

# EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



**A TARTALOMBÓL** ■ Berend T. Iván: Válságtól válságig: új európai Zeitgeist az ezredfordulón (1973–2008) ■ Járóka Livia: Egy európai roma stratégia lehetősége és szükségessége ■ Makkay Lilla: A balti-tengeri térség és az EU balti-tengeri stratégiája ■ Kátai Anikó: Az Európai Unió következő tíz évre szóló versenyképességi és foglalkoztatási stratégiája – az Európa 2020 stratégia ■ Siposné Kecskeméthy Klára: A mediterrán térség és az Európai Unió

XV. ÉVFOLYAM 5. SZÁM | 2010. MÁJUS

# EURÓPAI TÜKÖR

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

**Felelős kiadó:**

Tóth Tamás

**A szerkesztőbizottság elnöke:**

Palánkai Tibor

**A szerkesztőbizottság tagjai:**

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

**Főszerkesztő:**

Forgács Imre

**Lapszerkesztő:**

Hovanyecz László

**Lapigazgató:**

Bulyovszky Csilla

**Rovatszerkesztők:**

Fazekas Judit, Becsky Róbert

**Szerkesztők:**

Asztalos Zsófia, Farkas József György

**Műszaki szerkesztő:**

Lányi György

**A szerkesztőség címe:**

Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma

1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.

Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361

**Terjesztés:**

Horváthné Stramszky Márta, stramszkymarta@kum.hu

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Platina Egyéni Cég

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



# EURÓPAI TÜKÖR

2010/5.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

## Tartalom

BEREND T. IVÁN: Válságtól válságig: új európai Zeitgeist az ezredfordulón (1973-2008) . . . . .	3
JÁRÓKA LÍVIA: Egy európai roma stratégia lehetősége és szükségessége . . . . .	11
MAKKAY LILLA: A balti-tengeri térség és az EU balti-tengeri stratégiája . . . . .	18
SZABÓ ZSOLT: Az Európa 2020 stratégia esélyei jogi szemmel: a kötelezettségek kudarca, a lehetőségek sikere? . . . . .	34
SZIGETI ANDREA: Az iszlám jog szerinti talák török közrendbe ütközésének esetei II. . . . .	42
ZOLTAI NÁNDOR: Az uniós felkészülési és csatlakozási tárgyalási folyamat elemei a környezet védelme területén` . . . . .	53
<b>Magyar EU-elnökség, 2011</b>	
KÁTAI ANIKÓ: Az Európai Unió következő tíz évre szóló versenyképességi és foglalkoztatási stratégiája – az Európa 2020 stratégia . . . . .	79
<b>Közös biztonság- és védelmi politika</b>	
SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA: A mediterrán térség és az Európai Unió . . . . .	87
<b>Szemle</b>	
NAGY SÁNDOR GYULA: A kétszintű pályázati rendszer elemzése és kritikája . . . . .	95
<b>Uniós aktualitások</b>	
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
FREID MÓNIKA–KÁTAINÉ MAROSI ANGÉLA: Az Európai Unió főbb gazdasági folyamatai, 2009 . . . . .	106
<b>English summaries.</b> . . . . .	119

BEREND T. IVÁN

## Válságtól válságig: új európai Zeitgeist az ezredfordulón (1973-2008)

*A szerző tanulmányának első részében azt bizonyítja, hogy Európa 1945 és 1973 közötti viharos gazdasági fejlődésének nem az olajválság vetett véget, hanem az, hogy kimerültek az extenzív gazdasági fejlődés tartalékai. Ennek reakciójaként új korszellem vert gyökeret. Uralkodóvá vált a neoliberais filozófia, amelynek jegyében felszámolták a vegyes gazdaságot.*

### A háborút követő, végtelennek tűnő prosperitás és sikeres átalakulás

Az 1973-as olajválságtól a 2008-as pénzügyi válságig terjedő harmad évszázad sajátos korszakot ölel fel, amelyet hatalmas átalakulások jellemeztek. Igen sok szó esetlik ezekről az évekről, mint a globalizáció új korszakáról. Számos, vagy inkább számtalan tanulmány tárgyalta a szovjet blokk összeomlásának és a hidegháború végének történelmi fordulóját és következményeit. Ezek az évtizedek voltak a tanúi az Európai Unió nagymértékű kiterjedésének és az európai integráció elmélyülésének, hiszen ebben a periódusban bővült az unió 6-ról 27 országot átfogó szervezetté, s központi magjában közös valutával rendelkező tömbbé. Mindez és számos más változás érthetetlen lenne azonban az e korszakban végbement kulturális-ideológiai átalakulás, egy új korszellem, új vezető ideológia, új Zeitgeist kibontakozása és eluralkodása nélkül.

Az olajválság egyik napról a másikra véget vetett a háborút követő negyedszázad páratlan európai prosperitásának, amikor is az évi mintegy 4 százalékos gazdasági növekedés a háborúban megnyomorított Európa országait gazdag fogyasztói társadalmakká és jóléti államokká emelte. Ebben az időszakban Nyugat-Európa bruttó nemzeti jövedelme két és félszeresére, egyes országoké háromszorosára ugrott. A térség jövedelmi szintje, amely 1950-ben az amerikaiaknak csak 67 százalékát tette ki, annak 85 százalékára emelkedett. A tizenöt legfejlettebb európai ország lakossága 1950-ben jövedelmének 61 százalékát költötte alapkiadásokra, élelmiszerre, lakásra, ruházkodásra. Egy negyedszázaddal később ezek a kiadások a jövedelmeknek csak mintegy negyedét emésztették fel. A korábbi tömeges munkanélküliséget teljes foglalkoztatás váltotta fel. A tíz legfejlettebb országban a személygépkocsik száma ugyanezen években megsokszorozódott. Az oktatás és az egészségügyi ellátás ingyenessé vált. A prosperitás végtelennek tűnt. Közgazdák arról beszéltek, hogy a gazdasági válságok már csak a történelem, a múlt emlékei.

### Az olajválság és a kibontakozó strukturális válság

Ezt a példátlan prosperitást szakította meg az 1973-as olajválság. A növekedés megállt, két számjegyű infláció és munkanélküliség bontakozott ki, az elért vívmányok

veszélybe kerültek. Mi több, hamarosan kiderült, hogy nem is az olajválság, az olaj árának tízszeresére növekedése okozta a súlyos bajokat, hanem többről, mélyebb okokról van szó. Az olajárak ugyanis hamarosan visszaestek korábbi szintjükre, de a súlyos válságjelenségek, a növekedés drámai lefékezéséhez több mint egy évtizedig kísérték Európát. Hamarosan világhosszá vált, hogy a háborút követő „gazdasági csodák” nem kis mértékben annak a sajátos helyzetnek a következményei voltak, hogy Nyugat-Európa extenzív fejlődési modellt alkalmazhatott, importálva a meglévő legfejlettebb amerikai technológiát, amelyet a hidegháború évtizedeiben az USA szívesen bocsátott európai szövetségesei rendelkezésére. A technikai importhoz jelentős munkaerő-átcsoportosítással milliőkat szabadítottak fel a mezőgazdasági munka alól, és vontak alkalmazásba az iparban és a szolgáltatásokban, vendégmunkások tízezreit alkalmazták, és mintegy évi 1 százalékos munkaerő-bővítéssel elégtették ki a megnövekedett munkaerő-szükségletet. Ezek a források azonban kiapadtak, a lakosság számának emelkedése megszűnt, a további munkaerő-átcsoportosítás egyre nehezebbé és lassúbbá vált, s a technika importja helyett saját innovációra, kutatási és fejlesztési forrásokra kellett támaszkodni. Az olajválság tulajdonképpen egybeesett a kibontakozó strukturális válsággal, és látványos jelenségeivel átmenetileg elfedte azokat a tüneteket, amelyeket az új technikai forradalom, a komputerezés és a kommunikációs forradalom idézett elő.

Nehéz átalakulás elé nézett az öreg kontinens: alkalmazkodás az új technika kihívásaihoz, átállás az intenzív növekedési modellre, vagyis a saját innovációra, a sikeres kutatási és fejlesztési munkára épülő új fejlődési útra.

## Miniforradalmak és politikai kiábrándulás

A nehézségek soha nem járnak egyedül. A gazdasági válság beköszöntöte nagyjából egybeesett egy súlyos társadalmi-politikai válsággal, az 1968-at követő „miniforradalommal” Németországban, Franciaországban és Olaszországban. Az 1968-as francia diáklázadás, amelyet országos sztrájk kísért, megrázta az országot és megrettentette a középosztályt. Különösen, mivel hasonló események véres terrorakcióktól kísérvé a szomszédos országokban még fenyegetőbbé váltak. Politikusok, vezető iparmágnások és menedzserek elrablása, kivégzése, számtalan bombamerénylet az 1970-es évek végéig kísértett, és talán kulminált *Aldo Moro* olasz miniszterelnök 1978-as elrablásában, majd kivégzésében.

Több nyugat-európai országban valóságos generációs lázadás zajlott. A háború utáni fiatal generációk fordultak szüleik generációja ellen, elutasítva azok náci-fasiszta-kollaboráns múltját és taszító nyárspolgári fogyasztói kultúráját. A lázadások és a terrorakciók fordított reakciót váltottak ki, amit jól illusztrál a néhány héttel a diáklázadás és általános sztrájk után lezajlott francia parlamenti választás, amely a francia történelemben először vezetett egyetlen párt abszolút győzelméhez, és ez a párt a konzervatív gaulleista párt volt. A hetvenes évek végén Angliában *Margaret Thatcher* diadala fémjelzte az 1960-as, 1970-es évek jobboldali földcsuszamlását.

Az 1970-es, 1980-as évek átalakulási válsága, súlyos gazdasági-szülési fájdalmi és az azokkal párhuzamosan lejátszódott politikai megrázkódtatások nem maradtak hatás nélkül a társadalomra, a politikai gondolkodásra, a kulturális-ideológiai környezetre sem.

## **A neoliberális filozófia: dereguláció és a vegyes gazdaság felszámolása**

Az egyik legfontosabb új jelenség a neoliberális közgazdaságtan, s az abból kibontakozó filozófia hatalmas térnyerése volt. Az új irányzat a mintegy négy évtizeden át uralkodó közgazdasági iskola, a keynesi teória felett diadalmaskodott. Úgy tűnt, hogy a szabályozott piaci rendszer, a keynesi állami beavatkozási politika képtelen orvosságot ajánlani a bajok ellen. A neoliberális iskola vezető képviselői, *Friedrich Hayek* és *Milton Friedman* 1974-es, illetve 1976-os közgazdasági Nobel-díja mintegy jelezte az ideológiai váltást. Mi volt a neoliberális iskola által ajánlott orvosság? Az állam kivonulása a gazdaságból. A beavatkozás, vallották, nem a megoldás, hanem maga a probléma. A piac önszabályozó mechanizmussal rendelkezik, s minden külső beavatkozás csak gyengíti e mechanizmus működését. A végletes, teljes privatizációt hirdették – beleértve a különböző állami funkciók magánkézre adását is –, s a gazdaság megszabadítását a regulációktól. A politikában *Ronald Reagan* amerikai elnök és *Margaret Thatcher* angol kormányfő vált e nézetek vezérképviselőjévé. *George W. Bush* másodszori megválasztása után programja középpontjába a *Roosevelt* elnök által bevezetett „social security” rendszer privatizálását állította. Amerikában még a hadsereg számos funkcióját és a börtönöket is privatizálták. *Margaret Thatcher* megkezdte a háború után kiépült angol vegyes gazdasági rendszer felszámolását, sorra magánosítva az állami vállalatokat. A második világháború utáni Nyugat-Európa gazdasági rendszerét a vegyes gazdaság jellemezte, s a korábbiakban említett egyedülálló konjunktúra idején a gazdaság 20–25 százalékáa állami tulajdonban állt Németországtól Spanyolországig, Angliától Franciaországon át Olaszorszáig és Ausztriáig. Franciaországban négyéves tervek keretében irányították az ország modernizációját, energiarendszerének megújítását. Az 1980-as években a diadalmaskodó neoliberális politika mindezt elsöpörte.

A háború utáni konjunktúra egyik bázisa az 1944-ben született *Bretton Woods*-i megállapodás volt, amely nem utolsósorban *John Maynard Keynes* javaslatai alapján szigorúan szabályozta a nemzetközi pénzügyi rendszert, szilárd átváltási rátát vezetett be a valutákra, továbbá a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank létrehozásával nemzetközileg finanszírozott és szabályozott beavatkozási mechanizmusokat alakított ki a pénzügyi rendszerek stabilitásának megőrzése érdekében és a fejlesztési stimulusok biztosítására. *Bretton Woods* már 1971-ben összeomlott, amikor *Nixon* elnök, *Milton Friedman* tanácsára, kilépett a rendszerből.

A neoliberális iskola keresztes háborút hirdetett a jóléti állam ellen is. Nézetei szerint a piac a legjobb eszköz az egészségügyi és oktatási rendszerek, a nyugdíj- és egyéb jóléti intézmények fenntartására. Az ezeken a területeken adódó problémá-

kat az egyéneknek kell megoldaniuk, nem az államnak. Ennek jegyében az adókat természetesen minimálisra kell csökkenteni. Milton Friedman 16 százalékos általános adókulcsot javasolt, vagyoni-jövedelmi különbségektől függetlenül minden állampolgár számára. A jóléti állam – érvelt Friedman – rendőröket küld, hogy kivegye a polgárok zsebéből a pénzt.

A jóléti állam elleni támadás Európában általában sikertelen maradt, pontosabban a jóléti intézményeknek és szolgáltatásoknak csak nagyon részleges lefaragására került sor a pénzügyi nehézségek közepette. A mérsékelt egyetemi tandíj és az orvosi vizitdíj bevezetése nem számolta fel a jóléti államot, s az egyetlen radikálisabb változás a nyugdíjrendszerben főként a demográfiai válság következtében vált elkerülhetetlenné.

Annál radikálisabb volt a dereguláció a gazdaság és főként a pénzügyek terén. Az 1929–1933-as nagy válság nyomán bevezetett szabályozás például – a válság keserves tanulságai alapján – szigorúan szétválasztotta a kereskedelmi és a beruházási bankokat. Ezt a szabályozást sietve felszámolták. Nem ellenőrizték többé, hogy a pénzintézetek vagyona mennyire biztosítja a hitelezéseket, és lehetővé tették, hogy a bankok tartalékaikat sokszorosán meghaladó hitelezést és befektetéseket finanszírozzanak, ami egy úgynevezett „pénzügyi pánik” esetén elkerülhetetlen összeomláshoz vezethetett.

Mindennek következtében a teljesen szabályozatlan „hedge fund”-ok 2008-ban közel három trillió dollár vagyonnal folytattak kockázatos befektetési politikát, amit az tett lehetővé, hogy az alapok 20, sőt néha 40 százalékos díjat szedtek szolgáltatásaikért a befektetők nyereségéből, de veszteséges üzlet esetén a veszteség kizárólag az üzletfeleiket sújtotta. A pénzügyi műveletek kaszinói nyereszkeség jelleget öltöttek. Hosszú lejáratú jelzáloghitelek esetén a bankok 20–30 évre adtak hitelt, de hitelállományukat eladhatták más befektetőknek, akiktől egy éven belül visszakapták a 30 évre szóló kihelyezéseiket. A jelzáloghitelezés átláthatatlanná vált, a bankok nem törődtek többé a hitelt kérők hitelképességével sem, hiszen az esetleges fizetésektelenség már nem őket, hanem az új tulajdonosokat terhelte.

A dereguláció kétségtelenül járt bizonyos rövid távú előnyökkel. Az előbb említett jelzáloghitelezés esetében például lehetővé tette, hogy a hitelt nyújtó bankok – mivel kihelyezéseiket értékesítve azonnal visszakapták folyósított hiteleiket – újabb olcsó hiteleket folyósítsanak. Ez lendítette azután fel az ingatlanpiacot, hihetetlenül megnövelve a keresletet, ami erőteljes árfelhajtó hatásával óriási ingatlankonjunktúrát bontakoztatott ki. Igaz, mindez ingoványos talajra épült, olyan gazdasági buboréknak bizonyult, amely szétpukkadt.

Egy további átmeneti siker a dereguláció azon hatása nyomán bontakozott ki, hogy bankok és biztosítótársaságok jövőbeni árfolyam- és részvényár-alakulásokra és üzleti tranzakciókra kötöttek üzleteket. Ezek az úgynevezett derivatív üzleti akciók, amelyek kizárólag spekulációra épültek, olyan mértéket öltöttek, hogy már 1997-re két és félszer meghaladták a világ aggregált bruttó társadalmi termékének értékét. Hozzá kell tenni, hogy a következő évtized során ezen üzletek volumene mintegy nyolcszorosára ugrott. Egy esetleges krízis ezzel tulajdonképpen kezelhetetlenné vált, mert nem létezhetett olyan gazdag ország, amely képes lett volna az



esetleges veszteséget kezelni. A veszélyeket azonban elhessegették, hangoztatva a piac önkorrigáló mechanizmusának mindenhatóságát.

A neoliberális közgazdasági iskola nézetei – ahogy később nevezték – piaci fundamentalizmussá bokrosodtak. Képviselőik úgy vélték, hogy a piac a legalkalmasabb intézmény a társadalmi problémák megoldására is. S a piac mindenhatóságába vett vak, úgyszólván vallásos hit a gazdaság és a társadalom minden szférájára kihatott. *Polányi Károly* hatvan évvel korábban írott munkájában megfogalmazott módon az önszabályozó piac gyakorlata a gazdaság alá rendelte a társadalmat, szemben a nagy válságból és a második világháborúból levont tanulságokkal, amelyek a szabályozott piac és a jóléti rendszer jegyében a gazdaságot rendelték a társadalom alá.

### **Konzervatív forradalom: neokonzervativizmus és posztmodern filozófia**

A neoliberalizmussal együtt tört az előtérbe ikertestvér ideológiája, a neokonzervativizmus is. Számos korábbi csaldótt nyugati baloldali is az újkonzervativizmushoz fordult, amely elhibázottnak ítélte a háború utáni politikai kultúrát, és a vallás jegyében hirdette újraépíteni a társadalmi kohéziót. Az egyenlősítő ideákat „destruktívnak és kontraproduktívnak” bélyegezték. Az egyéni szabadság velejárója – hirdették – az egyenlőtlenség, ami az emberi természetből fakad. Ugyanígy fordultak a patriarchális család ideáljának újraélesztéséhez. A liberális demokrácia politikája – állították – a társadalom öngyilkossága.

Az új korszellem egyik meghatározó szellemi irányzataként emelkedett fel a posztmodern filozófia. Itt nem a posztmodern építészetéről és művészeti irányzatokról beszélnek, hanem a filozófiáról, amely két évszázad után szembefordult a felvilágosodás idealizmusával és hitével az emberi haladásban. Ez a filozófia kétségbe vonta az igazság felismerésének lehetőségét és a történelem valóságának felismerhetőségét. Ami igazságnak tűnik, az csupán valamely vélemény reprezentációja, amit az igazsággal azonosítanak. A posztmodernizmus relativizmusa és nihilizmusa egyben tagadta az emberi haladás érdekében történő beavatkozást is. Mivel nem tudhatjuk mi az igazság, minden beavatkozás irracionális. Ez a nézet maradéktalanul rezonált a neoliberalizmus állami beavatkozás ellenes álláspontjára.

### **A „történelem vége”**

Az ezredvég szellemi irányzatainak jellegzetes kifejezéseként jelent meg *Francis Fukuyama*, az amerikai külügyminisztérium munkatársa nagy visszhangot kiváltó tanulmánya 1989-ben, a szovjet blokk összeomlása idején „A történelem vége” címmel. Fukuyama a hegeli értelemben beszélt a történelem végéről, az „abszolút szellem” megvalósulásáról a liberális demokráciában, a tökéletes és immár versenytárs nélkül maradt, győztes ideológiában és politikai rendszerben, vagy ahogy fogalmaz-

ta, „az emberiség ideológiai fejlődésének végpontján” és „az emberi társadalom kormányzatának utolsó formájában”. Három évvel később, egy újabb munkájában *Nietzsche* gondolatát elevenítette fel, miszerint a történelem motorja: az emberi vágy az elismerésre – az egyenlőség ideájának feláldozását követeli.

## Az újkonzervativizmus társadalmi bázisa

Az ideológiai változások, a háború utáni szolidaritás és a társadalmi értékek előtérbe helyezésével szembe forduló politikai nézetek erős társadalmi bázisra találtak a felemelkedő, megerősödött középosztályokban. Az átalakult háború utáni gazdaság többségre emelte a szolgáltatási szektor úgynevezett „fehér galléros” dolgozóit az alkalmazotti rétegben. A hagyományos osztálytársadalom átalakult, s az új középrétegek az 1960-as, 1970-es évek említett gazdasági és politikai megrázkódtatásaitól megrettenve, újjgazdag életformájukat féltve a „törvényt és rendet” hirdető mozgalmakhoz csatlakoztak. *Helmut Schmidt* német kancellár a szociáldemokrata párt egyik kongresszusán egyenesen „rend-hisztériáról” beszélt, az országot eluraló politikai hisztériáról, amelynek középponti értékelve a „rend” követelése volt. A fehér gallérosok mellett az úgynevezett kék gallérosok, a fizikai munkások nem kis része is a konzervatív követelmények letéteményesévé vált, és legnagyobb ellenségét nem az osztálytársadalom hagyományos munkásmozgalmi értékrendje szerint vélte felismerni, hanem más országok, a harmadik világ olcsó munkabérű munkásaiban, akik elvették munkahelyeiket a külföldre telepített munkahelyek, a multinacionális vállalatok külföldi leányvállalatai révén. Már nem a burzsoáziában, hanem a bevándorló munkásokban, az újonnan kialakulóban lévő nyugati nagyvárosi etnikai kisebbségekben és az azok sorából rekrutálódott „underclass”-ban vélte felfedezni ellenségét. A xenofóbia, a bevándorlóellenesség a jobboldali pártok mögé sorakoztatta fel jelentős rétegeiket.

## A politikai színtér átrendeződése: új pártformálódások

Mindezek nyomán a politikai pártok hagyományos rendje is átalakult. A legszembe-tűnőbb változás e tekintetben a tömegpártok és az osztály- vagy ideológiabázisú pártok hanyatlása volt. A párttagság aránya a hatvanas évekhez viszonyítva az 1990-es években mindenhol a felére, sőt több országban – mint például Svédországban, Olaszországban és Dániában – egynegyedére csökkent Nyugat-Európában. A brit Munkáspárt másfél millió tagját veszítette el. Olyan hagyományos pártok, mint az Olasz Kommunista Párt, vagy a háborút követő fél évszázadban majd mindvégig uralmon lévő Kereszténydemokrata Párt, gyakorlatilag megszűntek.

A választási részvétel, amely hagyományosan igen magas volt, és átlagosan elérte a választók 88 százalékát Nyugat-Európában, ugyancsak erősen csökkent. A 2001. évi angol választásokon a választók 40 százaléka nem vett részt. Írországban 2002-ben, Portugáliában 1999-ben 37–38 százaléuk maradt távol az urnáktól. Az elem-

zók politikai apátiáról, kiábrándultságról cikkeztek. Az újonnan felemelkedő pártok egy része úgynevezett egyprogramú pártként formálódott a régi baloldal helyén, köztük a legjelentősebbek a zöldek és a feministák.

### **A jobboldali populizmus térnyerése, szociáldemokrata centrizmus és regionális érdekképviselet**

Az új pártok zöme azonban flexibilis, változó ideológiákkal és az egész társadalom reprezentációjának igényével lépett fel. Nem osztályokat vagy rétegeket akartak képviselni, hanem a „nemzetet.” Retorikájukban középponti helyet foglaltak el a nacionalista célkitűzések. A legerőteljesebb térnyerés ezeket a populisták pártokat jellemezte. Ezek gyakorta a nemzeti szuverenitás képviselőiként, nemegyszer Európai Unió-ellenes hangvétellel, a nép egyedüli igaz képviselőiként állították be magukat. A hatalmon kívül állva szélsőségesen (és általában nem alaptalanul) bírálták a korrupt politikai elitet, a multinacionális vállalatokat, a veszélyes „másokat,” a bevándorlókat, a kisebbségeket. Esetenként a szélsőséges cigányellenesség és az antiszemitizmus is a fegyvertárukba tartozott. A nacionalista politika és az idegen-, illetve kisebbséggellenes retorika révén népszerűsége tettek szert. A populisták (régiji új stílust hoztak a politikába, a karizmatikus „vezérrel,” aki közvetlen kapcsolatban áll a néppel. Európa egyik legsikeresebb mérsékelt jobbközép populisták politikusa az olasz *Silvio Berlusconi*. A populisták pártok többsége azonban erőteljesebben jobboldali, esetenként szélsőjobboldali irányzatot képvisel. Ez utóbbiak, nem utolsósorban Franciaországban és Ausztriában, időközönként nagy sikereket értek ugyan el, különösen helyi választásokon, de általában nem jutottak kormányra. Fellépésük az átalakuló Közép- és Kelet-Európában is jellegzetessé vált, amint Szlovákia esete is világosan példázza, s a magyarországi folyamatok is egyértelműen jelzik ezt. A jobboldali populisták különösen sikeresnek bizonyultak az átalakulás nehéz fájdalmaival birkózó közép- és kelet-európai országokban.

A Szovjetunió összeomlása után a kommunista pártok úgyszólván eltűntek a politikai porondról, vagy szociáldemokratizálódtak. A szociáldemokrata pártok azonban – Skandináviát kivéve – maguk is átalakultak, megszűntek a munkásosztályt képviselő pártok lenni, s erőteljesen centristák politikára tértek át. A Franco utáni Spanyolországban ugyanúgy, mint az átalakuló közép- és kelet-európai országokban, gyakorta a szociáldemokrata pártok váltak a privatizáció vezérképviseelőivé és a neoliberális, dereguláló gazdaságpolitika megvalósítóivá.

Végül a korábbinál jelentősebb szerephez jutottak a regionális érdekképviseletet megtestesítő pártok, amelyek esetenként a regionális autonómia vagy a függetlenség jelszavával léptek fel. Az olasz Liga Nord például a független „Padania” (Észak-Olaszország) egy éven belüli megvalósításának jelszavával indult politikai útjára, igaz, hamar felcserélte e célt az autonómia követelésével. A regionális pártok szerepe annál is fontosabb, mivel az ezredforduló viharos politikai hullámain a soknemzetiségű országok egy része hajótörést szenvedett, és ez számos kisebb, önálló ország létrejöttének adott teret. A dezintegráció a volt szovjet blokk országaira volt legin-

kább jellemző, hiszen mind Jugoszlávia, Csehszlovákia, mind a Szovjetunió felbomlott és kicsiny utódállamokra tagolódott. Ez a jelenség tulajdonítható a viszonylag új keletű, sokak által mesterségesnek minősített soknemzetiségű államformációknak, ahogyan azt például az 1918-ban sok szempontból rögtönözve létrehozott Jugoszlávia és Csehszlovákia esete is példázza. A dezintegráció azonban egyáltalán nem közép- és kelet-európai jelenség csupán. Megfigyelhető Nyugat-Európában is, ahol, paradox módon, éppen az Európai Unió integrációs folyamata nyitott teret az elszakadási törekvéseknek, mivel az uniós tagság a legkisebb állami egység számára is biztonságos kereteket nyújtott. Elszakadási törekvések jelentkeznek még az Egyesült Királyság esetében is, ahol a skót függetlenségi politika több száz éves államformáció átalakításával fenyeget. Belgium mintegy 170 évvel egységes államként való megalakulását követően gyakorlatilag két elkülönülő – vallon és flamand – részre esett szét. Spanyolország ugyan autonómiát adott számos tartományának, beleértve a baszk és a katalán területeket is, ám a dezintegrációs folyamat feltehetően ennek ellenére sem tekinthető még lezártnak.

## **A 2008–2010-es pénzügyi válság mint esetleges korszakzárás**

A 2008 és 2010 között váratlanul kibontakozott súlyos pénzügyi-gazdasági válság, amely a globalizált neoliberais, dereguláló politika következményének tekinthető, egyszerre erősítette fel a nagybankok, a felelőtlen spekulánsok elleni hangulatot és mozgósította a kormányokat számos biztonságot adó szabályozás visszaállítására, bevezetésére, egyszersemind kedvező talajt teremtett a konzervatív ideológiák képviselői számára, a nacionalista demagógia és a kisebbségellenes populistika térnyerésére is.

Vajon korszakzáró szakaszhatárrá válik-e a jelen válság, amint annak bizonyult az 1973-ban kezdődő is? Ez a kérdés egyelőre nyitott, s a választ a jövő fogalmazza majd meg.



## Egy európai roma stratégia lehetősége és szükségessége

*Az elmúlt két évtizedben drámai módon megváltozott a szegénység természete Kelet-, illetve Kelet-Közép-Európában. A kommunizmus összeomlását és a nemzeti gazdaságok újrastrukturálását kísérő gazdasági megrázkódtatások következtében a legtöbb roma – többségi társaival együtt – hirtelen kiesett a munkaerőpiacról és elkezdett fokozatosan kiszorulni a társadalomból. A hagyományos roma közösségek visszavonhatatlanul felbomlottak a kommunizmus alatt, és a nyugati típusú társadalmi mobilitástól azt követően is elzárt romák lassan szinte minden kapcsolatot elveszítették az európai nemzeti gazdaságokkal.*

Egy mélyszegénységben élő és a saját megélhetését, illetve legelemibb szükségleteit kielégíteni képtelen új és elszigetelt réteg jelent meg ennek következtében. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a mélyszegénység nem roma ügy, hiszen a nyomorban élő kelet-európaiaknak csupán körülbelül harmada roma, és viszont, a romáknak mindössze körülbelül egyharmada él mélyszegénységben. A létminimum alatt, vagy kicsivel afölött élők körében hasonlóak az arányok, ezért tévedés azt gondolni, hogy a poszt-szocialista falusi „underclass” kizárólag, vagy akár túlnyomórészt romákból áll.

