcióvezetője, Bárdos Gyula. Az MKP hivatkozik az Európa Tanács több nemzetközi dokumentumára is.

Miklusicák azt gondolja, hogy minden szlovák állampolgárt egyforma jogok illetnek meg, és ezért támogatta az MKP javaslatát. Nem feltételezi azt, hogy „normális emberek ezzel visszaélnének”.

Bódy arra emlékeztetett, hogy már a XIX. században Ludovít Stúr kezdeményezésére a magyar országgyűlésben lehetett szlovákul felszólalni. „Több évszázad elmúlt azóta” – figyelmeztetett Bódy.

Opaterny felvetette, mi történik akkor, ha az a képviselő, akit beválasztanak a parlamentbe, egyáltalán nem, vagy csak gyengén tud szlovákul. „Akkor nem engedjük meg neki, hogy felszólaljon?” – kérdezte.

Zuzana Martináková, az SF párt vezetője viszont meg van arról győződve, hogy „már csak idő kérdése, hogy a parlamentben némely képviselők magyarul vitatkozzanak”.

Az ANO párt a liberalizmust vallja, ám a javaslatot szintén ellenezte. „Ez nem a liberalizmusról szól, Szlovákiának kicsit mások a prioritásai és mások a problémái, mint hogy olyan ügyekkel foglalkozunk, amit maguk az MKP képviselői sem akarnak a Parlamentben érvényesíteni” – mondta Jirko Malchárek képviselő.

Boris Zala, a SMER képviselője tartózkodott a szavazáson. „Miért kellene, hogy ezt értesem, mikor engem úgysem érdekel, hogy ők mit mondanak. Senki sem értené meg őket” – állította. Később hozzátette, hogy csak viccelt.

www.sme.sk

Vasárnap

Betartás

A szlovákiai magyar nyelvű hetilap állandó szerzője Grendel Lajos Kossuth-díjas felvidéki író, akinek publicisztikáját közöljük.

Mire ez az írás megjelenik, már lezajlott a hungarista tüntetés és ellentüntetés a budapesti Terror Háza előtt. Azt nem állítanám, hogy mindnyájunk épülésére. Inkább azt, hogy többek leépülésére. Leépülésben nincs hiány a rendszerváltás óta, se anyagiakban, se szellemiekben. A leépülés észrevétlen, lassú, de folyamatos. Széplelkek transzformációnak neve-

zik. A hungarizmus megjelenése a magyar közéletben ennek a szellemi leépülésnek a tünete. A hungaristák vezetője egy Bácsfi Diána nevű egyetemi hallgató. Olvastam egy nyilatkozatát, mit mondjak, nem lopta be magát a szívembe. Szövegének helyenként kifejezetten Pol Pot-os szaga volt (átnevelő táborok, halálbüntetés stb.) Hát igen, ilyenek az egyetemi hallgatók... Mármint némelyek. Összeolvasnak mindenféle marhaságot, s ahhoz hozzáadják a magukét. Aztán lesz belőle mozgalom.

Neves drámairónk szerint viszont a neonyilas Bácsfi Diána zsidó, amivel arra utal, hogy ez az egész hungarista hacacaré tulajdonképpen humbug, MSZP–SZDSZ provokáció avégett, hogy a jobboldalt még inkább lejárássák. Szerintem lejárhatja az magát Bácsfi Diána közreműködése nélkül is. Meg egyáltalán: mi az, hogy magyar jobboldal? Ki a jobboldal Magyarországon? Az etatista Fidesz? Az utóbbi két évben úgy elhúztak balra, hogy az talán még Marosán Györgynek is elnyerné tetszését. (Elnézést a fiatalabb olvasóktól, ők ezt a nevet talán nem is hallották. Nos, a korai Kádár-korszak egyik főkolomposa volt, és hordószónok.) Vagy a derék MDF? Az MSZP nemhogy lejártni nem óhajtja, hanem mindennap imádkozik azért, hogy ne essen ki a parlamentből a legközelebbi választásokon.

Mindennapi hungarizmusunk, és ahogy az egész dolgot felfűjták, ahogy ebből egyesek megpróbálták politikai tőkét kovácsolni, vagy a szólásszabadságot korlátozni, ez mind arra vall, hogy emelkedik a vízszint a fejekben. Nem jó irányban halad a világ – mondta nemrég egy okos ember a tévében. Bizonyára igaz van. Kivált, ha azt látjuk, hogy okos emberek is képesek vadakat mondani, olyanokat, hogy megáll tőle az ész, ha még

egyáltalán van. Mint ugyancsak nemrég egy okos szlovák publicista, aki az egyik népszerű szlovák napilap hasábjain azt fejtegette, hogy Szlovákiában nincs szegénység, ezt az egészet Brüsszelben találták ki. Brüsszel egyesek számára hovatovább a Gonosz szinonimája lesz.

De hát mikor haladt jó irányba a világ? 1990-ben egy pillanatig úgy tűnt, hogy na most. Na most aztán jó irányba fogunk haladni, ha a fene fenét eszik is. Szeptember 11-e vagy Beszlán után még az addig rendíthetetlen optimisták is gondolkodóba estek.