### A diszkrimináció csupán egyike a kirekesztés okainak

A romák társadalmi befogadását célzó minden szakpolitikai területen ezért világosan el kell határolni egymástól az általános és az etnikai kérdéseket. A romákat érintő oktatási, foglalkoztatási, egészségügyi és lakhatási ügyeket az általános, „mainstream” szakpolitikai tervezésben kell megjeleníteni, míg a faji megkülönböztetéssel, kultúrával és identitással kapcsolatos kérdéseket természetesen az etnikai hovatartozással összefüggésben kell kezelni. Az Állami Számvevőszék 2008-as tanulmányának megállapítása szerint is „akkor célszerű nevesítetten roma programokat indítani, ha a leküzdési akart hátránynak etnikai jellegű okai is vannak”. A kutatások ugyanakkor azt mutatják, hogy a romák kirekesztését elsősorban nem etnikai hovatartozásuk, hanem egyéb, elsősorban gazdasági tényezők kölcsönhatása határozza meg. Még a roma gyermekek oktatási kilátásainak tekintetében is – a faji alapú elkülönítés továbbra is széles körű jogsértő gyakorlata ellenére – nem a roma és nem-roma gyermekek között húzódik a legnagyobb szakadék, hanem a dolgozó szülők és a gazdaságilag inaktív családok gyermekei között. A magyar Oktatási és Kulturális Minisztérium egyik friss tanulmánya szerint a szülők munkaerő-piaci helyzete és képzettsége határozza meg döntően a gyermekek iskolai előmenetelét, és a munkanélküli családokban nevelkedő tizenévesek egyre növekvő hányada (jelenleg körülbelül 70 százaléka) se nem tanul, se nem dolgozik; így válik örökletessé a sze-

génység. Hasonló a helyzet a foglalkoztatás terén, ahol a 2000/43-as és a 2000/78-as uniós irányelvek szerinti közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés a romák riasztóan alacsony foglalkoztatottságát meghatározó okoknak csupán egyike, melyek közül a kulcstényező az alacsony iskolázottság. A képzetlenségen túl azonban még számos egyéb tényező determinálja a magas munkanélküliséget, így:

- *a földrajzi hátrányok*, mivel a romák nagy része „halálra ítélt” aprófalvas területeken, tanyavidéken lakik (ld. később);
- *a szocialista gazdasági struktúra összeomlása*, hiszen a tervgazdálkodás kiemelt ágazatai (építőipar, bányászat, nehézipar) tönkrementek, a hagyományosan nagyszámú roma munkaerőt foglalkoztató területek pedig megszűntek;
- *az új típusú munkaerő-kereslet*, amelynek keretében az új, piaci vállalkozások a szakképzett, magasan kvalifikált munkaerő iránt mutatnak igényt;
- *a szegénységi csapda jelensége*, hiszen a jelenlegi rendszerben a családi összjövedelem maximalizálásának igénye az otthon maradásban tesz sokakat érdekeltté, mivel a szociálpolitikai támogatások bizonyos esetekben meghaladhatják az adott körülmények között elérhető munkajövedelem mértékét; valamint,
- *az önfoglalkoztatási akadályok*, mivel a megfelelő tőke, a vállalkozási készségek és a know-how hiánya jelentősen nehezítik a roma vállalkozások indítását.

## Népesedési dinamika

A hasonló kirekesztéssel szembesülő többségi közösségekkel szemben ugyanakkor van a roma népességnek egy olyan megkülönböztető jegye, amelynek a gazdasági jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni, ez pedig a népesedési dinamika. A roma és a nem-roma népességet ellentétes demográfiai trendek jellemzik: míg a többségi társadalom rohamosan öregszik, a romák össznépességen belüli aránya lendületesen nő, és egyes előrejelzések szerint például Magyarországon negyven éven belül elérheti az aktív népesség felét. Létfontosságú ezért figyelembe venni egyrészt a romák arányának folyamatos növekedését a társadalombiztosítási rendszert vállaló aktív rétegben, másrészt a hatalmas munkanélküli népesség munkaerő-piaci integrációja által jelentett gazdasági potenciált.

## Az integráció gazdasági szükségszerűség

A romák teljes körű integrációja egyszerre elkerülhetetlen és jövedelmező befektetés: 20–30 éves időkálán mérve – amikor már az oktatási rendszer kiigazításai is kezdenek hatást gyakorolni – voltaképpen olcsóbb integrálni a romákat, mint fenntartani a jelenlegi társadalmi-gazdasági helyzetüket. Amennyiben a romák foglalkoztatottsági arányát sikerülne az átlagos szintre emelni, akkor ez – az adott ország-

ban élő romák számának függvényében – 5–10 százalékos növekedést jelentene a teljes foglalkoztatottságot tekintve.

A legmértékadóbb gazdasági modellek szerint a munkaerő-piaci részvétel fokozása elengedhetetlen a gazdasági növekedés előmozdításához, és elsődleges követelmény az aktív korú, de nem dolgozó emberek integrációja és reintegrációja. Az ötven évnél idősebb romák aránya általánosan alacsonyabb, a harminc évnél fiatalabbaké pedig általánosan magasabb az európai átlagnál. A romák tehát a foglalkoztatottságnövelés egyik legjelentősebb és egyre növekvő forrását képezik, az átlagnak megfelelő foglalkoztatottságuk pedig – szerény becslések szerint is – akár 4–5 százalékos GDP-növekedést jelenthetne, amely több, mint amennyit bármelyik európai ország, például, honvédelemre költ.

## A kirekesztés ára

A tagállamok – azáltal, hogy nem kezelik prioritásként a romák integrációját – jelentős gazdasági előnytől esnek el, nem is beszélve a társadalmi hasznokról. A veszteségek magukban foglalják:

- az  *elveszett GDP közvetett költségét*, hiszen a társadalmi kirekesztés következtében a romák jelentős része egyáltalán nem termel hazai terméket;
- a  *segélyek és a „jóléti kiadások” összegét*, ideértve az állam által öngondoskodásra képtelen polgárai számára nyújtott társadalombiztosítási szolgáltatásokat;
- az embertelen lakókörülmények és a megelőzés teljes hiánya miatt  *megemelkedett egészségügyi költségeket*;
- az  *eltékozolt oktatási költségeket*, mivel a minőségi oktatást biztosítani képtelen szegregált és/vagy rossz minőségű iskolák működtetése voltaképpen kидobott pénz, ráadásul az értelmi fogyatékos gyermekek számára fenntartott iskolák – ahol a roma gyerekek nagy része sokszor teljesen megalapozatlanul tanul – lényegesen nagyobb ráfordítást igényelnek;
- a  *biztonsági és rendészeti többletkiadásokat*, amelyeket a társadalmi kirekesztés és a gazdasági depriváció miatt törvényszerűen fellépő magasabb bűnelkövetési arányok tesznek szükségessé, valamint
- az összetett segélyezési és juttatási rendszer felügyeletének  *adminisztratív költségeit*.

Egyszóval, rendkívül fontos belátni, hogy a romák társadalmi befogadása nem csupán erkölcsi kötelesség, de egyben a tagállamok szigorú gazdasági érdekei által dik-tált szükségszerűség is.

## Földrajzilag koncentráldó nyomor

A romákat sújtó társadalmi kirekesztés egy másik fontos jellemzője a nyomor erős területi jellege, hiszen a mélyszegénység a legtöbb országban földrajzilag koncent-

rálódik: a legkülönbözőbb hátrányokat (alacsony iskolai végzettség, munkanélküliség, várható életkor stb.) felmérő kutatások rendre egymást fedő szegénységtérképeket rajzolnak ki. A többféle hátrányt egyesítő, „gettósodó” térségek – ahol a hátrányos helyzetű romák túlnyomó többsége lakik – azonnali, jelentős forrásokat igénylő, a problémákat egyidejűleg a maguk összetettségében orvosolni képes „tűzoltás-szerű” kezelést kívánnak, mivel a szakadékszerű interregionális különbségek által jellemezhető „beragadt” térségek az össztársadalmi fejlődést is gátolják. Az ilyen térségekben koncentrálódó népesség esetében akár a jelenlegi, borzalmas életminőség szinten tartása is rengeteg pénzt emészt fel, a helyzet megoldatlansága pedig hosszú távon megbéníthatja a költségvetést és beláthatatlan feszültségeket okozhat.

A régiókon belüli egyenlőtlenségek sokszor jóval magasabbak, mint a régiók közöttiek, és a kistérségek polarizációja egyre növekszik, hiszen a fejlesztések országnrészre a dinamikus regionális központokban koncentrálódik a leszakadó periféria további hanyatlását okozva. A hátrányos helyzetű kistérségek nem rendelkeznek sem az elvben számukra elérhető források igénybevételéhez szükséges önerővel, sem pedig a támogatások kezeléséhez szükséges adminisztratív és pályázati kompetenciákkal. Az uniós és költségvetési forrásokért folytatott versenyben így behozhatatlan hátránnyal indulnak, ezért szükséges ezeket a területeket kiemelni a számukra esélytelen versenyből és egyedi szükségleteiknek megfelelő, összetett és intenzív programok révén megakadályozni további lecsúszásukat.

## Láthatatlan kistérségek

Ez a típusú területi kirekesztés ma európai szinten „láthatatlan” mind a statisztikák, mind a szakpolitikai tervezés szempontjából, hiszen az elemzések fókuszja túlságosan széles e régiók behatárolásához. A gazdasági és társadalmi válságterületek kezelésére alkalmatlan a NUTS (Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája) túlságosan átfogó rendszere, ezeket a kistérségeket inkább alacsonyabb közigazgatási hierarchián, a LAU-rendszer (helyi közigazgatási egységek) 1-es és 2-es szintjén szükséges kezelni. Meg kell fontolni továbbá olyan források uniós szintű elkülönítését, amelyek kifejezetten e tervezési-statisztikai egységek szintbe hozását célozzák, és amelyek felhasználásáról a szóban forgó kistérségek, vagy azok társulásai maguk dönthetnek.

Az előbbiekből következően egy olyan összeurópai krízistérképre van szükség, amely a legalapvetőbb jellemzői alapján méri fel és határolja be a nyomor és a társadalmi kirekesztés által leginkább sújtott válságterületeket: így például a munkahe-lyek elérhetősége, a városközpontok távolsága, a munkanélküliség mértéke, a közszolgáltatások minősége, a környezeti feltételek, az infrastrukturális körülmények, a lakosság bevételei és iskolai képzettsége, a közlekedési infrastruktúra működése és a társadalmi feszültségek mértéke alapján.

Az EU vonatkozó politikái közötti koordinációt is számottevően javítani kell – így például a vidékfejlesztési és regionális politikák között – a szinergiahatás kihasználása végett. Nagymértékben egyszerűsíteni kell a végrehajtási és általában a bürok-



ratikus szabályokat, a fenti válságterületek fejlesztése során pedig lehetőleg minden akadályt le kell bontani a különböző alapok és források között, különösen a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap, az Európai Integrációs Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap eszközei közötti minél nagyobb forrásallokáció érdekében.

## **Etnikai kisebbség helyett gazdasági célcsoport**

Az előbbi érvelésből – miszerint az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés csupán egyike a romák kirekesztését meghatározó tényezőknek, mint például az alacsony képzettség és a területi szegregáció – következik, hogy a gazdasági kirekesztés elleni fellépés hatékonyabb lehet, ha a romákat elsősorban nem etnikai kisebbségként, hanem mint gazdasági célcsoportot definiáljuk. Az Európai Tanács által 2009 júniusában elfogadott, „*A romák társadalmi befogadásának közös alapelvei*” című dokumentum pontjaival összhangban, a stratégiának a társadalmi kirekesztés által sújtott romák közös gazdasági jellemzőire kell fókuszálnia, ahelyett, hogy megpróbálná egyszerűen tekintetbe venni a figyelemreméltóan heterogén európai roma népesség bármelyik csoportját érintő társadalmi problémákat. Az olyan ország- vagy régióspecifikus kérdések dacára, mint például a megállóhelyek hozzáférhetősége a vándorló közösségek számára, vagy a személyes okmányok hiánya bizonyos területeken, a gazdasági és a társadalmi körülmények, nem utolsósorban pedig maguknak a roma közösségeknek az igényei rendkívül hasonlóak az összes érintett országban.

Egy közös és egységes európai probléma közös és egységes európai megoldást igényel, tekintet nélkül a romák egyes csoportjait bizonyos régiókban érintő más, járulékos problémákra. A romák társadalmi-gazdasági kirekesztése önálló stratégiát igényel tehát, nem kizárva természetesen az ettől független egyéb problémákra adott párhuzamos, vagy későbbi szakpolitikai válaszokat sem.

A közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetéssel, illetve a cigányellenességgel kapcsolatos tagállami és uniós szintű jogalkotáshoz hasonlóan, a romák borzalmas gazdasági helyzetét javítani igyekvő stratégiának is szilárd jogi alapokon kell nyugodnia és világos kötelező erővel bírnia az érintettek irányában.

## **Nem veszélyeztetni, hanem kiegészíteni az antidiszkriminációs jogalkotást**

A hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos szabályozás tekintetében is sok még a tennivaló, hiszen egyelőre elégtelen a törvények alkalmazása és végrehajtása: bizonyos területekre, így például a többszörös diszkrimináció jelenségére egyáltalán nem terjednek ki, vagy a konkrét, egyedi alkalmazás során alkalmatlannak bizonyulnak. Jól példázza ezt az antidiszkriminációs jogi lehetőségekkel kapcsolatos alacsony tudatosság, amely a benyújtott panaszok meglepően alacsony számában is tetten érhető.

A romák gazdasági integrációját és reintegrációját célzó stratégia ugyanakkor egyáltalán nem veszélyeztetné, sokkal inkább kiegészítené a hátrányos megkülönböztetés elleni jogszabályok átültetését és végrehajtását. Mi több, a romák társadalmi-gazdasági kirekesztésének mértékét figyelembe véve, az integráció lényegében alapvető emberi jogi kérdés. Az európai romák jelentős része olyan rettentő körülmények között él – szinte teljesen elveszítve kapcsolatát a gazdasággal, ezáltal megfosztva bizonyos alapvető emberi jogaik érvényesülésétől –, hogy társadalmi befogadásukat nem lehet a hagyományos, „kiigazító” jellegű szakpolitikai keretek között előmozdítani, hanem az alkotmányos és emberi jogok érvényesülésének Európában tapasztalható talán legnagyobb szakadéka áthidalásaként kell kezelni.

### Egy kötelező erejű stratégia lehetősége és szükségessége

Az elmúlt néhány évben több kormányközi kezdeményezés is napvilágot látott. Nemzetközi szervezetek – mint az Európa Tanács vagy az EBESZ – számos jó javaslatot és előremutató elképzelést fogalmaztak meg, de az eredmény legalábbis kétséges. Az legfontosabb tanulság, amit akár a „Roma integráció évtizede programból”, akár az EBESZ cselekvési tervéből levonhatunk, hogy a hangzatos politikai jelszavak szankció és kötelezettség nélkül sosem válnak valóra. Az Európai Unió ugyanakkor, mint *sui generis* jogi entitás kellő eszközökkel rendelkezik ahhoz, hogy a részes feleket rászoríthassa saját vállalásaik betartására.

A romák társadalmi-gazdasági helyzetével kapcsolatos legtöbb eddigi uniós produktum – az irányelvek és rendeletek szerződésekben rögzített eszközeivel összefüggő módosítások kivételével – az úgynevezett *soft law* kategóriájába tartozik. Az EU három főbb szervének határozatai, állásfoglalásai, jelentései, következtetései és nyilatkozatai egyfajta „szürke zónát” képeznek a nem-jog és az egyértelmű pozitív jog között. A *soft law* ugyanakkor elégtelen a romák társadalmi befogadásának előmozdítására: ez esetben a szankció nélküli norma hatályos, de nem hatékony.

A mértékadó nemzetközi jogi elméletek nyomán ugyanakkor a romákkal kapcsolatos közösségi *soft law* voltaképpen annak a későbbi jogalkotásnak az előképét és „alapanyagát” jelenti, amelyre a jogközösség a vonatkozó „kvázi-jogi” normák kibocsátása révén kötelezte el magát. A nemzetközi jog lépcsőzetes normativitását megtestesítő *soft law* ily módon egy köztes állapotot jelent a szabályozott és a szabályozatlan viszonyok között, átmenetet az objektív és a szubjektív, az általános és a különös, a nem kikényszeríthető és a kikényszeríthető között. Ily módon a *soft law* csupán a *hard law*-val párhuzamosan létezhet.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően számos eszköz áll az Európai Unió rendelkezésére, amelyek révén az érintett tagállamok elkötelezhetik magukat a romák társadalmi befogadásának előmozdítására. Az Európai Tanács egyértelmű felhatalmazása alapján, az érdekelt és cselekvésre hajlandó tagállamok elkötelezettsége és a többi ország hallgatólagos beleegyezése alapján – például a megerősített együttműködés keretében – létrejöhet egy kötelező erejű európai roma stratégia.

A stratégiának világos és egyértelmű jelzőszámokat és mércéket kell meghatároznia az eredmények értékeléséhez, a pénzügyi és humán erőforrások jóhiszemű és hatékony felhasználását pedig a megfelelő monitoring mechanizmusok felállításával kell biztosítani. Mivel a hasonlóan átfogó kezdeményezések döntő tényezője a helyi végrehajtás, a helyi hatóságoknak és a civil szervezeteknek fontos szerepet kell játszaniuk a tervezés, a végrehajtás és az ellenőrzés minden mozzanatában. A stratégia által felállított jogi és szakpolitikai keretek konkrét tartalommal való feltöltése során érdemes lenne kiterjedt és összetett felméréseket végezni a helyi célcsoportok igényeivel kapcsolatban, a rendkívül sikeres írországi agrártenderek lebonyolításához hasonlóan.

---

MAKKAY LILLA

## A balti-tengeri térség és az EU balti-tengeri stratégiája

*Az Európai Unió balti-tengeri regionális stratégiájának elfogadásával 2009-ben új szakaszba lépett az unió regionális politikája. Először született olyan, ún. makroregionális cselekvési terv, amely több ország alkotta, számos hasonló vonással rendelkező, földrajzilag meghatározott térség fejlesztési irányait, közös problémáinak megoldását rendezi egységes szerkezetbe. A makroregionális megközelítés az unió belső integrációjának erősítését célozza; szektorokon átívelő módon keres a különböző – uniós, nemzeti, regionális, helyi – szempontokat és döntéshozatali szinteket összehangoló válaszokat egy nagyobb térség előtt álló kihívásokra. Ezzel a politikagyártás és a programvégrehajtás olyan új stratégiai szintje jelent meg, amely az unió belső kohézióját és a különböző tagállamok nemzeti fejlesztési elképzeléseit tágabb regionális összefüggésbe helyezi. Az alábbiakban annak bemutatására teszünk kísérletet, hogy milyen előzmények vezettek a stratégia kialakításához és az milyen közös cselekvési területeket határoz meg a térség számára. A balti-tengeri stratégia nem vázol fel új irányokat a közös gondolkodásban, hanem azokra a kezdeményezésekre, programokra épít, amelyek az utóbbi két évtizedben a térségben kialakult sokszínű együttműködések keretében a régió egységesülését, kiegyensúlyozott fejlődését, gondjainak közös orvoslását szolgálják.*

Az észak-európai régió az utóbbi évszázadokban változatos geopolitikai struktúrára tagolódott, amelyek között a Balti-tenger választóvonalaként és összekötő elemként egyaránt funkcionált.<sup>1</sup> Régebbi korokban több ízben előfordult, hogy a Balti-tenger partvidékén egységes szervező elvek – Hanza-szövetség, dán uralom, svéd nagyhatalmi fennhatóság – érvényesültek, az elmúlt évszázadot azonban a megosztottság, a nagyhatalmi szembenállás, a két katonai szövetség közé ékelődő pufferövezet sajátos egyensúlyozó szerepe jellemezte.

A Szovjetunióhoz fűződő skandináv viszony összetettsége és a Balti-tengernek és régiójának Európában a katonai blokkok határmezsgyéjén betöltött biztonságpolitikai funkciója miatt csak a kétpólusú világrend felbomlása után vált lehetségessé a térség helyzetéről történő közös gondolkodás és cselekvés. A hidegháborús megosztottság megszűnésével Európa északi részén egy fokozatosan egységesülő, számos közös vonással rendelkező, új kulturális, gazdasági és politikai konglomerátum jött létre, ahol a korábbi szembenállás sokszínű kooperációnak adta át a helyét. Ehhez az 1990 után gomba módra szaporodó regionális együttműködési fórumok, nemzetközi szervezetek szolgálták keretül. A regionalizálódás motorját az észak-európai államok jelentették, amelyek fejlett gazdaságukkal, vonzó társadalmi modelljükkel, bejáratott regionális együttműködési mechanizmusaikkal mintát szolgáltattak a

<sup>1</sup> Moisiso, Sami: Back to Baltoscandia? European Union and Geo-Conceptual Remaking of the European North. *Geopolitics*, Vol. 8, No. 1, 2003. pp. 72–100

keleti blokkból frissen kiszabadult államok számára, amelynek követéséhez sokrétű segítséget is nyújtottak nekik.

Miután a Balti-tenger a környező országok túlnyomó többségének csatlakozásával az EU beltengerévé vált, az egységesülés, illetve a közös struktúrák szövedéke tovább erősödött, és napjainkban a térség az Európai Unió közösségi eszközeinek kiaknázásával mind koherensebb regionális együttműködési példát kínál. A kooperációt azonban nem csupán az itteni országok erősödő regionális identitása, többségük EU-tagsága és közös történelmi, kulturális gyökereik indokolják, hanem a térség államait összekapcsoló uniós beltenger megoldásra váró problémái, a fejlődés fenntarthatóvá tételének mind sürgetőbb feladatai is.

## A térség névadója, a Balti-tenger

A Balti-tenger a világ egyik legforgalmasabb tengere, amelyen a tengeri áruszállítók kb. 15 százaléka zajlik, s ahol az utóbbi évtizedben évente átlagosan 20 százalékkal nőtt a balti államok, Lengyelország és Oroszország kereskedelmi hajóforgalma, a 2002 és 2020 közötti időszakban pedig várhatóan 35 százalékkal bővül majd a beérkező, 68 százalékkal a kimenő és 83 százalékkal a belső hajózás.<sup>2</sup> Az orosz kőolaj és földgáz egyre intenzívebbé váló szállítása (a tankhajókon úsztatott kőolaj mennyisége a 2010-es évek elejére elérheti az évi 150 millió tonnát<sup>3</sup>) a vízminőségre nézve is veszélyeket hordoz, az egyszerre a vízen tartózkodó kb. 2000 hajó pedig a balesetek esélyét növeli. A Balti-tenger ugyanakkor „beteg”; a világ tíz legérzékenyebb tengerének egyike. Szűk szorosokon keresztül kapcsolódik az Északi-tengerhez, így sósvíz-utánpótlása gyenge, víztömege kb. 25–35 év alatt cserélődik ki. A viszonylag sekély víz alsó rétege oxigénben szegény, a betorkolló folyók – főként a legnagyobb, a Néva – által a környező országokból, elsősorban Oroszországból és a balti államokból, valamint Lengyelországból hozott tisztítatlan szennyvíz, illetve a mezőgazdasági művelésből származó hígtrágya és növényvédőszer-maradék ott lerakódva, jelentős mértékben károsítja a tenger élővilágát és vizének minőségét. Az ökoszisztémát a túlzott halászati tevékenység is fenyegeti.<sup>4</sup> Az ökológiai kihívások miatt a Balti-tenger környezeti állapotának javítása a balti-tengeri stratégiának is egyik pillére.

## A regionális együttműködés kialakulása a Balti-tenger medencéjében

A korábbi korszakoktól – pl. az első világháborút követő időszaktól – eltérően, az 1990-es években nem a nemzeti szuverenitásukat frissen visszanyert balti államok

2 Ds 2007:46, *Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys*. p. 151

3 Cecilia Malmström svéd Európa-ügyi miniszter beszéde az Európai Parlamentben, 2007.12.12-én. [www.regeringen.se/sb/d/3211/a/94598](http://www.regeringen.se/sb/d/3211/a/94598)

4 Ds 2007:46, *Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys*. p. 156

szorgalmazták a regionális együttműködés kialakítását<sup>5</sup> (azok inkább a meglévő nemzetközi szervezetekhez – EGK-hoz, NATO-hoz – akartak csatlakozni), hanem a skandináv államok és Németország. Ebben kétségtelenül tetten érhető volt az észak-európai országok gazdasági befolyási övezetének kiterjesztésére és a balti államoknak a keleti blokkról való leválasztására irányuló igyekezet is. A nyitás óvatos, főleg a civil társadalom közreműködésével tett, a legkézenfekvőbb kérdésekre és a legégetőbb közös problémákra fókuszáló kezdeményezésekkel indult; jó példa erre az 1990-ben természetvédő szervezetek által megalakított Coalition Clean Baltic, a gazdasági kapcsolatok élénkítését célul tűző Hanza-napok (1990), az 53 felsőoktatási intézmény vezetőiből ugyanezen évben megalapított balti-tengeri rektori konferencia vagy a 27 résztvevővel 1991-ben létrehozott balti-tengeri kikötők szervezete.<sup>6</sup> Észak-Európa az 1950-es évektől kialakult és jól működő regionális koordinatív szerveivel (Északi Tanács – az észak-európai országok parlamentjeinek 1952-ben alakult együttműködési fóruma;<sup>6</sup> Északi Miniszteri Tanács – a dán, a finn, az izlandi, a norvég és a svéd kormány 1971-ben alakult együttműködési testülete), megannyi szakmai, társadalmi, politikai szervezetével kiváló mintát szolgáltatott és sok segítséget is nyújtott a függetlenné váló balti államoknak és Lengyelországnak az együttműködés új dimenzióinak kialakításához.

1988-ban *Björn Engholm*, Schleswig-Holstein miniszterelnöke egy új Hanza-szövetség vízióját vázolta fel,<sup>7</sup> 1992-ben pedig az *Uffe Elleman-Jenssen* dán és *Hans Dietrich Genscher* német külügyminiszter által összehívott konferencián a környező országok (balti államok, Dánia, Finnország, Izland, Lengyelország, Németország, Norvégia, Oroszország, Svédország) miniszterei megalapították a térség együttműködési és koordinációs fórumául szolgáló Balti-tengeri Államok Tanácsát (*Council of Baltic Sea States*, CBSS<sup>8</sup>), amelyben számos külország (Egyesült Királyság, Észtország, Fehéroroszország, Franciaország, Hollandia, Olaszország, Románia, Szlovákia, Ukrajna, USA) is megfigyelői státussal rendelkezik. A balti városok szövetsége (*Union of the Baltic Cities*<sup>9</sup>) már 1991-ben létrejött, majd 1993-ban követte a száznál is több nagyobb területi egységet összefogó hálózat intézményesülése, a balti-tengeri államok szubregionális együttműködése (*Baltic Sea States' Subregional Cooperation*<sup>10</sup>). A kormányközi együttműködési fórumként működő VASAB (*Vision and Strategies for the Baltic Sea Region*<sup>11</sup>) 1992-ben azzal a céllal alakult meg, hogy se-

5 Lehti, Marko: Sovereignty, Redefined Baltic Cooperation and the Limits of Self-determination. *Cooperation and Conflict*, Vol. 34, No. 4, 1999. pp. 413-

6 Stråth, Bo: Östersjön som vision och illusion. In: *Mare Nostrum – Mare Balticum: commentationes in honorem professoris Matti Klinge*. Red.: Paul Raudsepp. AB Rand Publishing Ltd., Helsinki, 2000. p. 298

7 Williams, Leena-Kaarina: Post-modern and intergovernmental paradigms of Baltic Sea co-operation between 1988 and 1992. The genesis of the Council of the Baltic Sea States (CBSS) as a historical case study. *Nordeuropaforum. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur*. Vol. 15 (új folyam 8), No 1, 2005. pp. 3–20

8 [www.cbss.org](http://www.cbss.org)

9 [www.ubc.net](http://www.ubc.net)

10 [www.bsssc.com](http://www.bsssc.com)

11 [www.vasab.org](http://www.vasab.org)

gítse a fejlesztési elképzelések összehangolását, közös jövőkép kialakítását a térségben. Az 1990-es évek végére szövetségbe szerveződtek a térség szakszervezeti mozgalmi (*Baltic Sea Trade Union*, BASTUN, 1999), és megalakult az üzleti lehetőségek szélesítését, közvetítését célul tűző hálózat, a *Baltic Development Forum*<sup>12</sup> (BDF). Az 1992-ben létrejött *Baltic Sea Forum*<sup>13</sup> az észak-európai országokban hagyományosan erős civil szervezetek, szakmai közösségek, vállalatok közötti kooperációt honosította meg a régió országaiban.

### **A térségbeli együttműködés mozgatórugói: biztonság, környezetvédelem, gazdaság**

A környező országoknak a Balti-tenger medencéjéhez fűződő – biztonsági, kereskedelmi, gazdasági, környezetvédelmi – érdekei jelentős mértékben befolyásolták a regionális szerveződések jellegét, struktúráját. A Balti-tenger – tekintettel Oroszország világtengerekhez való kijutásában, az itteni országok védelmében, gazdaságában (halászat, hajózás), kereskedelmi kapcsolataiban játszott szerepére – évszázadok óta óriási stratégiai jelentőséggel bír, amelyet napjainkban tovább növel az orosz–német együttműködésben épülő gázvezeték, az Északi Áramlat. A tenger ugyanakkor roppant sérülékeny is; az ide torkolló folyók szennyezettsége, az óriási hajóforgalom mellett a második világháború óta a tengerfenéken pihenő mintegy 60 000 akna,<sup>14</sup> vegyi anyagok, a katonai bázisok, atomerőművek komoly veszélyt jelentenek az itteni közösségekre, a közlekedés és a szállítás biztonságára.

A Balti-tenger katonai szempontból is fontos terep; a térség hat országa tagja a NATO-nak, amely összesen kb. 450 000 fős haderóval van itt jelen, s a kalinyingrádi területen van az orosz haditengerészet egyik legerősebb egységének, a balti-tengeri flottának a központi bázisa is, 18 000 katonával. Noha az orosz katonai jelenlét – elsősorban a Szovjetunió szétesése következtében – az utóbbi két évtizedben jelentősen csökkent a térségben (a balti-tengeri bázisokon állomásoztatott tengeralattjárók száma 1988 és 2000 között 39-ről 2-re esett vissza),<sup>15</sup> az Északi Áramlat építése és későbbi biztonságának garantálása várhatóan fokozza majd az orosz fegyveres erők itteni szerepét. A függetlenné vált volt szovjet tagköztársaságokból visszavonult orosz haderő tekintélyes haditengerészeti bázisokat hagyott maga után, amelyek komoly környezetvédelmi veszélyforrások. Ezek kármentesítése, az aknák ártalmatlanná tétele és a tengerhajózás biztonságának növelése érdekében az 1990-es évektől kezdve számos nemzetközi összefogás jött létre a térségben. A három balti állam haditengerészete létrehozta a BALTRON (*Baltic Naval Squadron*) nevű ál-

12 [www.bdforum.org](http://www.bdforum.org)

13 [www.baltic-sea-forum.org](http://www.baltic-sea-forum.org)

14 Wedin, Lars: En maritim strategi för Sverige. Årlig redovisning i Kungliga Krigsvetenskapsakademiens avdelning II den 2 september 2008. *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, Nr 5/2008. p. 7

15 Oldberg, Ingmar: Rysslands Östersjömarin – utveckling och uppgifter. *Totalförsvarets Forskningsinstitut*, Stockholm, 2008. p. 25

landó alakulatot, 2001 óta finn–svéd együttműködésben folytat ellenőrző tevékenységet a SUCFIS (*Sea Surveillance Cooperation Finland Sweden*), a svéd kezdeményezésre létrejött *Baltic Sea Ordnance Safety Board* (BOSB) elsődleges célja pedig szintén az aknamentesítés.

A biztonság kiterjesztett értelmét – „soft security” – tekintve, a balti-tengeri térségben olyan rizikóforrások összpontosultak, amelyek kezelése meghaladja az egyes országok egyéni lehetőségeit, ezért hamar kialakultak az összefogás intézményei. A regionális együttműködés megteremtésének fontos része volt a nem szoros értelemben vett biztonsági kérdések beemelése a biztonságpolitikai diskurzusba, és ez segítette elő Oroszország bekapcsolódását is a kooperációba, jelentősen csökkentve ezzel a korábbi éles szembenállásból és a balti államok függetlenné válásából fakadó feszültségeket. Az együttműködésnek ezt a módját az is indokolta, hogy az 1990-es években Oroszországot a szomszédai nem annyira katonai hatalomként, mint inkább a szétesett belső struktúrák következtében kaotikus viszonyokkal, szervezett bűnözéssel terhelt szomszédos országgént tekintették veszélyforrásnak. A biztonsági dimenzió korábban nem képezte részét az észak-európai országok együttműködésének; a skandináv államok és Finnország kulturális és értékközösség-alapú összetartozása a térség önálló identitásának megteremtését célzó, sokoldalú – gazdasági, kulturális, intézményi és civil – kooperáció alapját jelentette.<sup>16</sup> A szélesebb körre kiterjesztett, konkrét, feladatorientált közös cselekvés igénye az 1990-es években megfelelő indítékkal szolgált az átalakulásból fakadó politikai és gazdasági nehézségekkel küzdő, ugyanakkor a nyugati világ felé nyitottabbá váló Oroszország regionális együttműködésbe való bevonásához.

A Balti-tenger jellegéből, a térségben élők életminőségében játszott szerepéből és a környezetvédelem kérdéseinek az 1970-es évektől egyre növekvő fontosságából fakadóan, a kelet-európai rendszerváltások idején megélnéknél regionális nemzetközi kapcsolatokban ez a vetület nagy jelentőségűvé vált. Olyan előzményekre támaszkodhatott, amilyen pl. a Balti-tenger környezeti állapotának védelméről 1974-ben hét állam által aláírt, majd 1992-ben megújított Helsink-i Konvenció, amelynek végrehajtó szerve, a HELCOM<sup>17</sup> jelenleg is meghatározó szereplője a régió környezetvédelmi párbeszédének. A hivatalos kapcsolatépítéshez is jó terepet szolgáltatott a környezetvédelem közös ügye; a második világháborút követő első hivatalos svéd miniszteri látogatást *Birgitta Dahl*, a környezetvédelmi tárca vezetője tette a balti köztársaságokban, 1989 szeptemberében.<sup>18</sup> Magától értetődik, hogy a környezeti kérdések iránt régóta fogékony észak-európai államok és a függetlenné váló balti országok között az 1990-es évek elején kibontakozó együttműködés egyik meghatározó területe a régióban égető problémaként számon tartott környezetszennyezés mérséklése volt. Ez szorosan összekapcsolódott az erősödő regionális szemlé-

16 S. Brownig, Christopher; Joenniemi, Pertti: Regionality beyond Security? The Baltic Sea Region after Enlargement. *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, No. 3, 2003. pp. 233–253

17 [www.helcom.fi](http://www.helcom.fi)

18 Fredén, Lars Peter: *Baltikums frigörelse och svensk diplomati* 1989-91. Atlantis, Stockholm, 2004. p. 47



lettel, amely a balti-tengeri térségben a Nyugat-Európához történő csatlakozásra, az autonóm döntéshozatalra, a városok, helyi közösségek jelentőségének növelésére való törekvést is magában foglalta.<sup>19</sup>

A svéd és lengyel kezdeményezésre 1990-ben, Ronnebyben rendezett konferencián a jelenlévő állam- és kormányfők aláírták a Balti-tengeri Nyilatkozatot, amely egy közös, átfogó környezetvédelmi cselekvési programban jelölte meg a Helsinki Konvenció végrehajtásának, a Balti-tenger állapota javításának eszközrendszerét.<sup>20</sup> Az észak-európai országok által Kelet-Európa és különösen a Balti-tenger térsége felé indított segélyakciók célterületei között a környezet helyzete előkelő helyen szerepelt. Svédország pl. 1990 és 1995 között összesen 1 milliárd koronát fordított a térség környezetvédelmének támogatására.<sup>21</sup> A svéd segélyportfólió elsősorban olyan területekre – légszennyezés, Balti-tenger vízminősége, nukleáris biztonság – irányult, amelyek jelentős határokon átnyúló hatással bírtak, következésképpen a skandináv állam érdekeit is szolgálták.<sup>22</sup>

A szovjet időszakban a balti tagállamokba, illetve a Szovjetunió északnyugati részébe, Leningrád környékére telepített ipari létesítmények, hadiipari üzemek, atomerőművek, katonai bázisok, az elavult járműpark, a hulladék- és a szennyvízkezelés hiányosságai, az olajpala égetésén alapuló észtországi erőművek levegő- és vízszennyező hatásai nem csupán a helyi ivóvízkészleteket, a tavak és a folyók állapotát befolyásolták, hanem a lefolyó vizeket egyesítő Balti-tengerét is, annak élővilágán, vízminőségén keresztül pedig a többi környező állam lakosságának életminőségét is. Az északi államok által a balti országok környezetvédelmi programjaihoz nyújtott támogatások a környezeti viszonyok javítása mellett ugyanakkor az uniós csatlakozáshoz társuló követelményrendszer teljesítéséhez is segítséget adtak.

A Balti-tengerrel kapcsolatos környezetvédelmi kezdeményezések, szervezetek, nemzetközi összefogások hosszú előzményekre tekintenek vissza, és bonyolult, szerteágazó rendszert alkotnak, fő céljaik és tevékenységük meghatározó irányai pedig az EU balti-tengeri stratégiájába is beépültek. A HELCOM által kidolgozott és 2007-ben elfogadott balti-tengeri akcióterv célkitűzései – eutrofizáció és a veszélyes anyagok (foszfor és nitrogén) beáramlásának csökkentése, környezetbarát vízi tevékenység, biodiverzitás megőrzése – az uniós makroregionális stratégia környezetvédelmi pillérében is visszaköszönnek.

Az ENSZ 1993-ban Rio de Janeiróban tartott Környezet és Fejlődés világkonferenciáján elfogadott Agenda 21 nevű akcióprogramban foglalt feladatok regionális szintű megfogalmazását 1996-ban kezdeményezték a balti-tengeri országok kormányfői, s a térség fenntartható fejlődése érdekében teendő lépések összehangolására hozták létre 1998-ban a kormányserveket, az Európai Bizottságot, kormányközi fórumokat, civil szervezeteket, tudományos és pénzügyi intézményeket, helyi

19 Jukarainen, Pirjo: Norden is Dead – Long Live the Eastward Faced Euro-North. Geopolitical Re-making of Norden in a Nordic Journal. *Cooperation and Conflict*, Vol 34, No 1, 1999. 355–382. p. 374

20 [http://www.helcom.fi/projects/jcp/en\\_GB/pitf/](http://www.helcom.fi/projects/jcp/en_GB/pitf/)

21 *Sveriges stöd till de baltiska ländernas omvandling 1990-2003*. Stockholm, SIDA, 2004. p. 72

22 Hassler, Björn: Foreign Assistance as a policy instrument. Swedish environmental support to the Baltic States 1991–96. *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, No. 1, 2002, p. 25–45

és területi önkormányzatokat, gazdasági szereplőket tömörítő ernyőszervezetet, a Baltic21-t<sup>23</sup>. A Baltic21 égisze alatt végrehajtott ún. „Világítótorony-projektek” a gazdaság, a települések, a közlekedés és az infrastruktúra környezetbarát módon való hosszú távú fejlesztését szolgálják, figyelembe véve a HELCOM egységes, ökoszisztéma-alapú megközelítését. A Balti-tengeri Államok Tanácsának égisze alatt működő Baltic21 által a térség helyzetéről, környezeti, gazdasági, infrastrukturális, oktatási stb. állapotáról készített jelentések és megfogalmazott ajánlások az új makroregionális stratégia irányainak felvázolásához is támpontul szolgáltak.<sup>24</sup>

Az utóbbi két évtized egységesítő folyamatai ellenére a térség még most is őrzi a korábbi erőteljes megosztottság nyomait, pl. az infrastruktúrában, a közlekedési hálóban, a különböző szintű hatóságok közötti együttműködésben, a szabályozásban, amelyet még nem sikerült hozzáigazítani az egységes belső piac igényeihez. Az erősen növekedésorientált régióban a versenyképesség javítására irányuló törekvés ezért kikényszerítette a szorosabb integrációt célzó lépéseket.

Az 1990-es évek elejét jellemző politikai, gazdasági, társadalmi átalakulás kezdeti nehézségei után, a XXI. század elejére a balti-tengeri térség vált Európa egyik legdinamikusabban fejlődő régiójává, amely erőteljesen növekvő, ám fejletlenebb – orosz és balti államokbeli – gazdaságokat, illetve a leggazdagabb európai országok egy csoportját – észak-európai államok, Észak-Németország – egyaránt magában foglalta.<sup>25</sup> Az itteni országok fejlettségi szintje közötti jelentős különbségek ellenére óriási fejlődési potenciállal rendelkező térség perspektíváit a „blue banana” koncepció is szimbolizálta, a térképen kirajzolódó alakzat alapján utalva a Dél-Angliától a német–francia határvidéken, Dél-Németországon, Észak-Itálián át Barcelonáig terjedő dinamikus ipari övezettel, a „booming banana” régióval való összemérhetőségére.<sup>26</sup> A balti-tengeri régió mint befektetési célpont vonzerejét ugyanakkor csökkenti az a tény, hogy ez utóbbtól viszonylag távol esik, tranzitszerepe korlátozott, gazdasági ereje összességében nem túl nagy, alrégiói pedig kicsiny piacokat jelentenek. Ennek következtében vállalatai kisebb versenynyomásnak vannak kitéve, ami mérsékli a versenyképesség növelésére irányuló igyekezetet. Az alacsony népsűrűség és a nagyvárosok hiánya megnehezíti az innováció és a termelékenység hajtóerejét jelentő kutatási, innovációs, ipari csomópontok kialakulását. A kiterjedt falusi környezet pedig a közszolgáltatások és az államigazgatás hatékony megszervezését állítja kihívások elé.<sup>27</sup>

A Balti-tenger mint kereskedelmi folyosó különböző szerepet játszik a környező országok gazdaságában; az 1990-es években Dánia, Finnország, Lengyelország és Svédország kereskedelmi forgalmának 39–44 százaléka bonyolódott itt (Finnorszá-

23 [www.baltic21.org](http://www.baltic21.org)

24 <http://www.baltic21.org/?publications,1#83>

25 *EU Baltic Sea Strategy*. Report for the Konrad Adenauer-Stiftung London Office. 2009. p. 24

26 Waever, Ole: From Nordism to Baltism. In: *The Baltic Sea Area*. Ed. By Sverre Jervell, Mare Kuk, Pertti Joenniemi. The Baltic Institute, Karlskrona, 1992. p. 26-

27 State of the Region Report. 2006. *The Baltic Sea Region – Top of Europe in Global Competition*. Published by the Baltic Development Forum, Nordic Investment Bank, Nordic Council of Ministers. p.14.

gké kb. 80 százalékban<sup>28</sup>), míg Németország esetében ez az arány csupán 9, Oroszország vonatkozásában pedig 27 százalék volt.<sup>29</sup> A kereskedelmi forgalom biztonsága és zavartalansága ezért különösen fontos kérdés, amelynek megannyi vetülete – a tengerhajózás biztonsága, kikötői infrastruktúra, vasúti, közúti szállítás feltételei stb. – a regionális fejlesztési programok és a balti-tengeri stratégia kiemelt területét alkotja.

Az EU-27 gazdaságának 13 százalékát adó, összességében alacsony népsűrűségű és kevés igazán nagy várossal, települési koncentrációval bíró, sok kisebb országot is magában foglaló balti-tengeri térségben különösen fontos, hogy a képzési, kutatási kapacitások jobb közös kihasználásával, a szállítás, a közlekedés gyorsabbá és egyszerűbbé tételével, a beruházások megkönnyítésével elősegítsék a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági fejlődést, a vidék megtartó erejét, ugyanakkor pedig körültekintő szabályozással, közös normák elfogadásával és alkalmazásával, egyszerűsített technológiai fejlesztésekkel és korszerűsítő beruházásokkal hozzájáruljanak a térség legégetőbb közös gondjának orvoslásához, a Balti-tenger állapotának javításához.

## Kapcsolat Oroszországgal, az Északi Dimenzió

Oroszország a XVIII. század elején, az északi háborúban Svédország felett aratott győzelme és a Balti-tengerre ennek köszönhetően szerzett közvetlen kijárásának stabilizálása óta a régió fontos szereplője. Nem csupán katonai, kereskedelmi, gazdasági jelenlétével gyakorol hatást a térségre, de az óriási ország északnyugati régiójának ipari, hadi koncentrációjával, a környezetvédelem és a hulladékkezelés, az energiatermelés stb. terén alkalmazott eljárások és technológiák változó minőségével, az államigazgatási hatásköri decentralizáció és az intézményi kapacitások hiányosságával összefüggő megannyi kihívással is. Nyilvánvaló, hogy a térség problémáinak megoldása és a dinamikus, fenntartható fejlődéséhez szükséges feltételrendszer kialakítása Oroszország részvétele és konstruktív együttműködése nélkül nem lehetséges. A regionális együttműködés kialakítására és megszilárdítására irányuló kezdeményezések túlnyomó része ezért az 1990-es évek eleje óta Oroszország bevonására törekszik. Az itteni államok Oroszországhoz fűződő kapcsolatainak intenzitása változó; míg Finnország, Németország és fokozódó mértékben Norvégia – elsősorban geostratégiai és gazdasági megfontolásokból – erős kötelekeket épített ki a kelet-európai nagyhatalommal, Svédországot és Dániát óvatosabb pragmatizmus vezérli, a balti államok és Lengyelország orosz kapcsolatrendszere pedig – a közelmúlt tör-

28 *A New Era for the Baltic Sea Policy*. Speech by Minister for Foreign Affairs Alexander Stubb Pohjola-Norden Seminar in Helsinki, 10 November 2009. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=180523&nodeid=34646&contentlan=2&culture=en-US> Alexander Stubb finn külügyminiszter beszéde a Helsinkiben 2009. november 10-én rendezett Pohjola-Norden Szemináriumon.

29 Stråth, Bo: Östersjön som vision och illusion. In: *Mare Nostrum – Mare Balticum: commentationes in honorem professoris Matti Klinge*. Red.: Paul Raudsepp. AB Rand Publishing Ltd., Helsinki, 2000. p. 296

ténelmétől meghatározott módon – nem mentes a feszültségektől sem. Az észak-európai államok azonban egységesek abban, hogy az elmúlt két évtizedben jelentős támogatást nyújtottak Oroszország – mindenekelőtt az északnyugati területek – modernizációjához, a környezeti, katonai, ipari veszélyforrások hatásainak mérsékléséhez, a korszerűtlen és veszélyes technológiák lecseréléséhez.<sup>30</sup>

Az Európai Unió és Oroszország közötti kapcsolatrendszer politikai alapját az 1994-ben kötött Partnerségi és Együttműködési Megállapodás teremtette meg. A 2003-ban elfogadott közös térségek<sup>31</sup> a különböző szektorokon – gazdaság, biztonság, kutatás és oktatás, bel- és igazságügyi együttműködés – belüli konkrét kooperációs területeket jelölték ki, s ezek regionális leképezésének tekinthető az Északi Dimenzió 1999-ben elfogadott, majd 2006-ben megújított politikája.

Az Északi Dimenzió az 1999. évi finn EU-elnökség egyik prioritásaként az Európai Unió külkapcsolati politikájának olyan kezdeményezése volt, amely azt tűzte ki célul, hogy az unió északi szomszédságában lévő országokkal – Izlanddal, Norvégiával, Oroszországgal – kooperálva elősegítse az Északi-sarktól a Balti-tenger déli partvidékéig terjedő térség stabilitásának erősítését, biztonságát, fenntartható fejlődését és jólétét. Kanada és az USA megfigyelőként való bevonásával az együttműködés – az Északnyugat-Oroszország környezeti állapota, nukleáris és védelmi létesítményeinek koncentrációja jelentette kihívásokra összpontosítva – olyan területeket emelt ki, amelyek fejlesztése kölcsönös érdek, amelynek révén erősödhet az EU és Oroszország közötti bizalom, veszíthetnek erejükből a veszélyforrások és szorosabbá válhat a kooperáció. Az energia-, a közlekedési, a környezetvédelmi, az egészségügyi szektorokban, a szervezett bűnözés elleni harc, a bel- és igazságügy, a kereskedelem és az oktatás, kutatás területén indított projekteket a külkapcsolatokra elkülönített közösségi források mellett az érintett államok hozzájárulásából és nemzetközi pénzügyi intézmények kölcsöneiből finanszírozzák.

Az Északi Dimenzió keretében kiemelten kezelt területeket jól tükrözi a 2001-ben létrehozott *Northern Dimension Environmental Partnership* (NDEP) is, amelynek célja, hogy – vissza nem térítendő hozzájárulással kiegészítve a környezetvédelmi beruházásokhoz a nemzetközi pénzügyi intézmények által nyújtott kölcsönöket, és egészében finanszírozva a nukleáris biztonsági projekteket – elősegítse az érintett térség tengerei (Balti-, Barents-, Északi Jeges-tenger) állapotának javítását. Az Északi Dimenzió keretében létrehozott partnerségek sora azóta további elemekkel gyarapodott, kiterjedve a közegészségügy, a közlekedés és a kultúra témakörére is, s az ezek keretében indított akciók most a balti-tengeri stratégiába is beépültek (pl. a közegészségügyi és jóléti partnerség jegyében folytatott együttműködés a stratégia-

30 Részletesebben l.: <http://www.sida.se/Svenska/Lander—regioner/Europa/Ryssland/Program-och-projekt/Rysk-Svenskt-forum-summerade-15-ars-samarbete//> ;  
<http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Reports-programmes-of-action-and-plans/Reports/2005/Nuclear-safety-in-Northwest-Russia.html?id=420422&epslanguage=en-GB> ;  
<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf> ;  
<http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/DanishDevelopmentPolicyCountries/TheNeighbourhoodProgramme/Countries/Russia/>

31 [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/common\\_spaces/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/common_spaces/index_en.htm)

gia 12. sz. kiemelt cselekvési irányában – a régió vonzerejének növelése az oktatás, a turizmus és az egészségügy révén – is helyet kapott).

Az Északi Dimenzió olyan területeken folytatott együttműködésekhez biztosít politikai keretet, ahol a regionális megközelítés nagy hozzáadott értéket hordoz. A balti-tengeri stratégia kapcsán Oroszország részvételéről szólva *Alexander Stubb* finn külügyminiszter egy 2009. novemberi konferencián megállapította, hogy a résztvevő országok közötti egyenlő partnerségen alapuló Északi Dimenzió megfelelő eszközöket és struktúrákat biztosít a balti-tengeri politika Oroszországgal közös alakításához, amelyet sok egyéb, régtől fogva ismert körülmény mellett az Északi Áramlat gázvezeték építése tesz sürgetővé.<sup>32</sup>

Az Oroszországgal 1300 km-en határos és szomszédjával speciális viszonyban lévő Finnországot (1809 és 1918 között a Finn Nagyhercegség a cári birodalom része volt, majd a második világháború szembenállását és véres küzdelmeit követően a Finn–Szovjet Barátsági, Együttműködési és Kölcsönös Segítségnyújtási Egyezmény biztosította a különleges kapcsolat kereteit) a közelségből és a gazdasági kapcsolatok intenzitásából fakadó előnyök mellett a környezeti, nukleáris, szervezett bűnözéssel stb. kapcsolatos kockázatok is erőteljesen érintik. Oroszországból származik Finnország energiaszükségletének 35 százaléka (olaj, gáz, elektromos energia), az oroszországi finn befektetések összege pedig eléri az 5 milliárd eurót.<sup>33</sup> A finn külpolitika ezért megkülönböztetett figyelmet szentel az Oroszországhoz fűződő viszonyoknak, a gazdasági, kereskedelmi, környezetvédelmi, igazságügyi együttműködésnek, amit nem csupán kétoldalú, hanem regionális és uniós szinten is igyekszik érvényre juttatni. A finn–orosz határ menti együttműködés az 1990-es évek eleje óta intenzív, különböző szintű hatóságokat, szereplőket mozgósító projekteken ölt testet, amelyek finanszírozásához uniós eszközöket is igénybe vesznek. Oroszország regionális együttműködés iránti fokozódó érdeklődését mutatja, hogy az említett határ menti, közösségi forrásból (ENPI CBC) finanszírozott együttműködésekhez maga is jelentős összegekkel járul hozzá.<sup>34</sup> Az ilyen típusú kooperációban szerzett tapasztalatokat Finnország a balti-tengeri stratégia 15. kiemelt területének – a határon átnyúló bűnözés hatásainak mérséklése – koordinációjában is hasznosítja.

## Területi, regionális, makroregionális fejlesztési szemlélet

Az Európai Unió belső integrációjának erősítése különösen a 2004-es nagyarányú bővítés után vált sürgetővé. Ennek egyik lehetséges iránya a regionális kohézió növelése, amely azonban nem lehetséges az építőkockákat jelentő kisebb, sokszínű te-

32 *A New Era for the Baltic Sea Policy*. Speech by Minister for Foreign Affairs Alexander Stubb Pohjola-Norden Seminar in Helsinki, 10 November 2009. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=180523&nodeid=34646&contentlan=2&culture=en-US> Alexander Stubb finn külügyminiszter beszéde a Helsinkiben 2009. november 10-én rendezett Pohjola-Norden Szemináriumon.

33 *Russia Action Plan*. Government Resolution, Government of Finland. 16 April 2009. p. 22

34 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1727&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

rületi egységek összehangolt fejlesztése nélkül. Az Európai Unió belső fejlesztési politikájában az utóbbi években megerősödött területi megközelítés<sup>35</sup> abból indul ki, hogy az unión belül a gazdasági aktivitás és az azzal összefüggő termelékenység, fejlettség, a jó oktatási, egészségügyi ellátáshoz, foglalkoztatási, kutatási lehetőségekhez való hozzáférés egyenletlenül oszlik el. Noha a nagyfokú koncentrációnak hátrányai is vannak (környezetszennyezés, szociális különbségek stb.), az adottságok közötti jelentős eltérés veszélyezteti a környezet szempontjait figyelembe vevő, a társadalmi összetartozást erősítő fejlődés kiegyensúlyozottságát és fenntarthatóságát. Nagyobb területi kohézióra van tehát szükség, amely – a különböző, egymással földrajzilag összefüggő, de eltérő adottságú területek összekapcsolásával, a választóvonalak lebontásával és a különbségek mérséklésével – a gazdasági hatékonyság, a társadalmi összetartozás és az ökológiai egyensúly célkitűzéseit egységes szemlélettel közelíti meg, a fenntartható fejlődést állítva középpontba. Mintegy ennek továbbfejlesztéseként, a makroregionális stratégia azt a területi szintet célozza meg a kohéziós politikában, amely államközi együttműködések is feltételez. A makrorégió fogalma nincs pontosan definiálva; területorientált, nem adminisztratív egység, ezért a határait nem lehet mereven kijelölni. A megközelítés előnye, hogy a több államot magában foglaló makrorégiókra kidolgozandó egységes stratégiákban az egyes résztvevők nemzeti fejlesztési stratégiáinak céljai is megjelennek. A makroregionális stratégia célja továbbá a megerősített regionális összefogás mellett az unió más releváns politikáinak – agrár-, közlekedési, környezetvédelmi, halászati, energia-, tengerpolitika stb. – egységes elvek szerinti alkalmazása, célkitűzéseik előtt tartása az adott térségek fejlesztése során.

A balti-tengeri stratégia tehát a regionális integráció új generációját képviseli a térségben, amely – a meglévő együttműködési struktúrákra, fejlesztési kezdeményezésekre és stratégiákra támaszkodva – a szomszédságból, a gazdasági interakcióból, közös piacból, természeti erőforrásokból és szakembertartalékból adódó előnyök hatékony kiaknázását akadályozó tényezők megszüntetésére, több ország közös érdekeinek azonosítására és érvényesítésére irányul.

A makroregionális stratégiák végrehajtásához nem szükséges új intézmények létrehozása, amennyiben a szóban forgó térség rendelkezik azzal a kialakult szervezeti és intézményi hálóval, amely a stratégiában foglaltak megvalósításához elegendő. A balti-tengeri térségben ez a helyzet. Fontos, hogy a stratégia végrehajtásában a résztvevők minél szélesebb köre (hatóságok, helyi önkormányzatok, NGO-k, vállalatok) szerepet vállaljon. A kísérleti modellként szolgáló balti-tengeri stratégia kidolgozásakor a három „NEM” elvét alkalmazták: nem lesznek új finanszírozási alapok, nem lesznek új intézmények, nem lesznek új jogszabályok. Ez kikényszeríti a jobb koordinációt, a meglévő

35 *Communication from the European Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee. Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength.* 2008.10.06. COM(2008) 616 final. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/paper\\_terco\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf); Territorial Agenda of the European Union Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24 / 25 May 2007.

keretek hatékonyabb kiaknázását és a szabályok koherens alkalmazását. A prioritások megjelölése indikatív, az akciók folyamatosak, időről időre megújulnak.

A makroregionális stratégia megvalósítását felvázoló cselekvési terv végrehajtását az adott régióon belül kell irányítani és felügyelni. Az irányítás alapelve, hogy minél alacsonyabb szintre kerüljön a felelősség. A megvalósításhoz szükség van nemzeti kapcsolattartókra (rendszerint az érintett állam EU-koordinációval megbízott hivatalában), a prioritási területekhez rendelt koordinátorokra (hatóságok vagy kormányközi testületek) és vezető partnerekre (a végrehajtásban részt vevő ügynökség vagy intézmény) a zászlóshajó-projekttekhez. A stratégiának olyan javaslatokat kell tartalmaznia, amelyek elősegítik a különböző politikák összehangolását, javítják a közösségi jogszabályok végrehajtásának eredményességét, pontosan meghatározzák a finanszírozási forrást, továbbá erősítik a régió és az unió helyzetét, valamint a harmadik országokhoz fűződő viszonyukat. Minden fejlesztési akciónak növelnie kell az intézményeket, szervezeteket összekötő hálózat sűrűségét. A makrorégió határait úgy kell megállapítani, hogy a stratégia céljai a leghatékonyabb módon teljesüljenek.<sup>36</sup>

A regionalizációt, a regionális identitás kialakulását segíti, ha a szereplők közös értékrendet vallanak magukénak, hasonlók döntéshozatali mechanizmusaik, gazdasági fejlettségi szintjük nem áll túlságosan távol egymástól. A balti-tengeri térség államai többségükben kicsik vagy közepes méretűek, ezért hajlamosabbak az összefogásra és a koalícióképzésre, amit az is segít, hogy sok közös vonással – kulturális gyökerek, EU-tagság – rendelkeznek. Jelentős – pl. méretbeli, gazdasági fejlettségbeli – különbségek is vannak azonban közöttük, Oroszország pedig sok tekintetben önálló kategóriát képez. A régió egységesülésének általános normarendszerét elsősorban a skandináv országok diktálják, amely szerepüket versenyképes és sikeres gazdaságuk húzóereje mellett kooperációs gyakorlatuk is erősíti. Az északi modell kiterjeszhetősége azonban véges; elsősorban a balti államokra érvényes, Lengyelországra már csak részben, Németországot pedig kevésbé érinti.<sup>37</sup> A közösen felismert és együttes cselekvéssel orvosolható problémák megoldásának igénye azonban tovább erősítheti egy-egy régió összefogását és belső kohézióját, miként ezt a balti-tengeri térség példája is mutatja.