Az elvakult optimizmus betegség. A hungarizmus is az. Immunhiányos betegség. Szálasi kezéhez rengeteg ember vére tapad, rövid országlása után pedig romhalmaz maradt. A náció bábja volt, mint később Rákosi Sztáliné. Miféle hazafi az, aki szőröstül-bőröstül kiszolgáltat-

ja hazáját idegen hatalmaknak? Aki ma Szálásira esküszik, az vagy elvetemülten cinikus, vagy bolond.

A magyar nemzetet a 20. században traumatikus események sora sújtotta. Két világháború rengeteg áldozattal, Trianon, bukott forradalmak, zsidóüldözés és a magyarok üldözése és lemészárlása (Jugoszlávia) az utódállamokban, német és szovjet megszállás. Ne csodálkozzunk, ha némely honfitársunknak ettől elborul az elméje. De ennyi katasztrófa nyomán sem kötelező megbolondulni. Fiatal egyetemista lányoknak meg aztán végképp nem. Ha fiatal lányok volnánk, vigyázó szemünket nem Szálásira, hanem fiatal fiúkra vetnénk. Vagy ha leszbikus vagyunk – mert ma már ez sem szégyen –, fiatal lányokra.

GRENDÉL LAJOS

www.vasarnap.com

TABLE OF CONTENTS

T. IVÁN BEREND: Economic cycles and their impact on the transformation of Europe.....	3
MIKLÓS LOSONCZ: Economic performance of EU Member States in international comparison – some reasons for the differences	9
ZOLTÁN LÉKÓ: How many steps to the federal state? – The system of the European Union’s institutions based on the Treaty establishing a Constitution for Europe	32
ASZTRIK VÁRSZEGI: A Hungarian monastery in Europe and in the European Union	46
SZILVESZTER PÓCZIK: Gypsies in Europe – Gypsies in Hungary. Seven hundred years on the periphery of society	53
N. JÓZSEF SZENTGYÖRGYI: Beyond the seven seas – Guadalajara: far from Europe and cohesion	69
Review	
ERZSÉBET TASI: Relationships between employment, labour market policy and competitiveness in the EU – employment policy experiences of Ireland, the Netherlands, Germany, Denmark and Finland.....	82
Current affairs in the EU	
<i>Ministry of Foreign Affairs</i>	
PÉTER GYÖRKÖS: On the way – Autumn meeting of the European Council	105
<i>Foreign Affairs Office of the National Assembly</i>	
KATALIN BALÁZS and KATALIN SZALÓKI: Catch 22 – Modification of the directive on working hours	110
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ESZTER NÉMETH: EU accession as reflected in the statistics	128
Book review	
Maximilian Fuchs (edt.): Kommentar zum Europäischen Sozialrecht (Commentar on the European social law)	138
Monitor	141
English Summaries	149

SUMMARIES

T. IVÁN BEREND **ECONOMIC CYCLES AND THEIR IMPACT ON** **THE TRANSFORMATION OF EUROPE**

The author describes theories of economic cycles in his study. The greatest coverage relates to Nikolai Kondratev's theory describing macro-cycles of half a century or even more. As Professor Berend concludes, this theory helps to understand the movement of modern economy, including the development that took place after World War II, or the economic boom until 1973, and the two decades of depression that followed. The rise of certain countries and regions and the fall of others can also be interpreted in this framework. According to the author, we are currently in the rising phase of an economic cycle within which the new Member States of European Union acceding this year also have a chance to catch up with the developed countries.

MIKLÓS LOSONCZ **ECONOMIC PERFORMANCE OF EU MEMBER** **STATES IN INTERNATIONAL COMPARISON - SOME** **REASONS FOR THE DIFFERENCES**

It is widely believed that the economic performance of the European Union was far below that of the USA during the 1990's and the 2000's. This was manifested primarily in the slower growth rate of GDP and productivity. Many experts drew far-reaching conclusions from the European Union's increasing lag behind in economic competition compared to the rest of the world. It is also an empirical fact that within the European Union, the economies of large member states (Germany, France and Italy) grow slower than in most small Member States.

ZOLTÁN LÉKÓ **HOW MANY STEPS TO THE FEDERAL STATE? – THE SYSTEM** **OF THE EUROPEAN UNION'S INSTITUTIONS BASED ON THE** **TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE**

The Treaty establishing a Constitution for Europe brings significant new institutional changes compared to the institutional set-up developed as a result of the Treaty of Nice. The European Parliament's role will continue to strengthen, since the EP becomes a co-legislator with equal rights as the co-decision procedure becomes the general procedure, while its legitimacy also increases as the EP will elect the Commission chairman. The Treaty establishing a Constitution for Europe will introduce a new

system in chairing the European Council: the institution may elect its own chairman for a period of two and a half years, who – as a quasi head of state – will represent the European Union and direct the European Council's work; this may serve as the antipode for the Commission. The introduction of the position of the Minister for Foreign Affairs of the European Union is aimed at implementing a common foreign policy. As regards the Council, the Treaty on establishing a Constitution for Europe again reforms the system of qualified majority; as regards the Commission, it confirms the result achieved in Nice, i.e. maintains the principle of „one commissioner per Member State” for a definite period of time, to be followed later by a system of rotation. An evaluation of the institutional changes raises the question of whether the European Union can be considered a federal state or a confederation of states. Based on the creation of a legal personality for the European Union, putting the source of legitimacy on the citizens and states of Europe and the development of a government structure in the Constitution, it may be found that the European Union will be more of a federation state while its exclusive powers will resemble a confederation.