## A balti-tengeri stratégia közvetlen előzményei

A balti-tengeri stratégia kidolgozásának szükségességét az Európai Parlament képviselőinek egy csoportja, a brit *Christopher Beazley* vezette ún. Baltic Intergroup vetette fel, amely 2005-ben jelentést készített a Balti-tengerről és ajánlásokat fogalmazott meg a feltárt problémák kezelésére.<sup>38</sup> Ebben négy fő kérdés köré – környezetvédelem, gazdaság, kultúra és oktatás, biztonság – csoportosították a teendőket. Áttekintették a

36 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/pdf/macroregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf)

37 *EU Baltic Sea Strategy*. Report for the Konrad Adenauer-Stiftung London Office. 2009. p. 16 [www.kas.de/wf/doc/kas\\_16867-544-2-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-544-2-30.pdf)

38 *Europe's Strategy for the Baltic Sea Region* [http://www.strategiabaltyk.ukie.gov.pl/WWW/baltyk.nsf/DB74A86AA882FABCC12574C1004D8483/\\$FILE/Europes\\_Strategy\\_for\\_the\\_Baltic\\_Sea\\_Region.pdf](http://www.strategiabaltyk.ukie.gov.pl/WWW/baltyk.nsf/DB74A86AA882FABCC12574C1004D8483/$FILE/Europes_Strategy_for_the_Baltic_Sea_Region.pdf)

Balti-tenger környezeti állapotában mutatkozó nyugtalanító és számos környezetvédelmi szervezet által korábban feltárt, több akcióval megcélzott tüneteket (eutrofizáció), a nem gyengülő veszélyforrásokat (új orosz olajkikötők létesítése, intenzívebbé váló tankerforgalom, korszerűtlen atomerőművek közelsége), a térség versenyképességében mutatkozó hiányosságokat (kicsiny belső piac, kevés gyorsan növekvő vállalat, alrégiók közötti jelentős fejlettségbeli különbségek, a kereskedelmi tranzakciók nehézsége a bonyolult és különböző eljárások miatt, az infrastruktúra gyengeségei). Megállapították, hogy noha a régió bőséges innovatív kapacitásokkal rendelkezik, ezt nem kielégítő mértékben igazolja vissza az üzleti eredményesség, a szabályozó rendszerek eltérő volta ugyanis akadályozza a kutatás-fejlesztés és az innováció határokon átnyúló, egymást erősítő hatásainak érvényre jutását. A jelentéstevők a térség közvetítő szerepében rejlő vonzerőre leselkedő veszélyként nevesítették a közép-európai országok és Oroszország között kiépülő – és a balti-tengeri kommunikációs hálózat számára konkurenciát jelentő – közlekedési és szállítási útvonalakat, amelyek a balti-tengeri térségnek az olcsó munkaerőt és növekvő vásárlóerőt jelentő orosz piachoz való hozzáférési esélyét csökkentik. A régió biztonsági kockázatainak sorában a balti államok és Oroszország közötti feszültségek, a térségbeli jelentős méretű orosz katonai jelenlét és a környezetre veszélyes fegyverzet mellett a szervezett bűnözés, az AIDS terjedése, a csempészet, a hamisítás is figyelmet kapott. A jelentés arra is rámutatott, hogy e problémák nem orvosolhatók Oroszország bevonása nélkül, ezért javasolta az Északi Dimenzióban rejlő lehetőségek kiaknázását és továbbgondolását.

Alexander Stubb finn EP-képviselő – jelenleg hazája külügyminisztere – 2006-ban ennek alapján indítványozta,<sup>39</sup> hogy az Európai Bizottság, megerősítendő az Északi Dimenzió belső regionális együttműködési pillérét, tegyen javaslatot a balti-tengeri térség együttműködésének horizontális aspektusait lefedő, a regionális szervezetek tevékenysége közötti párhuzamosságokat elkerülő, szinergiát célul tűző stratégiára. Az Európai Tanács 2007 decemberében javasolta, hogy az Európai Bizottság 2009 júniusára dolgozzon ki stratégiát a Balti-tenger régiójára, egyebek közt az égető környezeti gondok orvoslása érdekében. A tervezet elkészült, s azt a svéd EU-elnökség idején, 2009 októberében az Európai Tanács elfogadta.<sup>40</sup>

## Az Európai Unió balti-tengeri stratégiája

A balti (Észtország, Lettország, Litvánia), az észak-európai (Dánia, Finnország, Svédország) államokat, észak-német tartományokat és észak-lengyelországi vajdaságokat magában foglaló uniós térségre kidolgozott, Északnyugat-Oroszország, Fehéroroszország és Ukrajna szerepét is figyelembe vevő stratégia akciótérve a régióban kialakult korábbi együttműködésekre épül, azokat mintegy új keretbe foglalja, és integrált megközelítést alkalmazva kapcsolatot teremt az egyes elemek között. Ezáltal hozzájárul a már folyamatban lévő tematikus akciótérvek megvalósításához. Olyan átfogó

39 2006/2171 (INI) Report on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension. 18 October 2006.  
40 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/)



és összehangolt cselekvési terv, amely a térség közös problémáira a korábban azonosított célokat és a közösségi politikákat szem előtt tartva, a rendelkezésre álló források egységes szemléletű, szinergiára törekvő kiaknázásával keres választ.

A stratégia a térség számára legfőbb kihívást jelentő négy tematikus pillér (környezetvédelem, a régió sikerességének elősegítése, a hozzáférhetőség és vonzerő növelése, a biztonság erősítése) köré csoportosítva 15 kiemelt terület fejlesztését tűzi ki célul, összesen kb. 80 akció, számos ún. zászlóshajó-projekt formájában. Ezek keretében nagyszabású fejlesztések valósulnak majd meg (pl. a harmadik pillér tartalmazza a Gdansk–Varsó–Brno, illetve Pozsony–Bécs közötti vasúti, valamint a Gdansk–Brno/Pozsony–Bécs közötti közúti összeköttetés kiépítését). Az egyes kiemelt területek koordinálását egy-egy tagállamhoz telepítették (pl. a belső piac működését akadályozó tényezők lebontása: Észtország; a veszélyes vegyületek használatának csökkentése: Svédország; az energiapiac biztonságának, hatékonyságának és hozzáférhetőségének növelése: Lettország, Dánia; a határon átnyúló bűnözés csökkentése: Finnország). A projektek finanszírozása az általuk megcélzott területtől függően, az arra rendszeresített uniós forrásból (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Kohéziós Alap, 7. kutatási keretprogram, LIFE, Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz, ENPI CBC, TEN-T, Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, Európai Halászati Alap), EIB-kölcsönökből és más hozzájárulásokból, nemzetközi pénzügyi intézmények – pl. a térségben fontos szerepet betöltő Északi Beruházási Bank (NIB) – hiteleiből történik. A pillérekbe szervezett akciókat horizontális projektek egészítik ki, amelyek célja a területi és a politikai kohézió, a regionális identitás erősítése, az uniós politikák és az azok megvalósítására szolgáló pénzügyi eszközök felhasználásának összehangolása a stratégia prioritásaival.

A balti-tengeri stratégia magába építette a balti-tengeri regionális programot, amely az EU transznacionális programjainak egyikeként – 11 ország részvételével – a régió külső és belső hozzáférhetőségének, közlekedési hálózatának javítását, az innováció ösztönzését, a fenntartható fejlődést, az energiahatékonyság javítását, a városok és a vidék vonzerejét és versenyképességét, a környezet védelmét szolgálja. A balti-tengeri regionális program a 2007 és 2013 közötti időszakban 208 millió euróval részesedik az Európai Regionális Fejlesztési Alap biztosította forrásokból, 22,6 millió eurót használhat fel az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszközből, 6 millió eurót kap a Norvég Alapból és ehhez társul még a projektvégrehajtók saját hozzájárulása. A program 46 folyamatban lévő, és most már a balti-tengeri stratégiának is részét képező projektjéből a legtöbb (16) az innováció ösztönzésére, 13 a városok és a települések vonzerejének növelésére, 11 a Balti-tenger állapotára és 6 a külső és belső hozzáférhetőségre, a kommunikáció és a közlekedési hálózat javítására összpontosít.

A stratégia sikeres végrehajtásának egyik feltétele, hogy – mivel új intézmények létrehozására nem kerül sor – a résztvevő szervezetek, különböző (uniós, nemzeti, regionális, helyi) hatóságok és igazgatási szervek között összehangolt együttműködés alakuljon ki, lehetővé téve a tevékenység több szintű irányítását. Az adminisztratív kihívások közé tartozik, hogy meg kell teremteni a formai kapcsolatot a regionális program és a stratégia akciótervében foglaltak között, hiszen az előbbi keretében kerülhet sor olyan projektekre, amelyek ez utóbbi célkitűzéseit szolgálják, így

a nyomon követésben, beszámolásban stb. is meg kell oldani a feladatok megfelelő elosztását.<sup>41</sup>

A balti-tengeri stratégia végrehajtásáért elsősorban az érintett országok kormányai felelősek, ez azonban átfogó együttműködést igényel a különböző szintű és háttérű résztvevők között. Ezt a célt is szolgálta a 2010 februárjában, Helsinkiben rendezett csúcstalálkozó (*Baltic Sea Action Summit*), ahol a régió 11 országának állam- és kormányfői, az Európai Bizottság, nemzetközi és civil szervezetek, tudományos műhelyek és az üzleti szféra képviselői tettek olyan felajánlásokat, amelyek – a stratégia célkitűzéseinek is megfelelően – a Balti-tenger védelmét szolgálják a mezőgazdaság, a tengeri biztonság, a károsanyag-kibocsátás, a bioenergetika eszközrendszerének mobilizálása révén.<sup>42</sup>

A stratégia legfőbb célja, hogy hozzájáruljon a térség országai közötti fejlettségbeli különbségek kiegyenlítéséhez, és a skandináv országok nagy fejlődési, gazdasági, innovációs potenciálját kiterjessze a balti államokra és Lengyelországra, valamint hogy tovább erősítse az együttműködést a Balti-tenger vízgyűjtő medencéjében elhelyezkedő szomszédos országokkal. Ennek érdekében – miként azt már a balti-tengeri regionális program is tette – a stratégia Fehéroroszországra és Ukrajnára is kiterjedő tevékenységeket is előíranyoz.

## Egy konkrét példa a végrehajtásra – Svédország

A svéd kormány 2010. március 18-án a parlament elé terjesztette a balti-tengeri stratégiáról és az annak végrehajtásában vállalt svéd szerepről készült tájékoztatót.<sup>43</sup> Eszerint a részvétel nemzeti koordinációjára a miniszterelnöki hivatalban működő Európai ügyi miniszter felügyelete alatt titkárságot hoznak létre, amelynek tevékenységét tárcaközi munkacsoport segíti. Svédország a 15 kiemelt kérdéskörből négy koordinálását vállalta, és több zászlóshajó-projektnek is felelőse. Svédország koordinálja a 3. (veszélyes anyagok felhasználása), a 7. (a régió kutatási és innovációs potenciáljának növelése, Lengyelországgal közösen), a 9. (a halászat fenntarthatóvá tétele, közösen a mezőgazdaságért felelős Finnországgal és az erdőgazdálkodásért felelős Litvániával) és a 11. (a belső és külső közlekedési összeköttetések javítása, közösen Litvániával) kiemelt területet, de mindegyikbe bekapcsolódik valamely zászlóshajó-projekt révén, amelyek vezetését svéd szakhatóságok, intézmények (Természetvédelmi Hivatal, Tengerhajózási Hivatal, Vegyi anyag-felügyelet, Közlekedési Igazgatóság, Energiahatóság, Innovációs Ügynökség, Partvédelmi Őrség, Posta- és Távközlési Igazgatóság, Uppsalai Egyetem stb.) látják el. A svéd vezetésű zászlóshajó-projektek sorában a mosószeres foszfáttartalmának csökkentésére irányuló HELCOM/BSAP-ajánlás megvalósítását, a balti-tengeri térség közlekedési viszonyainak teljes felmérését és 2030-ig érvényes

41 *Baltic Sea Region Programme 2007-2013*. Letter of commitment to flagship projects of the Baltic Sea Strategy Action Plan Guidance for the 3rd call for project applications. [http://www.eu.baltic.net/3rd\\_call\\_4\\_Jan\\_22\\_March.6934.html](http://www.eu.baltic.net/3rd_call_4_Jan_22_March.6934.html)

42 <http://www.bsas.fi/commitments>

43 *Regeringens skrivelse 2009/10:159*. Genormförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen.

prognosztizálását (*Baltic Transport Outlook*), bio- és anyagtudományi kutatóhálózat kialakítását, rádiófrekvenciák használatának koordinálását célzó akciók egyaránt fellelhetők. A 2010. évi svéd költségvetés tervezésekor már abból indultak ki, hogy a regionális fejlesztéseket tágabb földrajzi összefüggésbe kell helyezni, ahogy azt a balti-tengeri stratégia filozófiája is sugallja. Svédország a 2007 és 2013 közötti időszakban egyébként 8 regionális, a strukturális alapokból finanszírozott programot hajt végre, 22,6 milliárd korona összköltséggel, amelyből 8,4 milliárd korona uniós, 9,8 milliárd svéd nemzeti forrásból, 4,3 milliárd korona pedig a magánszektortól származik. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból összesen kb. 1 milliárd euró (10 milliárd korona) értékben finanszírozott 13 területi strukturális alapprogram keretében 6 határon átnyúló, 3 transznacionális (ezek egyike a balti-tengeri program) és 4 interregionális együttműködésben vesz részt.

## Tanulságok

Az EU a balti-tengeri stratégiát úttörő kezdeményezésként, modell értékű megközelítésnek szánta más, nagyobb régiók egységes szemléletű fejlesztését, a közös problémamegoldást célzó makroregionális stratégiák kidolgozásához. Ezek sorában a Duna-stratégia lesz a következő. Mint az előzőkből látható, a balti-tengeri stratégia nem új tervek, elképzelések összessége, hanem a kialakult regionális együttműködések, cselekvési programok és fejlesztési irányok szintetizálása, különböző csomópontok köré rendezése, meghagyva, illetve koordináló funkciókkal kiegészítve a meglévő struktúrák, szervezetek és intézmények szerepét. A makroregionális stratégia nyilvánvaló szándéka, hogy az érintett területen folyó, különböző uniós forrásokból is finanszírozott, de mindeddig nemzetközi koordinációt nem, vagy csak bizonyos elemeiben igénylő fejlesztési tevékenységek nagyobb regionális összefüggéseket is figyelembe véve, a különféle uniós szakpolitikák célkitűzéseit is szem előtt tartva szolgálják egy-egy tágabb térség fenntartható, összehangolt fejlődését, úgy, hogy eközben a résztvevő országok nemzeti érdekeinek legkisebb közös többszörösét veszik alapul. A makroregionális stratégiával kapcsolatos tagállami elképzelések felvázolása ezért a folyamatban lévő nemzeti fejlesztési irányokkal való összehangot, a pontosan megfogalmazott nemzeti érdekek tágabb kontextusba helyezését teszi szükségessé, amit a regionális összefogással elérhető célok azonosítása és a többi érintett ország érdekeivel és törekvéseivel képezhető közös felületek meghatározása egészít ki. Ennek során a nemzetközi együttműködés mellett nagy jelentősége van az országon belüli – ágazatok és igazgatási szintek közötti – gördülékeny koordinációnak. Fontos szerephez jutnak továbbá az adott térségben működő regionális szervezetek, amelyeknek a stratégia fő irányjaival megegyező tevékenysége ezáltal újabb ösztönzést kaphat. Átgondolt tervezés és összehangolt végrehajtás esetén a makroregionális stratégia jelentős mértékben hozzájárulhat az érintett térség határon átnyúló, közös érdekeket szolgáló fejlődéséhez.

SZABÓ ZSOLT

## Az Európa 2020 stratégia esélyei jogi szemmel: a kötelezettségek kudarca, a lehetőségek sikere?

*Az alábbi cikk a lisszaboni stratégiát felváltó Európa 2020 stratégia céljai megvalósulásának esélyeit elemzi, az alapító szerződés (EUMSZ), a Bizottság Európa 2020 című munkadokumentuma és az Európai Tanács 2010 tavaszi következtetései tükrében. Az unió tízéves jövőjét meghatározó gazdasági stratégia által érintett egyes közösségi politikák eltérőek a tagállamok és a közösség közötti hatáskörmegosztás szempontjából. Ezek bemutatása után a szerző a Lisszaboni Szerződés által bevezetett, az stratégia végrehajtási rendszerét érintő változásokat, majd az Európa 2020 bizottsági javaslat jogi keretek változatlanóságát tiszteletben tartó, az Európai Tanács tavaszi ülése által is elfogadott koordinációs-irányítási reformelemeit írja le. A konklúzió szerint, bár nőtt a kötelezettségek szerepe, az új stratégiához rendelt jogi és koordinációs eszközök tekintetében is alapvetően a tagállamok pozitív hozzáállásán múlik a siker, vagyis azon, mennyire tudják kihasználni az előttük álló, önkéntes együttműködésben rejlő lehetőségeket az Európa 2020 stratégia ambiciózus céljainak teljesülése érdekében.*

### 1. Előzmények, háttér

A 2000-ben újjára indított lisszaboni stratégia fő akcióterületei a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai, irányításának fő eszközei a ciklikus tervezési-beszámolási rendszer és a nyílt koordinációs módszer (Open Method of Co-ordination, OMC) voltak. A stratégia azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a kitűzött célok nem, vagy csak részben teljesültek, aminek fő oka az volt, hogy a magas szintű, uniós célkitűzéseket nem követték tagállami intézkedések. Cél és eszköz nem volt egy kézben: az uniós célokhoz szükséges eszközök tagállami hatáskörben voltak (és vannak ma is). Ezért az Európai Bizottság – széles körű konzultáció alapján – két alapvető változtatást tartalmazó javaslatot tett egy új növekedési és foglalkoztatási stratégia elindítására *Európa 2020*<sup>1</sup> címmel. Egyrészt növekedett a beavatkozási területek száma: a javaslat szerint az EU globális versenyképessége javításának érdekében olyan területeken is közös, hatékony intézkedések szükségesek, mint az iparpolitika, az energia, a klímavédelem, vagy a közös kereskedelempolitika. Ennek hatására a tagállamoknak a korábbiánál több területen kell majd intézkedéseket tenniük a stratégia keretében. Másrészt a javaslat a stratégia számos kritikával illetett irányítási rendszerét kívánja megváltoztatni és erősíteni a következetes végrehajtás-

1 COM(2010) 2020, megjelent 2010. március 3-án. A Bizottság javaslatára az Európai Tanács 2010 júniusában kialakítja majd a 10 éves gazdasági és foglalkoztatási stratégia tartalmát, ahogyan tette ezt 2000-ben, rendkívüli lisszaboni ülésén.

ra irányuló tagállami elkötelezettséget. Ennek eszköze lehet az állam- és kormányfők aktívabb szerepvállalása, a felelősségi viszonyok és a tulajdonosi szemlélet (*ownership*) tisztázása, a bizottsági figyelmeztetés kilátásba helyezése, a pozitív pénzügyi ösztönzők, és a Stabilitási és Növekedési Paktum jelentéstételi rendszerével történő időbeli összekapcsolás.

Az új stratégia tehát egyszerre kíván megfelelni a fókuszálás és az átfogó megközelítés követelményének: több területen kíván meg aktív, az eddigieknél hatékonyabb fellépést, és kevesebb számszerűsített fő célt fogalmaz meg. Ezt pozitív elmozdulásként értékelhetjük, a stratégia sikere azonban továbbra is azon múlik, megvan-e a kellő akarat a tagállamokban a szükséges intézkedések megtételére, vagy ha nincs, rendelkezésre áll-e megfelelő formális (jogi) vagy informális mechanizmus a tagállamok ösztönzésére. A célok teljesülése érdekében ugyanis a stratégiát az egyes szakpolitikai területeken konkrét intézkedésekkel kell majd kitölteni. Ezek lehetnek tagállamiak és közösségek, szabályozási és finanszírozási természetűek egyaránt. Fontos kérdés, hogy rendelkezésre áll-e a közösségi cselekvés lehetősége az egyes területeken, vagy a végrehajtás a tagállamok autonóm cselekvésén múlik. A következőkben a formális keretek, ösztönzők áttekintésére kerül sor, amelyek nagyban befolyásolhatják az Európa 2020 stratégia sikerét. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosítások nyomán a Szerződés<sup>2</sup> ehhez megfelelő támpontokat jelöl ki: a korábbiaknál világosabban elkülöníti a közösségi, a tagállami és a megosztott hatáskörbe tartozó kérdéseket, elválasztja egymástól a rendes jogalkotási (Tanács és Parlament együttes döntése), és a tagállami hatáskörre csupán rásegítő, azt összehangoló hatáskörrel bíró területeket, valamint új eszközökkel segíti a gazdaságpolitikai koordinációt.

## 2. A stratégia által érintett közös politikák az EUMSZ-ben

Az *Európa 2020*-ra vonatkozó bizottsági javaslat által érintett szakpolitikai területek a közösségi politikák közé az egyre szorosabbá váló integrációs folyamat során, fokozatosan kerültek be. Az első lépés minden területen a közösségi célok Szerződésben történő, külön nevesített eszközök hozzárendelése nélküli kitévése, és a tagállamok autonóm együttműködésének támogatása, azaz a kiegészítő közösségi hatáskör volt. Ezt követte bizonyos területeken közösségi (megosztott) hatáskörök és forrás hozzárendelése. A Szerződés módosításai (Maastricht, Amszterdam, Nizza, Lisszabon) nyomán a szakpolitikák integrációja egyre több területen kezdődött meg. A döntéshozatali eljárások integrációja is folyamatos volt: a Lisszaboni Szerződés emellett főszabállyá tette a Parlament és a Tanács együttdöntését, amit egyben rendes jogalkotási eljárásnak nevez. Ez azonban – a tagállamokat képviselő Tanács primátusa miatt – továbbra is kormányköziséget jelent. Kizárólagos közösségi hatáskör, a Bizottság főszerepével, csak az olyan fő integrációs területeken alakult ki, mint a belső piac, a versenypolitika, vagy a közös kereskedelempolitika.

<sup>2</sup> Új nevén Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, EUMSZ.

A közös politikák közül a Bizottság Európa 2020 javaslata elsősorban azok újabb generációját (foglalkoztatás, oktatás, energia) célozza meg. Ezzel az elmozdulással a Bizottság abba a folyamatba illeszkedik, amely – a nettó befizető tagállamok szándékával összhangban – a redistributív jellegű politikáktól a hangsúlyt a teljesítményen alapuló felé, a szolidaritást célzó politikáktól a versenyképességet feltételezők felé kívánja eltolni. A sorozatos bővítések miatt finanszírozhatatlannak tűnik a korábbi közös költségvetés, így több tagállam nem titkolt célja a jövőben a büdzsét az Európa 2020-ban megtestesülő versenyképességi célokhoz rendelni. A Bizottság egyelőre nem kötelezte el magát ebben az irányban, de a közelgő költségvetési felülvizsgálat és az új pénzügyi perspektíva vitájában ezt a szempontot várhatóan nem hagyhatja figyelmen kívül.

Időrendben áttekintve a közös politikák fejlődését, láthatjuk, hogy a közös agrárpolitika (KAP) már kezdettől (1957-től) része az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződésnek, a kohéziós politika az 1986-os Egységes Európai Okmány (EEO) elfogadásakor került bele. Mindkét politikához jelentős pénzügyi transzferek kapcsolódnak, amelyek ma is a közösségi költségvetés meghatározó hányadát teszik ki, ám sokan vitatják az EU versenyképességéhez való hozzájárulásukat. A bizottsági javaslat a KAP-pal egyáltalán nem számol, és a kohéziós politika sem szerepel benne hangsúlyos helyen.

Szintén az EEO teremtette meg a kutatás-fejlesztési és a környezetvédelmi politika szerződéses alapjait. Az EUMSZ e területeken rendes jogalkotási eljárást is enged, ami például kutatási keretprogramokban vagy a Kohéziós Alapra vonatkozó részletesebb szabályokban ölthet testet. Koordinációjára rásegítenek jelentősnek mondható közösségi pénzeszközök is, így e területeken kiterjedtebb másodlagos jogalkotás is kialakult.

A következő fontos lépés az EEO után a Maastrichti Szerződés volt, a gazdaságpolitika koordinációjára vonatkozó megerősített igény ekkor (1992-ben) került be a Szerződésbe. Ezt követte az 1997-es Amszterdami Szerződés elfogadásakor a foglalkoztatáspolitikáról szóló cím megjelenése. E két területen szabályozott koordinációs mechanizmus is kialakult (ennek kifejtését lásd később). Végül, a Lisszaboni Szerződés a rendes jogalkotással érintett politikák közé új elemként beemelte az energiapolitikát is; itt tényleges lépések, jogalkotás a hatálybalépés óta eltelt rövid idő miatt legfeljebb a jövőben várhatók.

Az olyan politikák területén azonban, amelyek tagállami hatáskörben maradtak, és ahol jelentős közösségi forrás sem áll rendelkezésre (pl. ipar, oktatás, egészségügy), nem jött létre megosztott közösségi hatáskör, azaz a Szerződés vonatkozó részei nem nyitják meg annak lehetőségét, hogy a közösségi intézmények kötelező szabályokat alkossanak rendes jogalkotás útján. E területeken komolyabb, intézményesült, kötelező erejű (tagállamok és az unió közötti) egyeztetési mechanizmus sem alakult ki. Ezekben a területeken a tagállamok elkötelezettsége nélkül közös célok kitűzésének nincs reális esélye. Ráadásul, ezek a területek (pl. tipikusan az oktatás) több tagállamban, így például Belgiumban és Németországban, tartományi, régiós hatáskörben vannak, azaz a fő kérdések nem is a fővárosban dőlnek el. A tartományok pedig – egyelőre – nincsenek jelen az EU fő döntéshozó fórumaiban, így nincs ráhatásuk az uniós intézmények döntéseire. Az ezeken a területeken kitűzött célok elérésének forrása pedig szinte kizárólag a tagállamok (vagy tartományok, régiók)

e területekre dedikált költségvetése. A bizottsági javaslat által a tízéves időszakra kitévő, öt számszerűsített, fő cél leginkább a szakpolitikák e csoportjához köthető (oktatás, foglalkoztatás, ipar, szociálpolitika).

Említést érdemel továbbá, hogy az uniós politikák külső dimenziója is fokozatosan vált egyre kiterjedtebb szabályozás tárgyává. Eleinte csak a közös kereskedelempolitika tartozott ide, a Nizzai Szerződésben megjelentek (önálló, új cím alatt) a harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködésre vonatkozó szabályok. Végül a Lisszaboni Szerződés óta hét fő részből álló EUMSZ ötödik része kizárólag az unió külső tevékenységével foglalkozik, ideértve a korábbiak mellett a fejlesztési, a humanitárius, valamint a diplomáciai kapcsolatokat is.

A Lisszaboni Szerződés hasznos újítása, hogy világosan megjelöli, mely területen van közösségi vagy tagállami hatáskör. Ezt foglalja össze a táblázat, feltüntetve az

Politika	EUMSZ-cikk	Hatáskör	Lehetséges akció	Mióta része a Szerződésnek	
Gazdaságpolitika	120–126.	Megosztott (EUMSZ 5.)	Tagállamok közötti együttműködés+tanácsi ajánlások	Maastrichti Szerződés	1992
Foglalkoztatás	145–150.	Megosztott (EUMSZ 5.)	Tagállamok közötti együttműködés+tanácsi ajánlások	Amszterdami Szerződés	1997
Szociálpolitika	151–161.	Megosztott (EUMSZ 4.)	Tagállami politikák összehangolása, egyes kérdésekben megosztott hatáskör	Amszterdami Szerződés	1997
Közlekedés (TEN)	170–171.	Megosztott (EUMSZ 4.)	Tagállami politikák összehangolása	Egységes Európai Okmány	1986
Ipar	173.	Kiegészítő (EUMSZ 6.)	Tagállamok közötti együttműködés+ezt támogató közösségi intézkedések rendes jogalkotási eljárás útján (kiegészítő hatáskör)	Maastrichti Szerződés	1992
Kohéziós politika	174–178.	Megosztott (EUMSZ 4.)	Tagállami politikák összehangolása + alapok működéséről rendes jogalkotási eljárás	Egységes Európai Okmány	1986
Kutatás-fejlesztés	179–188.	Megosztott (EUMSZ 4.)	Tagállamok közötti együttműködés+keretprogram rendes jogalkotási eljárás útján	Egységes Európai Okmány	1986
Környezet	191–193.	Megosztott (EUMSZ 4.)	Rendes jogalkotás	Egységes Európai Okmány	1986
Energia	194.	Megosztott (EUMSZ 4.)	Rendes jogalkotás (tagállami hatáskörben hagyva az energiaellátás szerkezetéről szóló döntéseket)	Lisszaboni Szerződés	2009
Oktatás	165–166.	Kiegészítő (EUMSZ 6.)	Tagállamok közötti együttműködés+ezt támogató közösségi intézkedések rendes jogalkotási eljárás keretében (kiegészítő hatáskör)	Maastrichti Szerződés	1992
Kereskedelempolitika	206–207.	Kizárólagos közösségi (EUMSZ 3.)	Rendes jogalkotás (bizonyos területen egyhangú tanácsi döntéshozatal)	Maastrichti Szerződés	1992

Európa 2020 stratégiával érintett politikában a közösségi hatáskör mértékét, a lehetséges cselekvési területeket, és a Szerződéses deklaráció megjelenésének időpontját.

### **3. Az Európa 2020 stratégia irányítási eszközei a Lisszaboni Szerződés elfogadása óta**

A lisszaboni stratégia fő irányítási eszközeit az EUMSZ VIII. és IX. fejezete tartalmazza. Ezek írják le a közösségi gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai koordinációs mechanizmust és intézményi keretet, amelynek lényegét a közösségi iránymutatások elfogadására és a végrehajtásuk felügyeletére hivatott eljárások (jelentéstétel) adják. Ezen a mechanizmuson a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés sem változtat lényegesen, két módosítástól eltekintve. A gazdaságpolitikát illetően az eljárást az EUMSZ 121. (korábban 99.) cikke tartalmazza, amely a foglalkoztatás területén is hasonló (148., korábban 128. cikk).

A folyamat középpontjában az (integrált) iránymutatások (*guidelines*) állnak, amelyeket a Tanács (a Bizottság javaslatára, az Európai Tanács következtetései alapján) a tagállamok számára, hároméves időtartamra bocsát ki. Az iránymutatásokra alapozva a tagállamok, saját szükségleteikhez, helyzetükhöz igazodva intézkedési tervet (nemzeti reformprogramok), és ennek végrehajtásáról (a második és a harmadik évben) éves jelentéseket nyújtanak be a Bizottságnak. A Bizottság is készít közösségi programot, valamint éves értékelő riportokat a tagállamok és a közösségi program éves előrehaladásáról. A Tanács a valamilyen specifikus strukturális nehézséggel küszködő tagállamok számára ajánlásokat fogalmazhat meg. A tapasztalatok alapján, szükség esetén sor kerülhet kiigazításra: az egyes ciklusok végén felülvizsgálhatják az integrált iránymutatásokat.<sup>3</sup>

A vázolt, Maastrichtban és Amszterdamban kialakított mechanizmust a Lisszaboni Szerződés a gazdaságpolitikai területen alkalmazható figyelmeztetés, valamint az érintett tagállam szavazata nélkül elfogadható ajánlás eszközével egészítette ki. A Bizottság Európa 2020-javaslatát használni javasolja ezeket a kvázi-szankciós eszközöket, amelyekkel a nem a stratégiában meghatározottak szerint teljesítő tagállamot a helyes irányba lehet „terelni”. Valódi szankciók (pl. forrásmegvonás) bevezetésének a tagállamok ellenállása miatt nincs támogatottsága, a stratégia fő területei tagállami hatáskörben vannak.

A Lisszaboni Szerződés két változtatása (EUMSZ 121. § (4)):

1. Már korábban is létezett az (ország-specifikus) ajánlás intézménye, amelyet a Bizottság javaslatára a Tanács fogad el, egy meghatározott tagállamnak címezve. A Szerződés szerint a Tanács úgy is dönthet, hogy a konkrét, részletes tanácsokat is tartalmazó ajánlásokat nyilvánosságra hozza. A Lisszaboni Szerződés változtatása

<sup>3</sup> A folyamat részletesebb kifejtését lásd a szerzőnek az Európai Tükör 2008. októberi számában megjelent cikkében (*A lisszaboni folyamat jogi és intézményi keretei*).



annyi, hogy a tanácsi döntéshozatal során az érintett tagállam szavazatát figyelmen kívül kell hagyni.

2. Teljesen új elem, hogy a Bizottság a nem megfelelően teljesítő tagállamot figyelmeztetésben (*warning*) részesítheti. Erre a Szerződés szerint akkor kerülhet sor, ha a többoldalú felügyeleti eljárás (a tagállami intézkedések értékelése) során megállapításra kerül, hogy a tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg az integrált iránymutatásoknak, vagy veszélyezteti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését (ez utóbbi csak az eurózóna tagállamaira vonatkozik). A figyelmeztetés kiadása során tehát a Bizottság saját hatáskörben, a tagállamok megkérdezése nélkül jár el. A Bizottság javaslata szerint ezzel korlátozottan élne: csak akkor bocsátana ki figyelmeztetést, ha az érintett tagállam az ajánlásban meghatározott határidőn belül nem tette meg a megfelelő intézkedéseket, vagy az ajánlásban foglaltakkal ellentétes politikát folytatott. A figyelmeztetésnek még nincs kialakult gyakorlata; a Bizottság ezáltal rosszállását fejezheti ki, visszacsatolást adva a tagállami kormánynak, és nyomást gyakorolva rá. Ezáltal tehát nem jogi, inkább politikai ösztönző ereje van.

A stratégiát megvalósító uniós eszközök, aktusok családja ezzel az általános jellegűtől az egyediig terjed: az integrált iránymutatások minden tagállamra vonatkoznak, az ajánlások csak a valamilyen strukturális problémával rendelkezőkre, a figyelmeztetést pedig ezek közül a nem teljesítőkre.

#### **4. A bizottsági Európa 2020 javaslat EUMSZ-t nem érintő elemei a stratégia irányítására vonatkozóan**

Látható tehát, hogy a közösségi döntéshozatali rutinnal szemben, a stratégia irányításában a két leghangsúlyosabb intézmény az Európai Bizottság és az Európai Tanács. Míg az Európai Bizottság feladata a fő irányokra vonatkozó javaslat megtétele, a tagállamok teljesítményének figyelemmel kísérése, elemzése, az Európai Tanács dönt a stratégiai kérdésekről, valamint fórumot teremt a nemzeti stratégiák érdemi koordinációjának, valamint a stratégia továbbfejlesztésének, általában minden évben, a tavaszi ülésen. Ebből következően tehát a stratégia korábban is, és a jövőben is, lényegében a kormányköziség elvén alapszik, szemben a szupranacionális, azaz a Bizottság meghatározó szerepén nyugvó elvvel. Az Európa 2020 javaslat szerint ugyanis a jövőben az Európai Tanácsnak nem a döntéshozatal utolsó elemének, hanem a stratégia valódi irányítójának kell lennie.<sup>4</sup> Korábban az Európai Tanács pusztán jóváhagyta a szektorális tanácsokban megfogalmazottakat, ami formálissá tette szerepét. Az Európa 2020 stratégia során azonban megfordul a sorrend: az Európai Tanács következtetései adnak irányt majd a Tanácsnak, amelynek formációiban, majd nagykövetségi szinten, végül a tanácsi munkacsoportokban a célok lebontása történik. Az állam- és kormányfők ezután várhatóan szinte havi rendszerességgel ülésnek majd, és közvetlen részvételük várhatóan növeli a tagállami szintű végrehaj-

<sup>4</sup> COM(2010) 2020 29.o.

tási fegyelmet. Kérdés persze, hogy a sok más, elsősorban belpolitikai kérdésekkel foglalkozó, leterhelt csúcsvezetők mennyi figyelmet tudnak majd fordítani az EU stratégiai szintű kérdéseire. A Bizottság e javaslatát az állam- és kormányfők a 2010. március 25–26-ai Európai Tanácson mindenesetre elfogadták.<sup>5</sup>

Az Európai Tanács megerősödése felé hat az állandó elnöki státus megjelenése is: az Európai Tanács vezetője már nem a soros elnökséget betöltő tagállam állam- vagy kormányfője, hanem az állandó elnök. A Bizottság elnökének korábbi, a stratégiában betöltött vezető szerepe fokozatosan az Európai Tanács elnökéhez tevődik át, aki hivatali ideje alatt folyamatosan képes lesz képviselni a stratégia céljait. Az állandó elnöki tisztség lehetőséget ad hosszabb kitekintésű napirend összeállítására, így arra is, hogy az állam- és kormányfők szektorális kérdésekkel (pl. kutatás-fejlesztés, energia) is foglalkozzanak üléseik során.

Az Európai Tanács szerepének növekedése minden bizonnyal nemzeti szinten is átrendezi majd a stratégia irányításához kapcsolódó hatásköröket. A 2005-től működő nemzeti lisszaboni koordinátorok helyett várhatóan maguk az állam- vagy kormányfők veszik át a vezető szerepet. A koordinátorok általában miniszteri szintű tisztségviselők voltak, évente két találkozásuk, otthoni tevékenységük által nem voltak képesek hatékonyan előbbre vinni a stratégiát.

Mivel az EUMSZ további módosításának politikai támogatottsága igen alacsony, a bizottsági javaslat igyekezett a jogi keretek megváltoztatása nélkül is erősíteni a koordinációt: az új időszakban a tagállamok a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikára, valamint makrogazdasági (a Stabilitási és Növekedési Paktumra vonatkozó) jelentéstételi kötelezettségüknek egy időben tesznek majd eleget.<sup>6</sup> A tagállami programozásra és jelentéstételre, a szinergikus hatások jobb kihasználás érdekében, évente azonos időben kerül majd sor, egyebekben azonban a kétféle eljárás (Stabilitási és Növekedési Paktum alatti, vagy az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások szerinti) jogilag továbbra is elkülönülten folyik majd.

A koordinációs mechanizmusok „szinkronizálása” logikus és bevett lépés volt. A gazdaság- és foglalkoztatáspolitikára vonatkozó, eleinte évente megjelenő, majd 2003 óta több évet átfogó, külön életet élő gazdaságpolitikai és foglalkoztatási iránymutatásokat 2005-től fogva integrált, azaz egységes szerkezetbe foglalt módon adják ki. A iránymutatások integrációjára a stratégia felülvizsgálata adott lehetőséget: a 2005. tavaszi Európai Tanács elnökségi következtetése ciklikus tervezési-jelentéstételi mechanizmussal (hároméves programciklus, éves beszámolók) töltötték ki a Szerződésben biztosított koordinációs mechanizmust. A 2010-es felülvizsgálat eredményeként ehhez kapcsolódik a Stabilitási és Növekedési Paktum mechanizmusa (konvergenciajelentés készítése, értékelése). Mivel a Szerződés nem határoz meg benyújtási határidőt, az így meghagyott szűk mozgásteret a Bizottság ügyesen használta ki.

5 Európai Tanács következtetése, 2010. március 26.

6 COM(2010) 2020 27. o.



## 5. Konklúzió

Az új stratégia esélyei a Szerződés hatályos változatának tükrében valamivel jobbak, mint korábban, a lisszaboni stratégia idején. Az energia területének beemlése a közös politikák közé, az Európai Tanács nagyobb szerepvállalása, az új irányítási eszköz (bizottsági figyelmeztetés) megjelenése hatékonyan segítheti az új célok megvalósítását. A koordinációs és ösztönző mechanizmus azonban alapvetően változatlan maradt, az erős kormányzás igénye nem ment el igazán erős eszközök (szankciók) alkalmazásáig. Az olyan javaslatok például, amelyek a rosszul teljesítő tagállamokat büntetéssel (forráselvonás) sújtották volna, nem kaptak támogatottságot. Ezért a siker kulcsa továbbra is a tagállamok, vagyis az európai kormányok önkéntes együttműködése, amelynek fóruma, az Európai Tanács a jövőben a kezdeményező, zászlóvivő szerepét fogja játszani.

A Bizottság Európa 2020-javaslatja a formális keretek változatlanágából kiindulva igyekszik javítani a koordináción, olyan eszközökkel, mint a gazdaság területén különálló jogi mechanizmusok időbeli összehangolása, jobb kommunikáció. A javaslatnak a stratégia kormányzására vonatkozó részének fogadtatása kedvező volt: elmentésben az új tízéves stratégia számszerűsített céljaival, ezt az Európai Tanács már az első körben (2010. tavaszi ülésén) elfogadta. Mindez, ha nem is garanciát, de esélyt ad arra, hogy a bizottsági Európa 2020-javaslat által kijelölt célkitűzések teljesüljenek, és a stratégia hatására a tagállamokat az egymástól való kölcsönös gazdasági függés ne egyedi megoldások keresésére, hanem együttműködésre sarkallja. Az, hogy az új stratégia mellé nem rendeltek a korábbinál erősebb jogi keretet, a kötelezettségek, vagyis a jogi szigorítás kudarcát jelenti. Arra a kérdésre azonban, hogy a saját hatáskörükre féltékenyen ügyelő tagállamok az előttük álló, önkéntes együttműködésben rejlő lehetőségeket sikerre tudják-e majd váltani, csak 2020-ban tudunk teljes bizonyossággal választ adni.



SZIGETI ANDREA

## Az iszlám jog szerinti talák török közrendbe ütközésének esetei II.

*A két részből álló tanulmány kitekintést nyújt az Európai Unióval csatlakozási tárgyalásokat folytató ország, Törökország egy speciális nemzetközi kollíziós jogi problémájára, amely már a tagállamokban – különösen Németországban – is problémát okozott. Miután a tanulmány első része részletesen elemezte az iszlám jog szerint a házasság egyoldalú nyilatkozattal történő megszűnését eredményező talák részletes szabályait és az ezzel kapcsolatos jogelméleti nézeteket, a tanulmány második része azt mutatja be, hogy mennyiben ismerhetők el Törökországban a házasság talák útján való megszüntetését kimondó határozatok.*

### 5. A közrend fogalma a török jogrend szerint

A közrend fogalma az államok szuverenitásából eredően az egyes országok belső jogrendjében eltérő tartalmat nyer – írja Gökyayla a külföldi bírósági határozatok törökországi elismerése tárgyában írt könyvében.<sup>1</sup> Gökyayla szerint a török nemzetközi magánjogi törvényben (Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkinda Kanun, a továbbiakban: MÖHUK)<sup>2</sup> három helyen találkozhatunk a közrend meghatározásával, mégpedig különböző értelemben. Az egyik a MÖHUK 5. cikke, amely generálklauzula jellegű közrendi záradékot tartalmaz. Ez a klauzula általános jelleggel zárja ki az olyan külföldi jog alkalmazását, amely nyilvánvalóan a török közrendbe ütközik. Ilyen esetre a hivatkozott 5. cikk a török jog alkalmazását írja elő.<sup>3</sup> A másik, a külföldi határozatok elismerése körében az elismerés feltételét tartalmazó 38. cikk (az új MÖHUK 54. cikke). E cikk c) pontja a külföldi határozatok elismerése és végrehajtása tekintetében zárja ki a külföldi bíróság vagy más hatóság olyan ügyben hozott határozatának elismerését, amelynek meghozatalára egyébként a külföldi hatóság joghatósággal rendelkezett, azonban a határozat elismerése a török közrendbe ütközne. A harmadik eset pedig, amikor a külföldi bíró döntése „az általános erkölcsi normákba” ütközik (régı MÖHUK 45. cikk b) pont; új MÖHUK 62. cikk (1) bekezdés b) pont).<sup>4</sup>

1 Gökyayla, 2001, 24. o.

2 A jelenleg hatályban lévı MÖHUK-ot 2007. november 11-én fogadták el az 5718. sz. törvénnyel. A korábbi, a 2675. sz. törvénnyel kihirdetett MÖHUK 1982. május 20-a óta volt hatályban. Az idézett szakirodalmi források egy része még az új MÖHUK elfogadása elıtt keletkezett, ezért ott, ahol ez szükséges, tájékoztató jelleggel közlöm az új MÖHUK rendelkezésének tartalmát, vagy jelzem, ha nem történt a régi törvényhez képest tartalmi változás.

3 A régi és az új MÖHUK 5. cikke egyaránt az idézett rendelkezést tartalmazza.

4 A régi MÖHUK 45. cikk b) pontjában, illetve az új MÖHUK 62. cikk (1) bekezdésének b) pontjában egyaránt megtalálható „általános erkölcsi normák” („genel ahlâk”) szövegfordulat alatt nemcsak a magánszemélyek jogviszonyaira irányadó „jóerkölcs”, hanem a kereskedelmi szerzıdéses esetében elvárt „üzleti tisztesség”, a „tisztességes piaci magatartás” is értendı (vö. Akinci, 1994, 160., Şanlı, 1986, 407., Tanrıver, 1997–1998, 1–2. o.).



Kétségtől a közrend fogalmának meghatározása egyik ország jogrendje szempontjából sem egyszerű feladat, mivel tartalmában változó kategóriával van dolgunk. Néhány idézet a török szakirodalomból a közrend fogalmával kapcsolatban:

- az eljáró bíró feladata, hogy az állandóan változó erkölcsi és illemszabályok, jogi normák összefüggéseit, az adott társadalmi körülményeket is értékelve a „helyhez és időhöz” igazítva vegye figyelembe és alkalmazza az elbírálandó ügyre;<sup>5</sup>
- a közrend a bíró által – bizonyos korlátok között – kialakított törvényes rend;<sup>6</sup>
- a közrend egy adott ország érdekeit, és a nép által helyesnek tartott értékrendet kifejező jogszabályok minőségi lényege;<sup>7</sup>
- a közrend egy adott országban, adott időszakban a közjót és a közérdeket érintő kérdések összessége;<sup>8</sup>
- a közrend egy adott országban, a vizsgált időszakban az erkölcsi, politikai, társadalmi, gazdasági körülmények hatására kialakult jogi alapelvek együttese;<sup>9</sup>
- a közrend egy adott időszakban, adott társadalmi közösség alapértékeit védő jogszabályok által alkotott rend;<sup>10</sup>
- a közrend a társadalom nyugodt és rendezett élete érdekében kötelezően alkalmazandó, az erkölcsi értékeket is kifejező jogi alapelvek összessége.<sup>11</sup>

A török alkotmánybíróság pedig az egyik határozatában a közrend fogalmát így határozta meg, mint amely kifejezi a társadalom béke és nyugalom iránti igényét, az állam, illetve az állami szervek működőképességének fenntartásához fűződő társadalmi érdeket, más szóval a közrend a társadalmi életviszonyokat alapvetően meghatározó szabályok összessége.<sup>12</sup>

A közrend fogalma tehát a török jogtudósok szerint is állandóan változik, mivel a társadalmi rend, a társadalmi értékek a politikai, gazdasági vagy más társadalmi okok hatására megváltozhatnak. Gökyayla az említett hatások közül kiemeli, hogy a török jogrendben az 1926-ban elfogadott Polgári Törvénykönyv óriási változásokat eredményezett. E törvény ugyanis azáltal, hogy – egyebek mellett – előírta a személyiségi jogok védelmét, megtiltotta a poligámiát, valamint a házasság felbontását kizárólag a bíróság által hozott ítélet alapján ismerte el érvényesnek, alapjaitban változtatta meg a közrend törökországi fogalmának korábban kialakult tartalmát. A Polgári Törvénykönyv 1988-ban módosított 134. cikke pedig azzal, hogy a házasság felbontásának feltételei közé bontó okként felvette a felek közös megegyezését is, további változást eredményezett a közrend fogalmának értelmezésében. 1988 előtt ugyanis a Legfelsőbb Bíróság az olyan külföldi ítéletet, amely a felek közös megegyezése alapján mondta ki a házasság felbontását, a török közrendbe üt-

5 Uluocak, 1971, 16. o.

6 Berki, 1949-1950, 35. o.

7 Altug, 1972, 371-385. o., és Altu?, 1995, 201. o.

8 Ökçün, 1967, 14. o.

9 Çelikel, 1963, 120. o.

10 Hatemi, 1976, 42. o.

11 Gürzumar, 1994, 21-54. o.

12 AYM. 28. 1. 1964, E. 63-128/K. 64-8-RG. 17.4.1964-11685.

közönek minősítette, míg az említett törvénymódosítás után ez okból a közrendbe ütközés lehetősége értelemszerűen már nem állapítható meg. Ezzel kapcsolatban azonban Gökyayla megjegyzi azt is, hogy a jogszabály-módosítások nem minden esetben hatnak ki a közrend értelmezésére, hanem ehhez az kell, hogy a jogszabályok alapelveire hatást gyakorló erkölcsi normák tartalma, vagy a politikai folyamatok hatására a társadalmi rend változzon meg. Ez adja a közrend „napi aktualitás” jellegét, vagyis ezáltal a bírónak a döntés meghozatalánál csupán azokra a társadalmi alapelvekre kell tekintettel lennie, amelyek az ügy elbírálásának pillanatában alkotják a közrend tartalmát. Ugyanakkor a közrend mindig nemzeti, az adott nemzetállamban elfogadott értékrendhez kötődik, míg egy másik ország értékrendje a török bíró döntését nem befolyásolhatja, az számára közömbös marad.<sup>13</sup>

## 6. A talák török közrendbe ütközésének esetei

### 6.1. A talák megítélése a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében

Az Atatürk Egyetem Erzincan-i Jogi Karának oktatója, *Ahmet Cemal Ruhi* egy 2002-ben megjelent tanulmányában a talák török közrendbe ütközésével kapcsolatban egyfelől a török alkotmány, másfelől az Emberi Jogok Európai Egyezménye rendelkezéseit hívja fel. Kifejti, hogy a török alkotmány 2001-ben módosított 36. cikke<sup>14</sup> a módosítás folytán kiegészült a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való joggal. A hivatkozott módosítás egyébként összhangban áll az Emberi Jogok Európai Egyezményével, annak 6. cikke értelmében ugyanis sérti az emberi jogokat az olyan bírósági eljárás, amelyben a peres felek valamelyikének nem volt joga álláspontja kifejtésére, a védekezése előterjesztésére. A védekezés lehetőségének hiányában nem lehet szó tisztességes bírósági eljárásról. Ebből következik, hogy egy olyan országban hozott határozat, amelynek meghozatalát megelőzően az egyik félnek nem volt lehetősége a védekezésre, az álláspontja bíróság előtti kifejtésére, a török közrendbe ütközik, és ezért az ilyen határozat Törökországban nem ismerhető el.

Ruhi megemlíti azt is, hogy 1998-ban a németországi Stuttgarti Megyei Bíróság ugyanerre a következtetésre jutott abban az ügyben, amelyben a jordániai állampolgárságú férfi olyan, Jordániában hozott határozatot akart elismertetni, amelynek alapjául a jordán jog által elfogadott talákkal történt eltaszítás szolgált alapul, azonban a feleség nem vett részt a hatósági eljárásban, később pedig tagadta, hogy a házasság megszűnt volna. A német bíróság ilyen tényállás mellett a német alkotmány 103. §-ának (1) bekezdésében biztosított védekezéshez való jog megsértése címén állapította meg, hogy a házasság megszűnéséről szóló jordán határozat elismerése a német közrendbe ütközne.<sup>15</sup>

Ruhi szerint a közrendbe ütközés mindig egy adott ország adott időszakában érvényesülő közjó, közérkölc és közfelfogás függvényében ítéltető meg, figyelembe

13 Gökyayla, 2001, 28–29. o.

14 24556. sayılı Kanun, Resmi Gazete: 17. 10. 2001.

15 OLG Stuttgart, 03. 12. 1998- 17 VA 6/98, unten Nr. 35, S. 247. in: Ruhi, 2002, 3. o.



véve az adott társadalomban általános elfogadott alapértékeket védő jogszabályok tartalmát is. Mivel e definíció értelmében az, hogy aktuálisan mely magatartás ütközik valamely ország közrendjébe, változó lehet, ezért az eljáró bírónak kell esetről esetre, egyedileg mérlegelve eldöntenie ezt a kérdést. A bírónak azonban nem azt kell vizsgálnia, hogy a külföldi ország jogrendjébe ütközik-e az adott határozat, hanem azt kell mérlegre tennie, hogy a külföldi bíróság (hatóság) által hozott határozat elismerése nem bontja-e meg az elismerő országban fennálló közrendet. E kérdésben hozott döntésnél viszont a bírói mérlegelés lehetősége kétségtelenül igen tág.

Ruhi azt is kifejti, hogy az iszlám jogot alkalmazó országokban keletkezett olyan határozat elismerése, amelynek meghozatalára a férj által egyoldalú nyilatkozattal gyakorolt, és a feleség számára tiltakozásra, az eltaszítást kifogásoló nyilatkozat megtételére módot nem adó eljárásban került sor, a török közrendbe ütközik, és ezért a határozat elismerését meg kell tagadni. Ha azonban – folytatja Ruhi a lehetséges esetek számbavételét – a külföldi határozatból az állapítható meg, hogy bár talák útján történt a házasság megszüntetése, de a feleség a házasság megszűnését szabad akaratából elfogadta, maga is olyan nyilatkozatot tett, hogy kívánja a házasság megszüntetését, és ennek nyomán a házasság megszűnése az adott ország szabályai szerint be is következett, úgy az ilyen tényállás alapján hozott külföldi határozat törökországi elismerése nem ütközik a török közrendbe. Ruhi erre az esetre a török bíróság joggyakorlatából példát is említ. A hivatkozott jogeset szerint a szaúd-arábiai Szer Város Bíróságának határozata szerint a szaúd-arábiai állampolgár férj cselekvőképes állapotban megjelent a bíróság előtt és kijelentette, hogy a török állampolgárságú feleségétől már háromszor talák útján elvált. Ezt a kijelentést a tanúk megerősítették. A feleség is kijelentette, hogy hozzájárul a váláshoz. Ilyen előzmények után a szaúd-arábiai bíróság kiadta a házasság megszűnését megállapító határozatot. Ezt követően a török állampolgárságú asszony a törökországi Kadiköy Város Bíróságához fordult, és kérte a Szaúd-Arábiai Királyságban kiállított okirat alapján a házasság megszűnésének megállapítását. Mivel ez esetben a török bírósághoz a talák útján eltaszított feleség fordult, és ő kérte a házasság megszűnését megállapító külföldi határozat elismerését, valamint a rendelkezésre álló tényállás szerint a házasság megszűnése ténylegesen is bekövetkezett, ezért az eset körülményei nem adtak alapot arra, hogy a külföldi határozat elismerését a török bíróság a török közrendbe ütközés címén elutasítsa.<sup>16</sup> Ruhi az idézett jogesettel kapcsolatban megjegyzi, hogy az irányadó tényállás szerint a feleség sem ellenezte a házasság felbontását. Ez a tényállási elem nagyfokú hasonlóságot mutat a 4721. számú törvényvel kihirdetett Török Polgári Törvénykönyvben felsorolt bontó okok közül a 166. cikk (3) bekezdésében elhelyezett bontó okkal, vagyis azzal, amelyik a házassági életközösség végleges megromlása esetén közös kérelemre, vagy legalábbis a másik házastárs hozzájárulásával lehetővé teszi a házasság bíróság általi felbontását, így a hivatkozott esetben a külföldi határozat elismerése ez okból sem minősült a török közrendbe ütközőnek.

<sup>16</sup> Kadiköy 2. Asliye Hukuk Mahkemesi 07.02.1991 gün ve E.1990/853, K. 191/941. (Ruhi, 2002, 5-6. o.)

Ezzel szemben Ruhi beszámol egy olyan esetről is, amikor az elsőfokú határozat megváltoztatásával a Török Legfelsőbb Bíróság a török közrendbe ütközés címén azért tagadta meg a külföldön hozott határozat elismerését, mert a rendelkezésre álló tényállás szerint hiányzott a felek házasság felbontására irányuló közös akaratelhatározása.<sup>17</sup> Ruhi szerint a Török Legfelsőbb Bíróság dogmatikailag helytelen döntésre jutott, mivel a külföldi határozatok elismerésére vonatkozó döntés meghozatalánál a hazai bíróságnak a külföldi határozat meghozatalának alapjául szolgáló okok mérlegelésére nincs hatásköre. A külföldi határozat elismerése iránti kérelem nyomán megindult eljárásban a hazai bíróság csupán annak megvizsgálására szorítkozhat, hogy maga a döntés nem ütközik-e a török közrendbe. A közrendbe ütközés megállapítására azonban csak olyan ok miatt kerülhet sor, amely kirívónak minősül, vagyis a török közrendet durván sérti. A török családi jog szabályai lehetőségét adnak a házasság közös megegyezésen alapuló felbontására, így az ilyen tartalmú akaratmegyezőség megállapíthatósága esetén a külföldi határozat elismerése nem valósította volna meg a közrend sérelmét.<sup>18</sup>

Ruhi tehát a fenti esetek tükrében a török közrendbe ütközés címén nem tartja elismerhetőnek a talák útján történt házasság megszűnését megállapító külföldi határozatot, amelynél a rendelkezésre álló tényállás szerint a feleség tiltakozott a házasság megszűnése ellen, vagy legalábbis a magatartásából a közös akarat hiánya állapítható meg, mert ilyen tényállás esetén a feleségnek a védekezéshez, és ezáltal a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga nem volt biztosított. Ez a körülmény pedig kirívón sérti a török közrendet. Ha azonban az adott tényállás alapján megnyugtató módon megállapítható, hogy a feleség is kívánja a házasság megszűnését, és ez az akarata szabad elhatározáson alapul, valamint a házassági életközösség megszűnése már ténylegesen is bekövetkezett, akkor az ilyen tényállás alapján hozott külföldi határozat elismerése nem ütközik a török közrendbe, ezért az elismerhető.

*Çavusoglu* a házasság felbontásának nemzetközi magánjogi problémáiról írt könyvében mindenekelőtt leszögezi, hogy a talák a török jogban nem elfogadott jogintézmény; alkalmazása Törökországban fel sem vetődhet, mivel Törökországban a házasság felbontására csak a bíróság jogosult. Megjegyzi, hogy a talák a nemek közötti egyenlőség alapelvebe ütközik, azt súlyosan sérti. Előfordul azonban, hogy a török bíróságnak állást kell foglalnia a talák útján, vagyis bírósági eljáráson kívül történt házasság felbontása miatt keletkezett jogkérdésben. Ilyen eset többféle módon keletkezhet: az egyik, ha a talák alapján török állampolgárságú házaspár között fennálló házasság felbontását kérik,<sup>19</sup> a másik, ha a házasság felbontását talák-ra hivatkozással Törökországban kérelmező felek állampolgársága különböző, és ezért két állam jogának összeütközése történik, a harmadik, ha a külföldön keletkezett, a há-

17 Yargotay 2. HD. 15.05.1984. gün ve E. 1984//2674, K. 1984/4577, Yargıtay Kararlari Dergisi Cilt X, Sayı 9, Eylül, 1984, 1356. in: Ruhi, 2002, 6. o.

18 Ruhi, 2002, 6. o.

19 A kérdés felvetése *Çavusoglu* részéről nyilvánvalóan nem csupán „tudományos eszmefuttatás”, hanem azzal a körülménnyel függ össze, hogy Törökországban a lakosság túlnyomó többsége iszlám vallású, így a világi jog és az iszlám jog összeütközésének egyik gyakorlatban is előforduló, és ezért jogi állásfoglalást igénylő problémájával állunk szemben.



zasság felbontásának tényét tartalmazó határozat törökországi elismerésére és végrehajtására irányuló kérelmet kell a török bíróságnak elbírálnia. Çavusoglu az első esettel kapcsolatos problémafelvetést azzal zárja rövidre, hogy két török állampolgárságú házaspár között a bírósági eljárás mellett gyakorolt talák érvényesen nem szüntetheti meg a házasságot, és mivel a talák a török jog szerint nem minősül törvényes bontó oknak, ezért a talák-ra házasság felbontását kimondó bírósági ítélet sem alapítható. Ebből az alapelvből azonban az is következik – folytatja Çavusoglu –, hogy egy külföldi állampolgárságú házaspár török állampolgárral kötött házassága Törökországban csak bíróság által bontható fel, míg bíróságon kívüli eljárás útján erre még akkor sincs mód, ha történetesen az egyik házaspár külföldi állampolgár. A házasság talák útján történt megszűnését megállapító határozat meghozatalára ennélfogva csak olyan, külföldi állampolgárok között keletkezett ügyben kerülhet sor, amelyre valamely, a talák-ot joghatályos jogkövetkezményekkel járó jogintézménynek elfogadó külföldi jogot kell alkalmazni. A talák tehát Çavusoglu szerint a török jogrendszerből idegen intézmény, de megjegyzi, hogy eltérő a joggyakorlat hozzáállása a kérdéshez akkor, ha a talák gyakorlása miatt a török bíróságnak a gyermekek feletti szülői felügyelet kérdésében vagy a gyermektartásdíjról kell döntenie.