ASZTRIK VÁRSZEGI **A HUNGARIAN MONASTERY IN EUROPE** **AND IN THE EUROPEAN UNION**

Guests and visitors come to Pannonhalma, the monastery on St. Martin's hill every day. Apart from a few exceptions, their questions soon reveal that being a monk is something completely unknown for them. And how could they know what a monk is? What they read, the films they see, the information they hear are all mosaic pieces of a distorted picture, because monks barely ever talk about their inner motives, and the surface indeed reflects only superficial characteristics. It is with this in mind that the author – the abbot of Pannonhalma – tries to formulate the essence and mission of monks in a way so that the people asking the questions can understand it. This is embedded into current political events, the process of European integration, of which – as we can read – the monastery's inhabitants also form a part.

SZILVESZTER PÓCZIK **GYPSIES IN EUROPE - GYPSIES IN HUNGARY** **SEVEN HUNDRED YEARS ON THE PERIPHERY OF SOCIETY**

The author begins his study with a thorough historical review. He presents the hypotheses concerning how the Gypsies came to Europe, and how this Asiatic group was received on our continent. He finds that starting from the end of the 18th century, persecution of the Gypsies was prohibited and a Gypsy policy started to be developed under the auspices of enlightenment. The process of European Gypsies becoming self-conscious, which is still going on, started back in the 1920's. As regards the current situation of the Gypsies in Hungary, Szilveszter Póczik finds

that it is much more diverse than is shown in the media. Although one-third of the Roma society is threatened by falling behind, at least 10 per cent of them are on the way up; and during the last ten years, their majority has been able to more or less preserve their standard of living achieved earlier, which is modest but may still be considered to be balanced.

N. JÓZSEF SZENTGYÖRGYI
BEYOND THE SEVEN SEAS
GUADALAJARA: FAR FROM EUROPE AND COHESION

Europe is interested in developing the mutually advantageous, North-South type of co-operation. Consequently, it seeks political allies, a solvent purchasing market and reliable raw material suppliers in Latin-America and the Caribbean. The European Union's presence on the western hemisphere may help to balance the U.S. hegemony and develop a multi-polar and more just world order. In Guadalajara, Mexico, the leaders of the two large regions continued summit discussions on how Europe could assist the countries of Latin-America and the Caribbean to solve their political, economic and social problems and find their place in the globalising world as soon as possible. The dialogue will be continued in Vienna in two years' time.

ERZSÉBET TASI
RELATIONSHIPS BETWEEN EMPLOYMENT, LABOUR
MARKET POLICY AND COMPETITIVENESS IN THE EU
EMPLOYMENT POLICY EXPERIENCES OF IRELAND, THE
NETHERLANDS, GERMANY, DENMARK AND FINLAND

The study presents the most typical employment policy concepts and strategies as well as the most recent labour market measures of five European Member States (Ireland, Finland, Denmark, the Netherlands and Germany). It is absolutely necessary to reasonably utilise the European Union's experience in labour markets also in Hungary's economic policy.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

- T. IVÁN BEREND historian; chairman of the Hungarian Academy of Sciences between 1985–1990; from 1990 he has been living and teaching in the United States, director of the Centre of European and Russian Studies of UCLA (University of California at Los Angeles) since 1993
- MIKLÓS LOSONCZ economist and college lecturer, Candidate of Economic Science, member of staff of GKI Economic Research Company
- ZOLTÁN LÉKÓ
ASZTRIK VÁRSZEGI lawyer, political scientist, staff member of the Ministry of Justice
bishop, abbot of Pannonhalma, secretary of the Hungarian Catholic Bishop Conference between 1990-1993; graduated from ELTE University of Sciences majoring in history and German, earned a doctorate in historical studies, honorary doctor of the Catholic University of Leuven
- SZILVESZTER PÓCZIK
N. JÓZSEF SZENTGYÖRGYI
ERZSÉBET TASI senior staff member of the National Institute of Criminology, project leader
writer, diplomat, holder of senior diplomatic posts on several occasions
staff member of the World Economy Research Institute of the Hungarian Academy of Sciences
- PÉTER GYÖRKÖS diplomat, head of Department, Ministry of Foreign Affairs, secretary of the Interdepartmental Committee for European Integration
- KATALIN BALÁZS member of staff of the EU Department of the Foreign Affairs Office, Hungarian National Assembly
- KATALIN SZALÓKI member of staff of the EU Department of the Foreign Affairs Office, Hungarian National Assembly
- ESZTER NÉMETH economist, head of the International Dissemination Section of the Hungarian Central Statistical Office
- SZABOLCS MENYHÁRT PhD student at the University of Miskolc, Faculty of Public Administration and Law, Department of Agricultural and Labour Law