Çavusoglu rámutat arra is, hogy valójában a kérdés megvitatását azzal az előkérdéssel kell kezdeni, hogy mikor minősül egy házasság létezőnek, illetve érvényesnek. Ugyanis egy nem létezőnek minősülő, vagy érvénytelen házasság felbontása tárgyában eljárás nem indítható, illetve az eljárás eredményeként a házasságot felbontó ítélet nem hozható. Ezért előbb tisztázni kell az említett előkérdéseket. Külföldön kötött házasság, vagy külföldiek között létrejött, illetőleg egy török állampolgárnak külföldivel kötött házassága esetében azonban a házasság létezésének, vagy az érvényességének kérdése számos problémát vehet fel. A házasság létezésének, illetve érvényességének kérdése persze a belföldiek között indult bontóperben is előkérdés, de erre az előkérdésre egyértelműen a belföldi jogot kell alkalmazni. Ha azonban egy török állampolgár a házasságkötéssel kapcsolatban olyan tartalmú okiratot mutat be, amely szerint a házasság megkötésére képviselő útján került sor, akkor Törökországban csupán azon a címen indítható per, hogy a házasság nem létezik. De ha például két hontalan Libanonban összeházasodik, és a házasságkötés ténye nem került regisztrálásra, valamint más, a házasság létrejöttét igazoló dokumentum sem áll rendelkezésre, a házaspár az említett okirat hiányában is megindíthatják a bontóper, mert a perben a házasság létrejöttét más bizonyítási eszközzel is bizonyíthatják. Törökországban a külföldi elemet tartalmazó házasság létrejöttének és érvényességének kérdését a MÖHUK szerint kell elbírálni – írja Çavusoglu –, a MÖHUK 12. cikke<sup>20</sup> szerint pedig a házasság akkor érvényes, ha ennek anyagi jogi feltételei a házasságkötéskor mindkét házaspár fél „nemzeti” joga szerint egyaránt fennálltak. Ehhez Çavusoglu még hozzáfűzi, hogy a házasság felbontására irányuló per akkor is megindítható, ha a külföldi bontó ítélet törökországi elismerése megtagadásra került.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Az új MÖHUK 13. cikkének (1) bekezdése.

<sup>21</sup> Çavusoglu, 2006, 26-30. o.

Ami a házasság felbontására irányuló perek esetében a közrendbe ütközés kérdését illeti, Çavusoglu kiemeli, hogy a török közrendbe ütközést a MÖHUK 13. cikkének<sup>22</sup> a közrendi záradékot tartalmazó 5. cikkével egybevetve kell eldönteni. Az 5. cikk pedig csak a kirívóan közrendbe ütköző külföldi rendelkezés mellőzésére ad lehetőséget, míg ha csupán arról van szó, hogy az alkalmazandó külföldi jog eltér a török jogtól, úgy ez a körülmény a külföldi jog rendelkezését nem teszi mellőzhetővé. Ugyanezen okból nem lehetséges a külföldi jog teljes egészében való mellőzése sem, hanem csak a közrendbe ütköző rendelkezés mellőzése jöhet szóba.<sup>23</sup>

Çavusoglu megemlíti, hogy mivel a MÖHUK 13. cikke csak a bontó okokról (különélesi okokról) szól, ezért e rendelkezés értelmezési nehézséget vet fel abban az esetben, ha olyan külföldi jogot kell alkalmazni, amely nem engedi meg a házasság felbontását. A többségi álláspont szerint a házasság felbontását kizáró külföldi jognak megfelelő ítélet meghozatala nem ütközik a török közrendbe akkor, ha mindkét peres fél külföldi állampolgár. Ha azonban az egyik házasság felbontását kizáró külföldi jog alkalmazása már beleütközik a török közrendbe. Más jogtudósok viszont azzal érvelnek, hogy az irányadó nemzeti jog szerint érvényesen létrejött házasságra akkor is az adott nemzeti jog rendelkezéseit kell alkalmazni, ha netán a házasság az ott előírt kizáró rendelkezés miatt nem bontható fel. E tekintetben a török közrendbe ütközés kérdését igen körültekintően kell megvizsgálni.<sup>24</sup>

## 6.2. A talák megítélése a hátrányos megkülönböztetés tilalma tükrében

Çavusoglu ezzel kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy a közrendbe ütközés nem értelmezhető tágan; vagyis ügyelni kell arra, hogy a közrendbe ütközés megállapítására felhatalmazást adó klauzula alkalmazása ne vezessen olyan téves eredményre, hogy a török bíró ezt a jogcímet felhasználva valójában a külföldi jog alkalmazását a török jogrendtől eltérő rendelkezés miatt mellőzze. Çavusoglu hangsúlyozza, hogy a török alkotmány 41. cikke előírja a család intézményének védelmét, és ezzel az állam terhére aktív magatartást igénylő kötelezettséget fogalmaz meg. A török alkotmány 41. cikke azonban a házasság jogáról nem tesz említést, így e jog a török jogrend szerint nem minősül alapjognak. Ugyanakkor az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának<sup>25</sup> 16. cikke emberi jogként fogalmazza meg a házasságra érett életkor elérésétől kezdve – a férfiak és a nők számára egyaránt – a mindenfajta (így állampolgárságra, vallásra stb.) megkülönböztetés nélkül való házasságkötési és ezáltal családalapítási jogot, valamint ezzel a joggal egyenrangú jogként rendelkezik a családot létrehozó házasság védelméről – folytatja Çavusoglu.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Az új MÖHUK a 14. cikke.

<sup>23</sup> Çavusoglu, 2006, 32. o.

<sup>24</sup> Çavusoglu, 2006, 33. o.

<sup>25</sup> Törökország az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát 1949-ben fogadta el.

<sup>26</sup> Çavusoglu, 2006, 33. o. Çavusoglu az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 16. cikkének harmadik bekezdését – amely szerint a család a társadalom természetes és alapvető alkotóeleme, és joga van a társadalom, valamint az állam védelmére – akként értelmezi, hogy a család védelme magában foglalja a házasság intézményének védelmét is.



A hivatkozott nemzetközi jogi dokumentum rendelkezésének és a török alkotmány vonatkozó rendelkezésének egybevetése eredményeként ezért Çavusoglu<sup>26</sup> akként összegzi a véleményét, hogy a török bíróságot a döntés meghozatalánál csupán az a rendelkezés köti (a Török Polgári Törvénykönyv alapján), hogy az egyszer már házasságot kötött személy újabb házasságot csak akkor köthet, ha a korábbi házassága megszűnt; míg a külföldi jog egyéb rendelkezéseinek közrendbe ütközése tekintetében a bírónak az említett korlátok között mérlegelési lehetősége van.<sup>27</sup>

Çavusoglu a bontó okokkal kapcsolatban határozottan arra az álláspontra helyezkedik, hogy a külföldi jog szerinti bontó okok valamelyike akkor ütközhet a török közrendbe, ha politikai, vallási vagy faji megkülönböztetésen alapul, vagy ezzel a jogkövetkezéssel jár. Megjegyzi, hogy a Török Polgári Törvénykönyv 1988-ban történt módosítása a török családi jogba is bevezette a közös megegyezésen alapuló válás lehetőségét, ennél fogva 1988 óta az azonos vagy hasonló tartalmú bontó okot tartalmazó külföldi jog alapján történő házasság felbontása, vagy az ilyen bontó ok alapján hozott, házasságot felbontó külföldi ítélet elismerése már nem ütközik a török közrendbe. Véleménye szerint önmagában az a körülmény sem alapozza meg a török közrendbe ütközést, és ezért nem teszi lehetővé a külföldi bontó ítélet elismerésének ezen a címen való elutasítását, ha az ítélet meghozatalára egy úgynevezett „válási paradicsomként” emlegetett országban (mint például Haiti) került sor.<sup>28</sup>

A török alkotmányban a férfiak és a nők közötti diszkrimináció tilalma alapelv – írja Çavusoglu. Az alkotmány 2004-es módosítása ezt az alapelvet tovább erősítette azáltal, hogy az alkotmány törvény előtti egyenlőségről szóló 10. cikke kiegészítésre került azzal a rendelkezéssel, miszerint a nőket és a férfiakat egyenlő jogok illetik meg, az állam pedig köteles gondoskodni ennek az egyenlőségnek a megvalósításáról.<sup>29</sup> Az alkotmány hivatkozott rendelkezése folytán felvetődhet az olyan külföldi jog közrendbe ütközése, amely a házasság felbontása esetére csak a volt feleség számára teszi lehetővé tartásdíj iránti igény érvényesítését, ugyanakkor a volt férjet ettől elzárja. Azonban a közrendbe ütközés megállapítására nem mindenfajta, hanem csak a kirívóan súlyosnak minősülő megkülönböztetés ad alapot. Így a tartásdíj iránti igények esetében nem feltétlenül áll fenn a török közrend sérelmének lehetősége.<sup>30</sup>

### 6.3. A házasság felbontásához kapcsolódó más kérdések megítélése

Gyakori eset, hogy a házasság felbontásáról rendelkező ítéletben a külföldi bíróság a szülői jogok gyakorlásának módjáról is rendelkezik. Çavusoglu ezzel a kérdéssel kapcsolatban is felhívja a figyelmet arra, hogy a török bíró az irányadó külföldi jogot akkor is köteles alkalmazni, ha abban a török jogtól eltérő, sőt „furcsa” rendelkezések találhatók, azonban tekintettel kell lennie arra, hogy a Gyermekek jogairól

27 Çavusoglu, 2006, 33. o.

28 Çavusoglu, 2006, 34. o.

29 7.05.2004. sayılı 5170 Kanun 1. madde.

30 Çavusoglu, 2006, 35. o.

szóló New York-i Egyezmény 3. cikkének (1) bekezdése a gyermek mindenképp felett álló érdekének megfelelő döntés meghozatalát alapelveként fogalmazza meg, és ennek az alapelveknek megfelelő eljárást kötelezővé teszi minden hatóság számára. Az Egyezmény 9. cikke pedig a szülői felügyeleti jogok gyakorlása, valamint a gyermekkel való kapcsolattartás körében írja elő a gyermek említett érdekének figyelembevételét.<sup>31</sup>

Azonban a külföldi jog olyan rendelkezésével kapcsolatban, amely megengedi a házasság megszüntetését az egyik fél egyoldalú nyilatkozata – például a talák – alapján, általában megállapítható a török közrendbe ütközés bekövetkezése. Çavusoglu szerint ez alól kivételt tehát csak az olyan esetek képezhetnek, amikor a kérelem tárgya a feleséget vagy a gyermeket érintő jogkövetkezményekkel kapcsolatos. Ez esetben ugyanis a házasságnak talák útján történt megszűnése kérdésében való állásfoglalás csupán a kért döntés meghozatalának előkérdését képezi.<sup>32</sup>

Çavusogluval lényegében azonos nézetet vall Gökyayla is, aki a külföldi határozatok törökországi elismerése és végrehajtása tárgyában írt könyvében a talák közrendbe ütközésének megítélésével kapcsolatban szemléletes példát hoz fel annak illusztrálására, hogy a közrendbe ütközés kérdése miként alakulhat az előterjesztett kérelem céljának függvényében. Az ismertetett eset szerint poligámia miatt a török közrendbe ütközik annak a házasság iráni férfinak a kérelme, aki Törökországban az iráni jog erre lehetőséget adó rendelkezésére hivatkozással kíván újabb házasságot kötni, habár az első házassága nem szűnt meg. Ha azonban az újabb házasság már létrejött, és a feleség ezen a címen tartásdíj iránti igényt terjeszt elő a török bíróság előtt, úgy ez a kereseti kérelem nem utasítható el arra hivatkozással, hogy a kettős házasság a török közrendbe ütközik. Ez utóbbi esetben ugyanis a kérelem tárgya tartásdíj, amely igény ugyan az egyébként közrendbe ütköző kettős házasság létrejöttéből származik, de a védendő jogtárgy itt nem a házasság intézménye, hanem a feleség szociális biztonsága. Egy másik jogeset szerint a török állampolgárságú feleség a török bíróság előtt a külföldi állampolgárságú férjével szemben tartásra kötelezés iránt terjesztett elő keresetet. A férj a kereset elutasítását arra hivatkozással kérte, hogy talák útján megszűnt a házasság. Az irányadó tényállás szerint a feleség a házasság megszűnésébe nem egyezett bele. A török bíróság megállapította, hogy az egyoldalú akaratnyilatkozattal, bírósági eljárás nélkül való házasságfelbontás a török közrendbe ütközik, ezért a feleség tekintetében a házasság megszűnése Törökországban nem ismerhető el, amely miatt a tartás iránti kereseti kérelem tárgyában a feleség kérelmének megfelelő ítéletet hozott. Ha azonban a talák útján eltaszított török állampolgárságú asszony Törökországban újból házasságot kíván kötni, és e célból az előző házassága talák útján történt megszűnésének elismerését kéri a török bíróságtól, úgy ez a kérelme nem ütközik a török közrendbe, az elvált családi állapot a hatósági nyilvántartásba bejegyezhető, és ezáltal az újabb házasság megkötése elől elhárul az akadály.<sup>33</sup>

31 Çavusoglu, 2006, 147. o.

32 Çavusoglu, 2006, 35. o.

33 Kadiköy Asliye Hukuk Mahkemesi 7.2.1991. t. 853/941., Gökyayla, 2001, 31–32. o.



## 7. Záró gondolatok

A közrend értelmezésének megváltozására kétségtelenül az állam és az egyház elválasztása volt a legnagyobb hatással a felekezeti hovatartozását tekintve szinte teljes mértékben iszlám vallású Törökországban. Az európaihoz nagyban hasonló új, világi jogrend alapelvé tette a nemek közötti egyenlőséget, amely alapelv – ahogyan azt a török joggyakorlatból vett példák jól illusztrálták – kihat a törvény előtti egyenlőség, a bírósághoz fordulás és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog kérdéseinek megítélésére is. A török jogelméletben kialakult nézetek tanulmányozása mindenesetre azzal a tanulással szolgál, hogy jogértelmezési bizonytalanság esetén a helyes választ az emberi jogok dimenziójában találjuk meg. A XX. század második felében megalkotott nemzetközi emberi jogi egyezmények ugyanis – legyenek azok univerzálisak vagy regionálisak – biztos eligazítást adnak arra az esetre is, ha netán valamely nemzeti jog rendelkezése még nem koherens az általános emberi jogokkal. Ezt a szemléletet figyelemre méltó következetességgel juttatták érvényre az idézett török szerzők, amikor a házasság talák útján történő megszűnésének a török közrendre gyakorolt lehetséges joghatásait vizsgálva állást foglaltak a házasság felbonthatósága, valamint az olyan járulékos kérdések tekintetében, mint a gyermekek feletti szülői felügyelet, a tartásdíj vagy a feleség újabb házasságkötésének problémája.

## Irodalom

- Akinci, Ziya (1994): *Milletlerarası Ticarî Hakem Kararları ve Tenfizı*, Ankara
- Altug Yilmaz (1995): *Devletler Özel Hukuku*, İstanbul
- Altug, Yilmaz (1972): *Amme Intizamı ve Tesisleri (Bir Özet)*, AÜSBFD, C. XXVII, Cem Sar'a Armagan, Eylül 1972 N. 3.
- Berkı, Şakir (1949-1950): *Tatbikî Devletler Hususi Hukuku*, Ankara
- Burián László–Czigler Dezső Tamás–Kecskés László–Vörös Imre (2010): *Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog*, Krim Bt., Budapest
- Çavusoglu, Ayfer Uyanık (2006): *Türk Milletlerarası Özel Hukukunda Boşanma*, Beta, İstanbul
- Çelikel, Aysel (1963): *Ahkamî Sahsiye Konusundaki Yabancı Mahkeme Kararlarının Tanınması*, Doktora Tezi, İstanbul
- Gökyayla, Cemile Demir (2001): *Yabancı Mahkeme Kararlarının Tanınması ve Tenfizde Kamu Düzeni, Seçkin Yayıncılık*, Ankara
- Gürzumar, Aydanur (1994): *Türk Devletler Özel Hukuku Açısından Boşanma Davalarında Kamu Düzeninin Etkisi*, MHB, Y. 14.
- Hatemi, Hüseyin (1976): *Hukuka ve Ahlaka Aykırılık Kavramı ve Sonuçları*, İstanbul, 1976
- Mádl Ferenc–Vékás Lajos (2004): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- Ökçün, A. Gündüz (1967): *Devletler Hususi Hukukunun Kaynakları ve Kamu Düzeni*, Ankara

- Raffai Katalin (2007): Az emberi jogok szerepe a közrend konkretizálásában, Magyar Jog 2007/3., 142–151. o.
- Ruhi, Ahmet Cemal (2002): Talâk ve Türk Kamu Düzeni, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Dergisi, Mart 2002.
- Şanlı, Cemal (1986): Milletlerarasi Ticarî Tahkimde Esasa Uygulanacak Hukuk, Ankara
- Tanriver, Süha (1997-1998): Yabancı Hakem Kararlarının Türkiye’de Tenfizi Bağlamında Kamu Düzenin Etkisi, MHB, Y. 17-18
- Uluocak, Nihal (1971): Kanunlar İhtilâfî Kuralı, İstanbul
- Unberath, Hannes–Raffai Katalin (2006): A házasság „talak” által történő felbontása egy német bíróság előtt és a meghallgatáshoz való jog, Magyar Jog, 2006/1., 42–45. o.

ZOLTAI NÁNDOR

## Az uniós felkészülési és csatlakozási tárgyalási folyamat elemei a környezet védelme területén

*Az 1948 fémjelezte első rendszerváltás gyökeres politikai, társadalmi-gazdasági változásokat és gyakorlatot eredményező bő négy évtizede után a kilencvenes évek elejére olyan új rendszerváltás feladataival szembesült az ország, amelyeket az európai integráció objektív szüksége vezetelt, és amelyek érintették a környezetpolitikát is. A közösségi vívmányokhoz igazodó nemzeti környezetügyi stratégiák és programok kidolgozása mellett óriási és párhuzamos feladat volt a kapcsolódó jogközelítés, illetve harmonizáció. Mindezzel egyidejűleg a környezetügy terén is le kellett folytatni a csatlakozási tárgyalásokat, átfogó lezárásuk után pedig már a gyakorlatban kellett felkészülni az uniós működési mechanizmusokban történő aktív részvételre, hazánk érdekeinek megfelelő képviseletére. Ebben a kivételesen komplex folyamatban a minisztériumok, a főhatóságok, az Országgyűlés illetékes bizottságai mellett a lehetőségek időbeli és anyagi keretein belül részt vettek az üzleti szféra, a tudományos és szakmai körök, valamint a zöld civil szervezetek képviselői is. A megújulásnak az EU-val folytatott csatlakozási tárgyalások adott orientáló keretet: az acquis „22. Környezet” fejezetének, a közösségi jog második legnagyobb területének, összességében több mint 300 jogszabályát volt szükséges harmonizálni, alkalmazásához fejlesztési, beruházási terveket kidolgozni, ami – a legfontosabb tennivalókat tekintve is – két és fél évet vett igénybe. A legkülönbözőbb más szakterületeken, ágazatokban is megvalósult, példa nélkül álló összefogás a környezet védelmével kapcsolatos vonatkozásairól a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban egy dokumentummellékleteivel együtt kerekén 280 oldalas feldolgozás készült, amely elérhető az „EUvonal” honlapján<sup>1</sup>, s amelyre a jelen rövidített leírás felhívja az érdeklődők figyelmét.*

### 1. Bevezetés

Az EU-tagságra történt környezetügyi felkészülés tekintetében az érdekeltek az illetékes tárcáknál, a főhatóságoknál és azok területi szerveinél dolgozók mellett elsősorban kutatók, felsőfokú vagy posztgraduális képzésüket ilyen tárgykört érintő diplomamunkával lezárók lehetnek, oktatási/képzési intézmények környezeti ügyekkel foglalkozó előadói, pedagógusai és hallgatói, diákjai, szakköreik tagjai, de az üzleti, szakmai, tudományos és civil körök, illetve a képviselőikből szervezett Országos Környezetvédelmi Tanács vagy az Országgyűlés illetékes mindenkori bizottságainak tagjai is. Az EU-tagságra készülő országok szakemberei is hasznosítható információkat találhatnak az anyagban, országuk felkészülésének elősegítéséhez.

<sup>1</sup> [www.euvonal.hu](http://www.euvonal.hu)

A környezet védelmét (a hagyományosan környezetvédelemként hivatkozott levegő- és vízminőség-védelmet, hulladékgazdálkodást, „zajvédelmet” stb.; a természetvédelmet és a vízügyet) illetően a *kormányzati* felkészülés különösen nehéz volt: nem egyszerűen csak a közösségi jog- és intézményrendszer formális honosítását volt feladat megvalósítani, de úgy, hogy figyelembe veszik a környezeti szempontok minden más ágazatban történő érvényesítésének szükségességét is. Elsősorban abban jelentkezett a felkészülés komplexitása, hogy a kormányzati munkamegosztásban nemcsak a környezet- és természetvédelmi, vízügyi szakterületeken első helyen illetékes, de a kifejezetten termelő ágazatokban illetékes tárcákat, főhatóságokat is terheltek e feladatok, amelyek végrehajtásában az ún. horizontális minisztériumok (a külügyi, az igazságügyi és a pénzügyi tárca), valamint a Miniszterelnöki Hivatal segítő ellenőrzését és támogatását élvezték. Ez erős tárcaközi összefogást tett szükségessé, annál is inkább, mert a termelői ágazatokban a rendszerváltást követően fokozatosan beindult fejlesztések prioritásai között a környezeti szempontok kevés helyet kaptak, a környezetügy „politikai” súlya eleinte igen szerény volt, sőt, a továbbiakban sem érte el a kívánt mértéket. Mindezt olyan körülmények között, amelyekben a korábbi évtizedek örökségeként is a környezet állapotát a levegő és a vizek, valamint a talaj szennyezettsége, a természeti értékek degradálódása, a biológiai sokféleség csökkenése jellemezte. Az uniós felkészülés nemcsak a közösségi vívmányoknak, követelményeknek való megfelelést célozta elérni, hanem a környezet állapotának javítását is.

Külön nehézséget jelentett e folyamatban a „környezetvédelmi *acquis*” rendkívüli terjedelme (az átfogó közösségi környezetpolitikai dokumentumokból, stratégiákból és programokból levezetett, a módosításokkal együtt jóval több, mint 300 másodlagos közösségi jogforrás), a folyamatban lévő gazdasági szerkezetváltás, valamint a hazai források és a humánerőforrás-állomány szűkössége.

Segítette viszont a felkészülési folyamat kormányzati koordinálását, hogy a csatlakozási tárgyalások során vállalt, rövid határidejű feladatok körében a közösségi támogatású, előzetes környezeti hatásvizsgálatra kötelezett beruházások tervezése során mindinkább a preferenciák közé kerültek a környezeti szempontok, nőtt a környezet védelmének „hivatalos” és politikai támogatottsága. A lényegét tekintve 1994-től 2004-ig tartó felkészülési folyamat során a parlamenti pártok nemegyszer gyakorlatilag egyhangúan megszavazták a környezetügyi jogszabályok és más döntések előterjesztéseit. E kerekén 10 éves időszakban kormányaink – átmeneti, súlyos vagy kisebb átszervezési hibák és humánerőforrás-csökkentési nehézségek, valamint az intézményrendszer hiányosságai dacára is – támogatták a csatlakozási felkészülést.

A kormányzati uniós felkészülési folyamatban kiemelkedő és nélkülözhetetlen szerepet játszott hazánk brüsszeli EU Missziója, az itthoni munkálatoktól eltérő dimenzióban. A közösségi dokumentumok biztosításával, az uniós szervekkel, ülésekkel, összefüggő folyamatos munkája, valamint Coreper-diplomatáinak, környezetvédelmi szakattasáinak, és végül, de nem utolsósorban nagykövet vezetőjének (aki *Juhász Endre* személyében egyben a magyar főtárgyaló volt) tevékenysége olyan volumenű és értékű volt, amelyről külön feldolgozás készítése volna indokolt.

Az *itthoni kormányzati felkészülési munkák* a „22. Környezet” *acquis* fejezet tárgykörében történt koordinálását – ami a gazdaság, a mezőgazdaság, a társada-



lom és a politika részéről is a korábbiaknál nagyobb erőfeszítéseket tett szükségessé – a következőkben foglaljuk röviden össze. Hangsúlyozandó, hogy e tevékenység célja és eszközei összehangolás, oda- és visszacsatolás jellegűek voltak; ezen összefoglalás és az alapját képező feldolgozás tárgya az *acquis*-nak való megfelelés (a jogszabályok és a kapcsolódó intézményrendszer átvétele, kialakítása) összehangolásának bemutatása, tehát nem volt – és terjedelmi okokból nem is lehetett – feladata az egyes környezetügyi szakterületeken történt vagy tervezett előrelépések részletes ismertetése.

## 2. Az uniós felkészülés kezdeti időszaka<sup>2</sup>

1988-ban hazánk diplomáciai kapcsolatokat létesített az Európai Közösségekkel (EK). Ugyanebben az évben döntés született a Phare támogatási programról, az első környezetvédelmi Phare-projektek érdemben 1990-ben indultak.

A nemzetközi fejleményekkel összhangban korszerűbb, egységesebb és az EGK-normákhoz igazodó környezeti jog- és intézményrendszer kialakítása vált szükségessé, 1988-ban létrehozták a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztériumot (KVM).

Az EK-val kötött Társulási Megállapodás (Europe Agreement) 1994 februárjában történt hatálybalépését követően – „az emberi környezet védelméről” szóló 1976. évi II. törvény után – megszületett az új, „EU-konform” 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, az 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról és az 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről.

### 2.1. Átfogó nemzetközi munkálatok, erőfeszítések<sup>3</sup>

A magyar uniós környezetügyi felkészülés igen komoly kihívást jelentő feladatai teljesítéséhez alaposan számba kellett venni és amennyire lehetett, megismerni mindazokat a tevékenységeket, gyakorlatot, stratégiákat és szakpolitikákat, amelyek a környezet védelmével voltak kapcsolatosak. Dokumentumok tömegének tanulmányozása, itthoni és külföldi két- és többoldalú tárgyalásokon és képzésekben való részvétel valósult meg ehhez.

2 Dr. Baranyai Gábor munkájaként kritikus elemzés jelent már meg az Európai Tükör 2009. márciusi különszámában az uniós tagság első öt évéről a környezetügy szempontjából. Ez alkalommal végig arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a tagságra felkészülésnek hány és hány szempontja, tényezője, problémája, feladata, szerve, intézkedése volt.

3 Egyes forrásmunkák, segédletek: *Nemzetközi környezetvédelmi betűszótár*, KTM, 1995.; *A Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP-I) „E” függeléke: Az EU-integrációs folyamat [és az OECD tagság] környezetpolitikai szempontjai*, KTM, 1996.; *Infrastruktúra – Európai integrációs kifejezések*. KHVM, 2000.; *Nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés jegyében – Az Európai Unió Fenntartható Fejlődési Stratégiája*, KvVM, 2002.; *Környezet- és Természetvédelmi Lexikon*, Főszerkesztő: Láng István. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002.; *Környezetvédelem Magyarországon és az Európai Unióban*, *Európai Füzetek* 15., MeH Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és Külügyminisztérium, 2003.

### 2.1.1. Uniós gyakorlat

Alapozó jelentőségű, hogy a közösségi környezetpolitika (és jog) továbbfejlesztése érdekében évente több alkalommal környezetpolitika felülvizsgáló csoport ülést rendeztek (és rendeznek).

1998-ban hivatalossá vált az Agenda 2000, mint a keleti bővítéshez szükséges uniós intézményi és pénzügyi reformokat rögzítő keretdokumentum. Ez csomagot képezett a tagjelöltekre vonatkozó előcsatlakozási stratégiával, amelynek alapján 1998-tól kezdve évente, országonként csatlakozási partnerség (CSAP) dokumentumokban jelölték meg a rövid és a középtávú feladatokat, beleértve a környezetvédelmi feladatokat is. Teljesítésük ellenőrzési eredményeit a Bizottság ősszel kiadandó *Regular Report*-okban dokumentálta, amelyek célja a tagjelölt országoknak szánt környezetvédelmi (pl. Phare, ISPA, LIFE és részben SAPARD) közösségi támogatások egységes keretbe foglalása volt. A többéves ciklusokra épülő közösségi K+F-keretprogramok környezet-, természetvédelmi és vízügyi célú sikeres pályázatai is ebbe a körbe tartoznak, valamint azok az erőfeszítések, amelyek az EU részéről a strukturális alapok és a Kohéziós Alap (KA) fogadására való felkészítést célozták.

Hosszabb távra az EK környezetvédelmi akcióprogramjai (*Environmental Action Programmes*, EAPs) nyújtottak/nyújtanak átfogó keretet, de egyben prioritásokat is a tapasztalatokból levezethető cselekvési irányokhoz. A 2002-től 2012-ig futó 6. EAP vezérelvei között például igen fontos az éghajlatváltozás elleni küzdelem követelménye.

A koppenhágai székhelyű Európai Környezetvédelmi Ügynökség (*European Environment Agency*, EEA) környezetállapot-jelentéseket készít az EU-ról, bemutatva Európa környezeti állapotának többnyire súlyos helyzetet tükröző jellemzőit is. Kétévente hazánkban is készülnek az Országgyűlés részére átfogó környezetállapot-jelentések. (2000 óta az ilyen témájú egyszerűsített, éves kiadványok tartalma a hagyományos környezeti indikátorok mellett bővült a fenntartható fejlődés környezeti és társadalmi indikátoraival, ami még inkább lehetővé tette és teszi a környezetállapot javulásának vagy stagnálásának figyelemmel kísérését.)

Mindez siettetette a *fenntartható fejlődés EU-stratégiája*, valamint az unió többoldalú fejlődésének gyorsítását – a gazdasági és a szociális mellett – környezetvédelmi pillérrel is előirányzó lisszaboni stratégia kidolgozását, és érdemben járult hozzá az ENSZ 2002. évi johannesburgi Fenntartható Fejlődés Világtalálkozója (*World Summit on Sustainable Development*, WSSD) megalapozásához.

### 2.1.2. Egyéb intézmények erőfeszítései

1990-ben megalakult a Közép- és Kelet-európai Regionális Környezetvédelmi Központ (*Regional Environmental Center*, REC), amelynek első lépésben – a „zöld” NGO-k támogatása mellett – az európai jogharmonizáció elősegítése is feladata volt.

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (EGB) környezetvédelmi miniszterei 1991-ben útjára indították a „Környezetet Európának” (*Environment for Europe*) folyamatot. E sokrétű összefogásnak fontos eredménye (volt) a nemzeti környezetvédelmi akcióprogramok kidolgoztatása, amit az OECD Titkárság irányított, az Európai



Bizottság részvételével. E programjukat az EU-tagságra készülő országok az *acquis*-nak megfelelően összhangba hozták ANP-jük, vagyis a közösségi vívmányok (Acquis) átvételének Nemzeti Programja aktuális változataival. Magyar megfelelőjük az első Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP-I) volt.

A globális vagy regionális környezetvédelmi egyezmények és jegyzőkönyvek is az új EU-tagállamok által követendő közösségi jog gazdagítói: túlnyomó többségük bekerül az *acquis*-ba.

## 2.2. Hazánkat közelebről segített tényezők

- Rendkívül felkészült *jogász instruktor* állt végig rendelkezésre a Környezetvédelmi Főigazgatóságon.
- Rövid vagy középtávon független *tagállami szakértők* segítették a jogalkotást, vagy a Phare- és az ISPA-projekt előkészítését, tervezését és menedzselését.
- A *TAIEX* kormányzati szakemberek kölcsönös „ikercseréjével” együtt járó ún. *twinning* projekteket, valamint célzott tematikájú programokat, rendezvényeket is szerveztek hazánkban, Brüsszelben és a tagállamokban.
- Hazánkat is bevonták a jogharmonizációt igen részletesen jogszabálytükrök és végrehajtási kérdőívek révén „figyelemmel kíséror” *Progress Monitoring Programba*, amelynek keretében legnagyobb gondot a hulladékgazdálkodás jelentette (a program által vizsgáltakhoz figyelembe kellett venni mind az 54 vonatkozó közösségi joganyagot).
- Ugyancsak bevonták Magyarországot – a *hatósági munka* tagállami szintű kölcsönös megismerése és összehangolása céljából – az *IMPEL*-hálózatba, sőt a csatlakozó országok számára átmenetileg létrehozott AC-IMPEL első rendezvényének megszervezésére is felkérték.

## 3. A felkészülés hazai alapozó és gyakorlati elemei, segítői

### 3.1. Alapozás

- A környezetvédelmi tárca *1991-ben egy előzetes környezetpolitikai stratégia* összetevőiből kötetet adott ki, tanulmányokat közölve.
- 1991-ben e minisztérium *Rövid és középtávú környezetvédelmi intézkedési terv*-et dolgozott ki.
- 1994. március: a KTM kiadja a *Nemzeti Környezet- és Természetpolitikai Konceptiót*, amely keretbe foglalja a leendő EU-konform környezetvédelmi és természetvédelmi törvény elveit, célkitűzéseit, szabályait.
- *A jogharmonizáció várható intézkedési, fejlesztési, illetve beruházási költségeiről 1998-ra több hatásvizsgálat készült.* Az Ipargazdasági Kutató és Tanácsadó Kft. a jogharmonizáció gazdasági hatásait tárgyaló tanulmánya szerint ezek összesített költségkihatása 3370 milliárd forintra volt becsülhető.
- Az egyes jogszabályokhoz társulón szükséges *intézményfejlesztés* egészében megfelelő volt. A Belügyminisztérium katasztrófavédelmi szervezeti hálózatá-

nak különböző szintjein például a vegyi anyagokkal összefüggő jelentős bal-eseti kockázatok kezeléséről szóló ún. Seveso II. irányelv átvétele kapcsán egy sor létszámfejlesztést hajtottak végre.

### 3.2. A felkészülés stratégiájának fő összetevői

A stratégia magában foglalt két ötéves jogharmonizációs kormányprogramot, két hatéves Nemzeti Környezetvédelmi Programot (döntően az 1997-ben parlamenti konszenzussal elfogadott elsőt), évente frissített elemként az e két programfajttával szorosan összehangolt ANP-t, a csatlakozástól az előcsatlakozási időszaknál nagyságrenddel több közösségi támogatási összeg fogadását és felhasználását célzó első Nemzeti Fejlesztési Tervet (illetve előkészítéseként – a környezet védelme terén – a Phare-, ISPA-, KA-stratégiát). A deklarált csatlakozási célját 2002-ről 2003-ra volt szükséges módosítani.

A hosszú távra (de azon belül a lehető legrövidebb időre) szóló, a környezet védelmét is szolgáló *felkészülési stratégia* főbb elemei a következők voltak:

- Az *első jogharmonizációs kormányprogram (1993–1997)* központi feladata a közösségi és a hazai jogszabályok összehasonlítása volt, ami összefogást igényelt a nem kormányzati szektor képviselőivel is.
- Minden fontosabb új koncepció, stratégia és jogszabály tervezetei kapcsán *kötelezővé vált egy előzetes gazdasági és társadalmi, illetve szociális hatásvizsgálat*. Elvégzésére azonban csak fontosabb esetekben került sor, szemléleti vagy forrásproblémák, és nem ritkán idő szűke miatt.
- Gyakorlattá vált, hogy a tárcák ismételten *konzultációkat, fórumokat szervezzenek a tervezetekről*. A környezetvédelmi tárcára ez különösen jellemző volt.
- Az *első és a második Nemzeti Környezetvédelmi Program* a következő évre szóló decemberi kormányhatározatokkal a költségvetési fejezetekből finanszírozandóan kötelezővé tett Intézkedési Tervek (IT-k) útján tűzte ki célul a leg sürgetőbb környezeti problémák megoldását. Az *NKP-I* prioritásai közé tartozott a jogközelítés, az intézményfejlesztés, képzések, Phare- és ISPA-stratégia kidolgozása. A 2003–2008. időszakra jóváhagyott *NKP-II* elődjénél is nagyobb hangsúlyt helyezett a fenntartható fejlődéshez közelítés feltételeinek kialakítására, *kilenc tematikus akcióprogramot (TAP) fogalmazva meg*. Az *NKP-I és NKP-II biztosította a felkészülés során a közösségi és a hazai környezetpolitika gyakorlati megvalósításának összhangját*.
- A jogharmonizációs kormányprogramokkal előirányzott jogközelítési, és a két NKP-ban foglalt, a sajátos nemzeti prioritásokra is kiterjedő, de az uniós felkészülést is szolgáló intézményfejlesztési és beruházási feladatokat összefüggéseikben keretbe foglaló ANP a CSAP-dokumentumok „válaszaként” futott, amelyről a Bizottság évente hivatalos beszámolót várt. Az EITB/EKTB környezetvédelmi szakértői munkacsoportjának titkársága a mindenkori környezetvédelmi tárca EU-integrációért/koordinációért felelős főosztályán működött, és az ANP időarányos állását havonta áttekintő üléseket szervezett. *Az évente frissített ANP-k környezetvédelmi fejezete 120–130 oldalas terjedelmével (magyar és an-*

gol változatban egyaránt) pontosan tükrözte, hogy a szakterületek felelősei részletekbe menően hogyan tartják számon, ütemezik és látják el feladataikat.

- A „22. Környezet” fejezetről szóló csatlakozási tárgyalások sikeres „ideiglenes” lezárásában az ANP és a második jogharmonizációs kormányprogram (1998–2003) időarányos végrehajtásának jelentősége azonos volt: a közösségi jogszabályok átvételével párhuzamosan az ANP keretében készültek el az EU által megjelölt irányelvek időbeni érvényesítését garantáló ún. *implementációs (jobbára közép- és hosszú távú beruházási) tervek*. Ezeket *igényelt átmeneti mentességekkel, visszavont mentességi igényekkel, valamint jelentős (investment heavy) fejlesztési és/vagy beruházási feladatok* teljesítési képességének dokumentált bemutatásaként várták el. 2001 márciusában minden, *addig még hiányzott ilyen terv elfogadott tartalommal benyújtásra került, ennek is eredményeként zárták le a tárgyalásokat „ideiglenesen” a 22. fejezetről.*

### 3.3. Közösségi támogatások

A környezet védelmét szolgáló szakterületeket (a levegő- és vízminőség-védelmet, a természetvédelmet, a vízügyet, a klímaváltozás elleni küzdelmet, a katasztrófavédelmet stb.) érintő közösségi pénzügyi, illetve szakmai támogatás hasznosítását kezdetben az illetékes tárcák, főhatóságok egyes szervezeti egységei fogták össze. A kormánystruktúra változásaival is összhangban, a fő felelős KvVM illetékességét érintő témák kezelése 2003 szeptemberétől a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumnál telepített Irányító Hatóság „alatti” Közreműködő Szervezetként a KvVM *Fejlesztési Igazgatóságának (FI) feladata*, mára több száz munkatárssal.

#### 3.3.1. Kezdeti (korai előcsatlakozási) támogatások

Ezekre az alapvetően a jogharmonizációt és kapcsolódó intézményfejlesztést szakterületenként támogató *Phare-program*, és az EU egyetlen tisztán a környezet- és természetvédelmi célokhoz közelítést szolgáló *LIFE-programja* a példa.

- A *vissza nem térítendő Phare-támogatásokra* – nemegyszer módosított eljárási szabályok mellett – *vértanul hosszú átfutási idők voltak jellemzők*, ugyanakkor 1990 és 1995 között hazánk (Phare CBC nélkül) kerekén 70 millió ECU Phare-támogatásban részesült. Még komplikáltabbak (voltak) az EK-tagországokéval szomszédos magyar területek együttes fejlesztését célzó, közösségi oldalról INTERREG, magyar oldalról határokon átívelő *Phare CBC (Cross-Border Cooperation)* projektek. Rendkívüli értékes céljuk az is, hogy elősegítsék a legtöbb esetben történelmileg egymástól elszakadt térségek újraintegrálódását.
- A tagsági befizetésekkel járó, visszapályázható *LIFE-program* keretében az 1996–2006. időszakra (16 természetvédelmi és 15 környezetvédelmi témában) 20,8 millió euró támogatást ítélték meg, bár a projektek egy része még fut.<sup>4</sup>

4 Forrás: DG ENV Unit E.4 LIFE: „Ex-Post Evaluation of Projects and Activities Financed under the LIFE Programme. Country by Country Analysis. Hungary. July 2009.

### 3.3.2. Nagyléptékű közösségi társfinanszírozás az EU regionális politikája keretében

Hazánk mint kedvezményezett ország az e körbe eső projektek lehetséges közösségi támogatási összegeit gyakorlatilag teljes mértékben lekötötte/leköti.

A Kohéziós Alap előfutáraként létezett környezetvédelmi (és közlekedési infrastruktúra fejlesztési) ISPA-ból, mint gazdasági „strukturális politikákat támogató előcsatlakozási eszköz”-ből a *környezetvédelmi allokáció, illetve lekötés lehetősége évi 44 millió euró volt. Ez utóbbi 2000–2006-ra összesen 308 millió euró ISPA-támogatási lehetőséget jelentett. A Nemzeti Környezetvédelmi ISPA Stratégia 2002 júniusára véglegesült.*

A környezetvédelmi ISPA céljaival egyezően a tagságra felkészülés igen nagy jelentőségű tényezője volt a 2003 áprilisára kidolgozott, a *2004–2006-os időszakra szóló Környezetvédelmi Kohéziós Alap Keretstratégia* ahhoz is, hogy a működési szabályait illetően hozzá igen hasonló ISPA-rendszer KA-társfinanszírozású projektekkel folytatható legyen.<sup>5</sup> *A KA forrásait az EU kevésbé tehető tagállamai számára különítették el, vagyis a tagállamok közti kiegyenlítést szolgálják.* (A keretstratégia szakterületi – „ágazatpolitikai” – kereteit a 2003–2008-as időszakot átfogó NKP-II biztosította.) A megvalósítani tervezett 19 KA-projekt pályázatát 2004 első negyedévében nyújtottuk be az EU-hoz. Közülük a legnagyobb léptékű a *budapesti központi szennyvíztisztító és kapcsolt részei (elsősorban a Duna budai partja menti főgyűjtő csatorna) megépítése, amely ma egyben az EU legjelentősebb támogatású környezetvédelmi projektje: teljes költsége 468 millió euró.*

A KA-val szemben a *strukturális alapok* (és közülük döntően az Európai Regionális Fejlesztési Alap, ERFA) az unió regionális politikájának megvalósítását szolgáló olyan források, amelyek célja elsősorban az *egy-egy országon belüli térségek közötti gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése*. Az ilyen támogatások túlnyomó része a Nemzeti Fejlesztési Tervek, hazánkban az *NFT I. (2004–2006)*, majd az *Új Magyarország Fejlesztési Terv, ÚMFTE, vagyis NFT II (2007–2013)* előkészítése, tervezése, megvalósítása keretében kerül(t) felhasználásra. Az NFT I. ágazati operatív programokra (OP-kre) tagozódott. *„Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Programja”* (KIOP) közlekedés-fejlesztések mellett a települések környezetvédelemmel összefüggő prioritásokat fogalmazott meg<sup>6</sup>, az NKP-II-vel összhangban. (Az ÚMFTE-ben a környezet védelme a *Környezet és Energia Operatív Programban, a KEOP-ban* kapott helyet.)

5 A KA-támogatások intézményi keretei (pl. Irányító, illetve Kifizető Hatóság, Közreműködő Szervezetek, Lebonyolító Szervezetek, Monitoring Bizottság) 2004. évi kormány- és miniszteri rendeletek alapján léteznek, illetve működnek. Ezek feladatai, funkciói, egymáshoz való viszonyuk a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján tanulmányozhatók.

6 Vízminőség védelme, Környezeti kármentesítés a felszín alatti vizek és az ivóvízbázisok védelmére, Természetvédelem és fenntartható árvízvédelem, Energiagazdálkodás környezetbarát fejlesztése, Légszennyezés és zajterhelés mérése, Egészségügyi és építési-bontási hulladék kezelése, Állati hulladék kezelése.



### 3.4. A felkészülést segítő testületek, szervek, szervezetek, egyéb tényezők

#### 3.4.1. Kormányzati szint

- *Társulási Tanács* (Association Council): a soros EU-elnökség külügyminisztere és a magyar külügyminiszter által felváltva elnökölt testület.
- *Társulási Bizottság* (Association Committee): a Társulási Tanács üléseit előkészítő testület (albizottságai között „Közlekedési, Energetikai és Környezetvédelmi” szerepelt).
- *EU–Magyar Társulási Parlamenti Bizottság* az Európai Parlament és a Magyar Országgyűlés tagjaiból.
- *Gazdasági Kabinet (GK) és Európai Ügyek Kabinetje (EÜK, előzőleg Integrációs Kabinet, IK)*: stratégiai témákat tárgyaltak meg, mielőtt azok a kormány elé kerültek.
- *EITB/EKTB*: kormánybizottságként működött/működik az Európai Unió döntéshozatalaiban történő megfelelő részvétel kormányzati koordinációja céljából. A tárgyalási álláspontok véglegesítése a fő feladata.

Emellett a felkészülési folyamat ellenőrzésében rendszeres szerepet játszott a mindenkori *igazságügyi, pénzügyi és belügyi tárca*.

Jogszabályok vagy stratégiák, programok, tervek kidolgozása érdekében fontosabb témák esetén konzultációkra kerül(t) sor a *nem kormányzati szféra* (üzleti, tudományos, szakmai, civil körök, önkormányzatok) képviselőivel. A legfontosabb, még átgondolást igénylő témákat bemutatják az *Országos Környezetvédelmi Tanácsnak (OKT)*.

#### 3.4.2. Apparátusi szint

Az *EITB/EKTB tárcaközi szakértői munkacsoportjai* olyan, adott tárgykör közös gondozására egy-egy főfelelős tárca vezetésével kialakított, többször tíz fős testületek, amelyek nélkülözhetetlen szerepet játszottak az egész csatlakozási felkészülés folyamán.

A környezetvédelmi tárcánál 2004-ben, a csatlakozás évében *egységes engedélyező és ellenőrző zöld-hatóságként megalakult az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, majd 12 regionális zöld-hatóságot (Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget)* szerveztek. Az *operatív területi feladatokat ellátó intézményrészeket összevonták*, így a vízgazdálkodási, ár- és belvízvédelmi, valamint vízminőség-védelmi beavatkozó, valamint a környezeti kármentesítési feladatok ellátását is az engedélyezési jogosítvánnyal nem rendelkező operatív igazgatóságokhoz szervezték. A nemzeti parkok igazgatóságait pedig területkezelői, öko-turisztikai, ismeretterjesztő funkciókkal ruházták fel.

A *KvVM Fejlesztési Igazgatóság (FI)* döntően Közreműködő Szervezet. A különféle uniós hazai projektek finanszírozása és kezelése mellett EBRD- és világbanki projektek megalapozásában és dokumentációjuk készítésével kapcsolatos módszertani irányításban, képzésben is feladatai vannak.

### 3.4.3. Más fontos tényezők

Felbecsülhetetlenül fontos szerepet töltött(ek) be a csatlakozási felkészülési folyamatban, illetve a tárgyalások kapcsán a *brüsszeli Magyar Misszió dolgozó szakattasé(k)*. Felkészültségük és tájékozottságuk rendkívül hasznosan segítette az itthoni feladatokkal elfoglalt szakterületi és jogász munkatársakat. A magyar Coreper-diplomatáknak nyújtott segítségük, illetve a tanácsi munkacsoportok és más munkatestületek ülésein való felkészült részvételük erősítette a magyar szereplést.

A *Külügyminisztérium* munkatársai az Integrációs (és Külgazdasági) Államtitkárságról, majd az időlegesen fennállt Európai Ügyek Hivatalából konzultációkkal, üléseken való részvétellel mintegy instruktorokként segítették az apparátusok munkáját.

A Bizottság budapesti delegációjával megbeszélésekre, értekezletre és 2001 májusától ún. csatlakozási stratégiai megbeszélésekre (*Strategic Accession Meeting, SAM*) került többször sor.

Leggyakrabban itthon készült vélemények, anyagok, szakmai álláspontok szolgáltak konkrét hasznosításra a magyar EP-képviselőknek, az Országgyűlés Környezetvédelmi, valamint Európai (Integrációs) Ügyek titkárságainak és tagjainak, valamint az „Európai Alkotmány” tervezetét kialakító *Konventben* dolgozó magyar küldötteknek.

A *nem kormányzati szférában* kiemelkedő értéke volt az olyan, több mint évtizedes múltra visszatekintő környezetvédelmi NGO-k, illetve vállalkozások, szakmai intézmények „bedolgozásának”, mint – a teljesség igénye nélkül – az EMLA, az MTSZ, a Levegő Munkacsoport, az Energia Klub Környezetvédelmi Egyesület, a REFLEX Környezetvédelmi Egyesület, az Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért, az Ökotárs Alapítvány, az External Kft., az MTESZ és az MGYOSZ környezetvédelmi bizottsága, a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége, és nem utolsósorban a REC.

A *Tagként való Működés Programjának (TMP) megtervezése, majd kezelése* a brüsszeli és luxemburgi szakemberigény (és a kijutók pótlásának) felmérési és kiképzési feladatát jelentette, de azokra is vonatkozóan, akik itthon végzik az EU-tagsággal járó munkát.

## 4. A csatlakozási tárgyalási folyamat

A csatlakozási tárgyalások kétoldalú kormányközi konferencia (*Intergovernmental 'Conference on Accession to the European Union – Hungary'*, IGC) keretében folytak.

### 4.1. Közösségi és hazai közvetlen alapozás

A Társulási Megállapodás 1994. februári hatálybalépésekor, illetve a magyar felvételi kérelem áprilisi benyújtásakor már egy éve hatályban volt az *1993–1997. időszakra kidolgozott első jogharmonizációs kormányprogram*, amelyhez igazodva az



*acquis* „22. Környezet” fejezetében illetékes főhatóságok részletes feladatterveket dolgoztak ki.

A jogharmonizációhoz *segítséget nyújtottak a tagállamok* (náluk tartott konzultációk, értekezletek, illetve rövid és középtávra Budapestre küldött szakértők révén); a Bizottság megbízása alapján a *REC regionális, több tagjelölt képviselőinek szervezett rendezvényei*, mindenekelőtt azonban egyes irányelvek részletes megtárgyalása, vagy egyes szakterületek közösségi jogának áttekintése révén különféle *Phare-projektek*.

Az EU általi első érdemi megmérettetésünk mint a következő EU-bővítési felkészülési folyamat előzetes eszköze az 1996. április közepén megkapott kérdőív volt, amely a „22. Környezet” fejezettel kapcsolatos 63 kérdést tartalmazott, 3 hónapos határidővel.

A Bizottság a kérdőívre kapott válaszokra támaszkodva *országvéleményeket (avis)* készített, ezek részét képezték annak a csomagnak, amelynek neve „*Agenda 2000 lett*”. 1997. július 15-én hozták nyilvánosságra az országvéleményeket, valamint a bővítés közösségi intézményi és költségvetési feltételeivel foglalkozó *Agenda 2000 tervzetét*, továbbá *ajánlást* arra vonatkozóan, hogy az „5+1” országgal (Csehország, Észtország, Magyarország, Lengyelország, Szlovénia és Ciprus) kezdődjenek meg a csatlakozási tárgyalások.<sup>7</sup> Az 1997. decemberi luxemburgi EiT jóváhagyta az országvéleményeket és a tárgyalások megkezdésére vonatkozó javaslatot.

Az 1998. március 30-án tartott tanácskozáson Brüsszelben 11 tagjelölttel (beleértve Törökországot is) ünnepélyesen megnyitották a csatlakozási folyamatot (*Accession Process*). Másnap, március 31-én, a helyettesi (EU és magyar főtárgyalói) és miniszteri fordulók (EU bővítési biztosi és külügyminiszteri tárgyalások) által fémjelzett bővítési kormányközi konferencia folyamat első napján az 5+1-csoporttal megnyitották a csatlakozási tárgyalásokat (*Accession Negotiations*).

1998. április 27-én megkezdték hazánk átvilágítását az *acquis*-nak való megfelelést illetően (*screening*). Ennek is alapján az 1998. november 8-án közzétett, a tagjelöltekről egyenként készített éves jelentés megállapította, hogy Magyarország a *környezeti acquis* terén egyrészt *középtávon képes megfelelni a közösségi követelményeknek*, másrészt egyes területeken (települési szennyvíz elvezetése és tisztítása; ivóvíz- és levegőminőség; hulladéklerakók) csak „hosszú, vagy nagyon hosszú” távon tud eljutni a teljes megfelelésig.

1999. július 9-én hivatalos átadásra, majd a Bizottság általi elfogadásra került az ANP átdolgozott *első évi változata*. A jogharmonizáció a 22. Környezet c. fejezettel kapcsolatban lassan haladt, amit az 1999. évi Regular Report igen erősen kifogásolt is. A környezetvédelmi szakértői tárcaközi munkacsoportnak megnöttek a feladatai, ami meghozta eredményét: a következő két évben lezajlott a hiányzó jogharmonizáció túlnyomó többsége.

<sup>7</sup> E Luxemburgi Csoport az 1999. decemberi Európai Tanács eredményeként kiegészült a Helsinkii Csoporttal (Lettország, Litvánia, Szlovákia, Románia, Bulgária és Málta, valamint csatlakozási tárgyalások kezdésére még nem vonatkozó tagjelölt minősítést kapott Törökország is).

#### 4.2. Első tárgyalási szakasz: a környezetvédelmi acquis átvilágítása [screening]

Célja az volt, hogy kiderüljön: a másodlagos közösségi környezetvédelmi jogforrásoknak mennyiben felelünk máris meg, illetve mikorra, milyen intézkedések révén és forrásbiztosítás árán tudunk majd megfelelni. Jelentős kérdés volt: kér-e, mely területeken és milyen mértékű átmeneti mentességeket a magyar fél. Az átvilágítás „mélyvizsgálat” volt, és a 22. fejezet témacsoportjainak megfelelően került lebonyolításra (lásd táblázat).

A „mélyvizsgálathoz” érdemi és nélkülözhetetlen segítséget nyújtott a Bizottság által megküldött, a környezeti acquis „jogszabályait” (másodlagos jogforrásait) felsoroló, 170 irányelvet, rendeletet és döntést (valamint 118 módosítást és 9 végrehajtási rendeletet) tartalmazó *Screening A lista*; és a 45 egyéb jogforrást, valamint azok 10 módosítását tartalmazó *Screening B lista*. A két screening listában 215 másodlagos „alap” jogforrás, azok 128 módosítása, valamint 9 végrehajtási rendelete, mindösszesen 352 másodlagos közösségi környezet(védelm)i jogforrás volt található (1999).

Magára a 22. acquis fejezet screening-jére 1999. január–februárban került sor, multilaterális (minden tagjelölttel folytatott), majd bilaterális (EU–magyar) fordulók keretében. Ebben mintegy 50, elsősorban a környezetvédelmi tárcánál dolgozó munkatárs vett részt, együtt a társilletékes külügyi, igazságügyi, pénzügyi, belügyi, gazdasági, közlekedési és vízügyi, egészségügyi, földművelésügyi és vidékfejlesztési tárca, illetve az Országos Atomenergia Hivatal és a brüsszeli Magyar Misszió szakembereivel. Alkalmanként a témakörtől függő összetételben 12–15 fős csapat utazott Brüsszelbe. A magyar küldöttség e tárgyalások irányítására a kormány által felhatalmazott vezetője a környezetvédelmi tárca Integrációs Főosztályának vezetője, Őri István volt, az EU részéről pedig a Bizottság bővítési munkacsoportjának Magyarországról felelős tagja, Giorgio Bonacci úr. Küldöttségünk előzetesen 25 másodlagos közösségi jogforrással, többségüknek azonban csak egyes előírásaival kapcsolatos átmeneti mentességi igényt jelzett.

#### Az acquis „22. Környezet” fejezetének témacsoportjai a csatlakozási tárgyalásokon

Tematika angolul	Tematika magyarul
Horizontal legislation	Horizontális szabályozás
Air quality	Levegőminőség
Waste management	Hulladékgazdálkodás
Water quality	Vízminőség
Nature protection	Természetvédelem
Industrial pollution control and risk management	Ipari szennyezés ellenőrzés és kockázatkezelés
Chemicals and genetically modified organisms	Vegyai anyagok és genetikailag módosított szervezetek
Noise from vehicles and machinery	Járművek és gépek keltette zaj
Nuclear safety and radiation protection	Nukleáris biztonság és sugár-védelem
Civil protection	Polgári védelem
Climate change	Éghajlatváltozás
International Co-operation	Nemzetközi együttműködés

Forrás: A kormány környezetvédelmi tárgyalási álláspontja. Brüsszel, 1999. július 29. – CONF-H 39/99

Az ülésekről az EITB-n át jelentés készült a kormánynak, a tárcák vezetőinek, az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottságának és az OKT-nak is.

#### 4.3. A tárgyalások második szakasza

Az érdemi tárgyalások megkezdésének feltétele volt

- a közösségi jognak megfeleléssel kapcsolatos átvilágítás (screening) elvégzése;
- a magyar fél által benyújtott hivatalos tárgyalási álláspont (Position Paper);
- az utóbbira az EU válaszként kidolgozott közös álláspontja (Common Position).

A tárgyalások *második, „érdemi” szakaszához* a magyar fél 1999. július 29-én nyújtotta be tárgyalási álláspontját.

Főtárgyalói – más néven helyettesi – fordulók után (külügy)miniszteri fordulón tárgyalták meg a fejezetekkel kapcsolatos, még fennmaradt feladatokat, vagy döntöttek tárgyalásuk ideiglenes lezárásáról.

Az érdemi megbeszéléseket jelentő helyettesi szinten az EU főtárgyalója továbbra is Sergio Bonacci úr, a Bővítési Főigazgatóság illetékese, a magyar főtárgyaló pedig (valamennyi fejezetet illetően) *Juhász Endre* nagykövet, a brüsszeli magyar EU Misszió vezetője volt, akinek elvülhetetlen szerepe marad a környezetvédelmi fejezet sikeres, a vártnál jóval korábban befejezett tárgyalásában. Tevékenységét az *acquis* rendkívül alapos ismerete, munkatársaival és a hazai főhatóságokkal szemben egyaránt támasztott magas szintű elvárások, messze kiemelkedő tárgyalókészség és fáradhatatlan munkavégzés jellemezték. A 22. fejezettel kapcsolatos munkáját folyamatosan segítették a szakpolitikákban illetékes Coreper I. diplomata (Hargita Árpádné, Váradi Tibor, majd Becsey Zsolt, de a Coreper II üléseken hazánkat nagyköveti rangban képviselő *Dienes-Oehm Egon* is), és az eleinte egy, 2003 decemberétől pedig két környezetvédelmi és vízügyi szakattasé (Baranyai Gábor, majd Bartha Péter és Garáné Nagy Katalin). A 2004. május 1-jén történt csatlakozást követően Juhász Endre az EU luxemburgi Európai Bíróságának magyar tagja lett.

##### 4.3.1. A magyar környezetvédelmi tárgyalási álláspont

A magyar tárgyalási álláspont jellemzői az elvárásoknak megfelelően a transzpozíció, az implementáció, illetve az implementációs tervek voltak. A screening után fél évvel benyújtott hivatalos tárgyalási álláspont, a Position Paper (CONF-H 56/99) már csak 9 átmeneti mentességi igényt jelentett be, egyeseknél a screening-en jelzettnél rövidebb idejű felmentést kérve. Ismertette a közösségi jogszabályi előírások megtervezett átvételét megtestesít(end)ő hazai jogszabályokat, és közölte, hogy egyes megjelölt vonatkozásaikban hazánk mikorra tud megfelelni az *acquis*-nak.

Néhány kiragadott példa:

- *A hulladékgyűjtéssel* kapcsolatos mentességi igények közül csak egy megerősítésére került sor, *a veszélyes hulladékok kezeléséről szóló irányelv kapcsán*, amit megfelelő implementációs terv kidolgozása követett.
- *A nyílt fürdővizek minőségének* javítási oldaláról az előzetesen jelzett mentes-

ségi kérelmet a dokumentum visszavonta, mivel az ellenőrzés gyakoriságára vonatkozó, az ÁNTSZ által nem teljesíthető feladatokat az önkormányzatok és az üzemeltetők illetékességébe utalták azzal, hogy a mintákat akkreditált laboratóriumoknak kell vizsgálniuk és értékelniük.

- Az *ipari szennyezések ellenőrzése és kockázatkezelése* területén a legfontosabb téma, hogy az *integrált szennyezés megelőzése és csökkentése* (*Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC*) vonatkozásában a magyar fél egy évvel csökkentette a közösségi szabályozás szerint az IPPC-irányelv hatálya alá eső „meglévő” létesítmények teljes megfeleléséhez szükséges időt, vállalva, hogy azt a screening-en jelzett 9-hez képest 8 év alatt éri el az ország.

#### 4.3.2. Az első uniós környezetvédelmi közös álláspont

A tárgyalási álláspontra 1999 decemberében választ adó közös álláspont (*Common Position, CP*) kidolgozásakor figyelembe vették a Bizottság éves jelentésének hazánkat tekintve súlyos megállapításait is.

Azzal összhangban, hogy a környezetvédelmi csatlakozási tárgyalások *tengelyében* sok fontos kérdés ellenére az átmeneti mentességekkel összefüggő igényekkel, azok egy részének visszavonásával, valamint az e két kategóriával és a nagyberuházásokkal (ún. *investment heavy* irányelvekkel) kapcsolatos jogharmonizáció és implementációs tervek megismerése állt, a horizontális szabályozás egészére összehasonlíthatatlanul kisebb súly esett. Ez utóbbi körből – a *kiotói folyamat* keretében az uniós emisszió-kereskedelemtől szóló, még csak előkészítés alatt álló későbbi 2003/87/EK irányelv által jelzett – akkoriban érdemben kibontakozó közösségi klímapolitika kapcsán egy 1993. évi irányelv által előírt, az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátásaival és más irányelvekkel kapcsolatos jelentési kötelezettségek CP általi említésére szorítkozunk.

A *CP prioritásai* között legfontosabb volt, hogy mentességi igényeinket további indoklások szükségességére hivatkozással veszik tudomásul; és hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdése után minden új beruházásnak EU-konformnak kell lennie.

A prioritások közt szerepelt továbbá a határokon átterjedő (*transboundary*) szennyezések csökkentése és a biodiverzitás megőrzésével kapcsolatos jogforrások transzpozíciója, valamint feladatként határozta meg irányelv-specifikus végrehajtási tervek (*Implementation Plans*) kidolgozását, a környezeti követelmények ágazati politikákba integrálásának (*policy integration*) ösztönzését, és egy sor egyéb kérdésre választ várt.

A CP tartalmát negatívan befolyásolhatta a jogharmonizáció és az implementáció haladását a Bizottság megrendelése alapján több mint 7 éven át jogszabálytűkrök (*Tables of Concordance, TOCs*) és implementációs kérdőívek (*Implementation Questionnaires, IQs*) kitöltésének értékelésével vizsgáló ún. *Progress Monitoring Programme* alapján készült elmarasztaló jelentés is. Ezt a Bizottság őszi Regular Report-ja is tükrözte: „*Ha Magyarország teljesíteni akarja ambiciózus célkitűzését..., sürgősen fel kell gyorsítania mind a jogharmonizációt, mind pedig a környezeti technológiákba és infrastruktúrába történő beruházásokat*”.

#### 4.3.3. A közös álláspontra adott kiegészítő információk

A tárcaközi erőfeszítésekkel kidolgozott válaszok (CONF-H 36/00) elkészítése fél évet vett igénybe, hazánk a „22. Környezet” fejezettel kapcsolatos első kiegészítő információkat (*Supplementary Information*) 2000 júliusa derekán nyújtotta be a Bizottságnak (CONF-H 36/00).

Átmeneti mentességi igényeinkből még nem vont egyet sem vissza, a CP-ben feltett kérdésekre 47 oldal terjedelemben adott válaszokat, amelyekben egyaránt kitért a jogharmonizációs, a kapcsolódó intézményfejlesztési és a beruházási vonatkozásokra.

Hivatkozva tagságunkra az *Éghajlatváltozási Keretegyezményben*, leszögezte, hogy a Környezetgazdálkodási Intézet annak megfelelő szén-dioxid- és más ÜHG-kibocsátás monitoring rendszert működtet, beleértve az éghajlatváltozással foglalkozó kormányközi testület (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) revidált 1996-os irányelveinek való megfelelést is.

Az ún. „*Reporting Directive*” (91/692/EGK) kapcsán közölte, hogy a környezetvédelmi, a vízgazdálkodási és a földtörvény ugyan előírja a környezet állapotának monitorozását és értékelését, 2001 végéig kormányrendelet fogja majd részletesen lefedni az irányelvben megjelölt más irányelvekkel kapcsolatos jelentési kötelezettségeket, szabályozva egyben a környezeti adatok kezelésének rendjét is.

Az *immisszió mérő hálózat* fejlesztésére vonatkozó külön kérdésre egy 3 évre kiterjedő, igen alapos terv került bemutatásra (majd megvalósításra). Ez egyebek közt és elsősorban kitért az off-line és az on-line külső környezeti levegőszennyezettség-mérő hálózat, és a háttérszennyezettséget mérő állomások rendszerének kiterjesztésére és fejlesztésére, ismertette, hogy az ország akkori 815 közcélú benzinkútjának 93 százaléka felelt meg az *illékony szerves vegyületekre* vonatkozó közösségi követelményeknek.

A négy fő *csomagolóanyag* típus (üveg, műanyag, papír, fém) képződésével és hasznosításával kapcsolatos *implementációs tervet* közölte.

Táblázatokban ismertette a *települési szennyvizek elvezetéséről és tisztításáról* szóló 91/271/EGK irányelv hatálya szerinti, szennyvizek általi együttes terhelés mértékét átszámítva kifejező „lakos egyenérték”-kel (LE) jellemezhető agglomerációk és építendő szennyvíztisztítók adatait, és vállalta, hogy 2001 közepére *implementációs terv* kerül kidolgozásra.

Az *egyes veszélyes anyagok felszíni vizekbe bocsátása* tárgyú 76/464/EGK irányelv (és „leányirányelvei”) kapcsán előzetes adatokat nyújtott az alapirányelv hatálya alá tartozó közvetlen és közvetett *ipariszennyvíz-kibocsátásokról*, valamint ágazatonkénti bontásban közölte a jogharmonizáció következtében fellépő becsült költségek fedezetére vonatkozó forrásigényeket. A *felszín alatti vizek veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről* szóló 80/68/EGK irányelvvel kapcsolatban pontosította, hogy átmeneti mentességi kérelmünk csak az irányelvhez tartozó két listában szereplő anyagok *meglévő, közvetett* kibocsátására, és a kevéssé veszélyes II. listás anyagok közvetlen kibocsátására vonatkozik. Az *emberi fogyasztásra szánt vizekkel* szemben támasztott követelményekről szóló két irányelv (80/778/EGK és 98/83/EGK) kapcsán költségelt *implementációs terv* szerepelt az anyagban.

Az *ipari szennyezések ellenőrzése és kockázatkezelése* tárgykorben négy igen fontos irányelv kapcsán nyújtott érdemi információkat:

- *IPPC, Integrált szennyezés megelőzése és csökkentése* (96/61/EK): ágazati bontású kimutatást adott 1075, az irányelv hatálya alá eső létesítményről, amelyekről 2000 végére részletes felmérést ígért.
- *LCPs (Large Combustion Plants)*, 88/609/EGK számú „nagy tüzelőberendezések” irányelv: táblázatot közölt a meglévő LCP-k kén-dioxid és nitrogén-oxid kibocsátásának csökkenéséről, valamint az irányelv hatálybalépése után engedélyezett 10, EU-kategorizálás szerint „új” LCP-ről.
- *A veszélyes hulladékok égetése* (94/67/EK) kapcsán veszélyes hulladék típusonként táblázatot közölt 57 olyan égetőnkőről, amelyek közül 46 nem felelt meg a közösségi normáknak; valamint jelzést, hogy a mentességi igény határidejére nem teljesítők „leállnak”.
- *Seveso II irányelv* (96/82/EK) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos jelentős baleseti kockázatok ellenőrzéséről: ígéretet tett arra, hogy a csatlakozás előtt engedélyezett, a „felső” besorolású (igen kockázatos) kategóriába tartozó 20 hazai létesítmény 2004 végére az irányelv szerinti biztonsági jelentésekkel rendelkezik majd, 82 kevésbé veszélyes „Seveso létesítmény” pedig már korábban megfelelt a követelményeknek.

Más témákban, mint *vegyi anyagok, genetikailag módosított szervezetek (GMO-k), sugárvédelem*) a következő fontosabb információkat tartalmazta. A *GMO-kkal foglalkozó két irányelv* (90/219/EK, 90/220/EK) kapcsán ismertette a hazai intézményrendszert és az EU-csatlakozásig érdemben tervezett intézkedéseket. Az *ózonréteget lebontó anyagok szabályozásáról szóló* (EC) 3093/94 számú közösségi rendelet viszonylatában táblázat ismertette a freonok (CFC-k) hazai használatának évenkénti drasztikus, nagy részben tervezett, szabályozott csökkenését.

Végül az alapvető közösségi sugárvédelmi szabályok kapcsán *megadta az EU által várt finanszírozási tervet*, és bejelentette, hogy a kormány már 2000 végéig új szabályozást ad ki a levegő, a víz és a talaj radioaktivitása monitorozási rendszereinek összehangolására.

#### 4.3.4. Az EU második környezetvédelmi közös álláspontja (CP II)

Hazánk 2000. november 29-ei keltezéssel kapta meg az EU második közös álláspontját, CONF-H 60/00 iktatással.

Az elsőként benyújtott kiegészítő információk és a tárgyalások alapján az EU számára a horizontális szabályozással összefüggésben közöltek kielégítőek voltak, így a *klímapolitikát illetően sem voltak további kérdései*. Igényt fejezett viszont ki a meghatározott irányelvekkel kapcsolatos jelentésekről szóló „*Reporting Directive*” (91/692/EGK) kapcsán arra, hogy csatlakozástól ennek összes előírását teljesíteni kell.

A jogharmonizáció gyorsítása ismeretében megállapította, hogy sok ügy tisztázottnak tekinthető (*many issues can be considered as clarified*), mindazonáltal egy sor jogharmonizációs és intézményfejlesztési kérdésre még érdemi választ várt, és

ami igen nagy hangsúlyt kapott, a legtöbb befektetést igénylő (*investment heavy*) közösségi jogszabályok hazai érvényesítésével kapcsolatos 13 beruházási/fejlesztési implementációs tervet.

Feladataink továbbra is óriásiak maradtak, mert a jogharmonizáció jelentős része még megoldatlan volt, különösen pedig a várt implementációs tervek kidolgozása, mivel azok témái közt visszavont átmeneti mentességi kérelmekkel kapcsolatosak is voltak. Az utóbbiak kapcsán – az ezek miatt kedvezőtlenül érintett hazai vállalkozások meggyőzése érdekében is – különösen szükséges volt a lehetőségeknek megfelelő gazdasági-társadalmi hatásvizsgálatok gyors elvégzése vagy befejezése.

#### 4.3.5. Kiegészítő információk második benyújtása

Az 1999. decemberi helsinki EiT döntése alapján (amely szerint az EU 2002 végétől kész lesz új tagállamok befogadására) 2000. február 22-i ülésén a kormány 2003. január 1-jét jelölte meg új csatlakozási céldátumként. Ehhez azt is célul rendelte, hogy minél több fejezet (köztük a „22. Környezet” is) kerüljön ideiglenes lezárásra 2001 közepére, a svéd elnökség mandátumának végére.

Alig több mint 3 hónap állt rendelkezésre az EU által a CP II-ben megnevezett 29 másodlagos közösségi jogforrással kapcsolatos különféle kiegészítő információk megfogalmazására, kidolgozására, beleértve befejezett, folyamatban lévő vagy még el sem kezdett (hatás)vizsgálatok eredményeinek hasznosítását, valamint implementációs tervek kidolgozásának befejezését.

A CONF-H 15/01 iktatási számú második „Kiegészítő Információk a Magyar Köztársaság kormányának környezetvédelmi tárgyalási álláspontjához” című dokumentum 190 oldal terjedelmű lett, amely egy 43 oldalas „főanyagból”, valamint 7 ahhoz tartozó, 147 oldal terjedelmű mellékletből tevődött össze. Tartalmazta valamennyi még elvárt implementációs tervet és más információt, valamint 4-re csökkentette az átmeneti mentességi igények számát. Ezek a következők voltak:

- csomagolás, csomagolási hulladékok (94/62/EK);
- nagy tüzelőberendezések károsanyag-kibocsátásainak korlátozása (88/609/EGK);
- települési szennyvíz kezelése (91/271/EGK);
- veszélyes hulladékok égetése (94/67/EK).<sup>8</sup>

A benyújtottak említett fő anyagából a következő részek kiemelendők:

- „A Magyar Kormány megerősíti, hogy képes és kész a 91/692/EGK (*reporting irányelvvel összhangban* lévő jelentési időszakokra vonatkozó *standardizált adatok nyújtására*)”.
- A *levegőtisztaság* tárgykörébe eső jog kapcsán hazánk nem kért átmeneti mentességet, de az anyag közölte a megfelelés eléréséhez szükséges jogi és beruházási információkat, amiből kiemelendő az *egyres folyékony üzemanyagok kéntartalmát* szabályozó 98/70/EK és 1999/32/EK irányelveknek való megfeleléshez a *MOL Rt. által kidolgozott implementációs terv*.

<sup>8</sup> Forrás: Kiegészítő információk második benyújtása a kormány környezetvédelmi tárgyalási álláspontjához. 2001. március 27. – CONF-H 15/01.

- Hárommal szemben két és fél év időtartamra csökkentette a csomagolási hulladékok 50 százalékos összhasznosításának (*recovery*), valamint az ilyen üveg és műanyag hulladékok 15 százalékos feldolgozásának (*recycling*) kért mentességi idejét, valamint *implementációs tervet* mutatott be.
- A *hulladékok lerakásáról* szóló 1999/31/EK irányelv ellenére vállalta, hogy a tagállamoknak meghatározott határidőre (2009 végére) hazánk biztosítja a teljes megfelelést, valamint *bemutatott 3 implementációs tervet* (a nem veszélyes ipari hulladékok lerakóinak kialakításáról, a veszélyes hulladékok meglévő, illetve tervezett 2 további lerakójáról, valamint hogy a 728 regisztrált települési hulladék lerakót, 1500 nem engedélyezett és 500 felhagyott „vadlerakót” – amelyek közül 2009 vége után csak a követelményeket teljesítők maradhatnak fenn – milyen ütemezésben és költségek mellett egészíti vagy váltja ki 55 korszerű, regionális hulladék lerakó megépítése vagy meglévők korszerűsítése).
- Rögzítette, hogy a *települési szennyvizek kezeléséről* szóló 91/271/EGK irányelvvel kapcsolatos átmeneti mentességi kérelem harmadik fokozatú tisztítás elérése 2008 végéig legalább 10 000 LE-t képviselő érzékeny területeken lévő agglomerációk esetén és élelmiszeripari üzemek legalább 4000 LE terhelése esetén; a normál és érzékeny területeken elhelyezkedő 2000–10 000, valamint normál területeken 10 000–15 000 LE terhelést képviselő agglomerációk szennyvizei 2015. december 31-ig második fokozatú (biológiai) tisztításon esnek át; valamint, hogy a keletkező biológiailag bomlékony szerves anyagok 95 százaléka 2010. december 31-ig az irányelv előírásainak megfelelő kezelésen esik át.
- Az *egyes veszélyes anyagok felszíni vizekbe bocsátásáról* szóló 76/464/EGK irányelv 6 „leány-irányelve” által kibocsátási határértékekkel szabályozott I. listás (fokozottan veszélyes) anyagaival kapcsolatos átmeneti mentességi igényt visszavonta azzal, hogy 2001 közepi határidővel mindezen irányelvek kormányrendelettel és miniszteri végrehajtási rendeletekkel átvételre kerülnek, és a tilalom alá nem eső I. listás anyagok mindegyikére kibocsátási határértékek kerülnek megállapításra, vagy használatukat betiltják. A dokumentum a leány-irányelvek által nem szabályozott anyagokat kibocsátó összes létesítményre kötelező érvényű, az érintett létesítmények által közösen végrehajtandó *szennyezéscsökkentési programok* csatlakozásig történő kidolgozását vállalta.
- A *felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezése elleni védekezéséről* szóló 80/68/EGK irányelv kevésbé veszélyes, II. listás anyagai kapcsán az átmeneti mentességi igényt visszavonta.
- Az *emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről* szóló 98/83/EK irányelv kapcsán jelezte, hogy az irányelv által lehetővé tett két *legitim* derogációs lehetőség valamelyikével élve hazánk 6 év mentességet kér az arzén, és 3 év mentességet a nitrit-, a bór és a fluoridtartalom csökkentésére. Emellett *implementációs tervet* mellékel.
- *Természetvédelmi vonatkozásban* megerősítette, hogy hazánk a csatlakozás időpontjától biztosítani fogja az élőhely- és a madárvédelmi irányelv (92/43/EGK és 79/409/EGK) előírásainak betartását; valamint *implementáci-*



ős tervet közölte a vadon élő állatok állatkertekben és menhelyeken tartásáról szóló 1999/22/EK irányelv végrehajtására.

- Az *integrált szennyezés megelőzéséről és csökkentéséről* szóló IPPC-irányelv (96/61/EK) kapcsán az 1999. október 30. és 2001. február 1. között engedélyezett, az irányelv hatálya alá eső 31 létesítménnyel kapcsolatos átfogó vizsgálat kedvező eredménye alapján *bejelentette az átmeneti mentességi igény visszavonását*. Kifejtette, hogy a kiadottak helyett a csatlakozásig mindegyik létesítmény IPPC-engedéllyel fog rendelkezni.
- A *nagy tüzelőberendezésekből származó légszennyezésről* szóló 88/609/EGK irányelvvel kapcsolatban *mérsékelte az átmeneti mentességi igényt*, a határidőt 2004. december 31-re előrehozva.
- A *veszélyes hulladékok szabályozott égetéséről* szóló 94/67/EK irányelv kapcsán közölte, hogy a kért 2005. június 30-ai mentességi határidőig mind a „meglévő”, mind az „új” kategóriájú veszélyeshulladék-égetők megfelelnek majd az új irányelv (2000/76/EK) követelményeinek is, és erről *implementációs tervet* mellékel.
- Az *egyes tevékenységek során, illetve egyes létesítményekben használt illékony szerves vegyületek (Volatile Organic Compounds, VOC) korlátozásáról* szóló 1999/13/EK irányelvvel kapcsolatban *az irányelv hatálya alá tartozó 338 létesítményre vonatkozó implementációs tervet közölte*.
- A *veszélyes anyagokkal kapcsolatos jelentős baleseti kockázatok ellenőrzéséről* szóló Seveso II. irányelv (96/82/EK) tárgyában a dokumentum *visszavonta az átmeneti mentességi kérelmet*, valamint *implementációs tervet közölte* az irányelv hatálya alá eső „kevésbé veszélyes”, illetve „veszélyes” (*lower- and upper-tier*) besorolású 82, illetve 134 létesítménnyel kapcsolatban is, e létesítmények két kategóriájáról egy-egy „leltárt” mellékelve.
- A *vegyi anyagokkal kapcsolatos jogalkotás* kapcsán jelezte, hogy 5 közösségi jogforrás már átvételre került, a fennmaradó kettőé pedig 2001. június végéig megvalósul.
- A *genetikailag módosított szervezetekkel*, a GMO-kkal (és genetikailag módosított mikroorganizmusokkal, GMM-ekkel) összefüggő két irányelv (az ilyen szervezetek zárt rendszerű hasznosításáról szóló 90/219/EK, és a környezetbe való tudatos juttatásukról szóló 90/20/EK direktíva) kapcsán ismertette a végrehajtásukkal kapcsolatos intézkedéseket és felelős intézményeket.
- A *biocid termékek forgalomba hozataláról* (rovar- és rágcsálótírtó, gombaölő stb. szerekről) szóló 98/8/EK irányelvvel kapcsolatos végrehajtásról közölte: előírásai 2001. június végéig átvételre kerülnek; az illetékes hatóság az ÁNTSZ lesz, az Országos Fodor József Közegészségügyi Központ és az Országos Johan Béla Epidemiológiai Központ révén.

#### 4.3.6. Az EU utolsó, harmadik közös álláspontja

A CP III (CONF-H 25/01) – a már kielégítő kiegészítő információk alapján – két részre tagolódott: egyrészt jogalkotási területenként közölte az EU pozitív álláspontját,

másrészt mellékletekben *hivatalos, uniós fogalmazásban, illetve szerkesztésben rögzítette az átmeneti mentességi igényeket és azok elfogadását.*

Megállapításaiból a leginkább kiemelendők a következők:

- A *települési szennyvizek* oldaláról elfogadta, hogy hazánk mérsékelte mentességi igényeit, és egyben közölte, hogy a kérttel szemben 2 évvel később, 2010 vége a határidő az érzékeny területen fekvő 15 000 LE feletti agglomerációk megfelelésére.
- Az *emberi fogyasztásra szánt víz* szennyezettségmentesítése kapcsán a 98/83/EK irányelv 9. cikkének megfelelően fogadta el a legitim, 2 x 3 éves derogációs kérelmet.
- Végül *megállapította, hogy „a jelenlegi fázisban ez a fejezet nem igényel további tárgyalásokat”.*

## 5. A csatlakozásig fennmaradt időszak

A „22. Környezet” fejezet tárgyalásának ideiglenes lezárására másfél évvel az akkor tervezett, és három évvel a tényleges csatlakozás előtt került sor.

### 5.1. A felkészülés folytatása és további ellenőrzése

A felzárkózást szolgáló jogharmonizáció, illetve jogközelítés (*alignment*) a 2000 végéig kiadott közösségi jogszabályok átvételére vonatkozott. Azt követően az előírásokat döntően a tagállamokéval megegyező határidőkkel kellett átvenni. Az évente kiadott új, illetve módosító közösségi jogszabályokkal kapcsolatos screening-re került például sor, a 2002. október végéig kiadott közösségi jogszabályokról a kormányközi konferencia keretében még lehetett nyilatkozni.

A 2004. évi LXXVI. törvény a meghatározott tevékenységi körben engedélyezés előtt kötelező környezeti hatásvizsgálatok mellé az integrált szennyezésmegelőzésről és csökkentésről szóló 96/61/EK IPPC irányelvnek megfelelően bevezette az átfogó területfejlesztési, területrendezési kezdeményezések szintén előzetes, ún. stratégiai környezeti vizsgálati kötelezettségét, illetve pozitív eredményű esetekben 2005. január 1-jétől, egységes környezethasználati engedélyek kiadását.

A *Bizottság egyszerre két oldalról ellenőrizte a jogharmonizációt*: a Környezetvédelmi Főigazgatóság megbízása alapján folytatott Progress Monitoring Program, valamint a Bővítési Főigazgatóság évente többször kitöltendő Monitoring Táblázataira támaszkodó átfogó monitoring jelentések (ÁMJ) útján.

A különböző szakterületeken jelentkező feladatok közül kettő különösen fontos volt: a hazai éghajlat-változási politika fokozatos gyakorlati alakítása, valamint a víz keretirányelv végrehajtásának megtervezése.

Az *éghajlatváltozás elleni küzdelem* három mechanizmusát lefektető 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyv alapján hazánk is lépéseket tett az EU-n belüli ÜHG emisszió-kvótákkal történő kereskedelemhez (*Emission Trading System, ETS*) 2005 kezdetétől esedékes csatlakozásra. A kibocsátások felmérése, majd a nyilvántartás elkészülte

után nemzeti kiosztási terv készítése volt a feltétele az első ilyen kereskedési időszakban már EU-tagállamként történő részvételnek. A vállalkozások túlbecsülték ugyan kvótáik mértékét, a kereskedés azonban elindult, és ma is folyik, most már a 2008 és 2012 közti második kereskedési időszakban.<sup>9</sup>

A *2000/60/EK keretirányelv* („a közösségi cselekvés kereteinek a vízügyi politika területén való meghatározásáról”) az EU környezetpolitikájának legfontosabb végrehajtható dokumentumai közé tartozik, mert új, komplex vízgyűjtő-gazdálkodási szemléletet és gyakorlatot kíván érvényesíteni. A KvVM irányításával 2002-ben a feladatokért felelős tárcákat megjelölő intézkedési terv (IT) dolgoztak ki, kormányhatározat mellékletéül. Az egész Duna-medence egységes „vízgyűjtőkerületként” tekintendő, és a keretirányelv végrehajtásának megjelölt legfontosabb fázisai a következők: a jogharmonizáció és az intézményrendszer fejlesztésének befejezése; a vízgyűjtőterületek jellemzése és a szükséges elemzések; monitoring program kidolgozása; mindezekre alapozva *vízgyűjtő-gazdálkodási terv* kidolgozása; végül pedig *2015-re elérni a vizek jó mennyiségi és minőségi állapotát mindenütt, ahol az reálisan elvárható.*

## 5.2. A felkészülés utolsó éveinek máig jellemző további elemei

### 5.2.1. Három notifikációs kötelezettség

- Az *acquis* átvételével kapcsolatban születő új jogszabályokat automatikusan be kell jelenteni a Bizottságnak.
- A közösségi környezeti jog által még le nem fedett *műszaki szabályozást, szabványt tartalmazó* új dokumentumok tervezetei is bejelentendők, tekintve, hogy minden szabályozás és tervezet, amely a közösségi *acquis* részét fogja képezni, gátló hatással lehet az EU-n kívüli WTO-tagországok, illetve az EU-tagállamok kereskedelmére. Előzetes egyeztetés nélkül elfogadott jogszabály esetén a jogalkotó utóbb módosításra kényszerülhet. A bejelentési kötelezettség minden oldalról a Bizottság felé áll fenn, amely szétküldi a tervezeteket észrevételezésre. A GKM-ben átfogó nyilvántartásra, illetve a dokumentumok kiküldésére és fogadására 2002-ben *Notifikációs Központ* létesült.
- A harmadik fajta notifikáció *műszaki termékekkel kapcsolatos bejelentés*, szintén a Notifikációs Központnak, azok megfelelőségét vizsgáló, ellenőrző és tanúsító szervezetek kijelölése céljából. (A 3/2003. BM–GKM–KvVM együttes rendelet szerint például kizárólag vízügyi építményekhez használandó termékek esetén a környezetvédelmi és vízügyi miniszter jogosult e funkció ellátására.)

<sup>9</sup> Az ETS hazai legitim alapjait a 2008 januárjában az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia biztosítja, a tranzakcióknak pedig az ÚMFT KEOP nyújt keretet. A 13/2008. (I. 30.) kormányrendelet hirdette ki az ezen időszakra szóló Nemzeti Kiosztási Tervet, amelynek 2008. és 2009. évekre vonatkozó kvótáit a Bizottság idén márciusban hagyta jóvá.

### 5.2.2. Szakértői helyszíni vizsgálatok (Peer Review)

Az EU egy-egy csatlakozó ország esetében legfontosabbnak ítélt témák „személyes” megismerése érdekében helyszíni vizsgálatokat tartott, amelyekben a Bizottság illetékes munkatársai mellett tagállami szakértők is részt vettek. Így került sor hazánkban 2002 áprilisában több környezetvédelmi szakterület vizsgálatára.

2003 májusában újabb vizsgálatra került sor, természetvédelmi témakörben.

### 5.2.3. A 2002. őszi Regular Report és Strategy Paper

Az éves jelentés (*Regular Report*) a szakterületek túlnyomó többségét pozitívan ítélte meg. Emellett döntő volt az egyidejűleg közzétett, a bővítésre koncentráció kulcsprioritásokat tagláló dokumentum, a *Strategy Paper* tíz tagjelöltre vonatkozó következő szövegrésze: „...ezek az országok teljesíteni fogják a gazdasági és az *acquis* kritériumokat, és 2004 kezdetétől készek lesznek a tagságra. A Bizottság ezért ajánlja, hogy ez év [2002] végére ezekkel az országokkal fejezzék be a csatlakozási tárgyalásokat. A továbbiakban mint a tíz csatlakozó ország lesznek említve.”

### 5.2.4. Az „interim időszak” (passzív megfigyelői státus)

A csatlakozási szerződés aláírásáig terjedő szakaszra lehetővé tették, hogy a csatlakozó országok közvetlen és széles körű betekintést nyerjenek az EU jogalkotási és egyéb gyakorlatába, „passzív megfigyelői” részvétel és szóbeli vagy írásban történő *hozzászólási jog* révén. Beletanulhattak az unió heti jogalkotási „rutinjába”, valamint részt vehettek az EU munkatestületeiben.

E státus hasznosítása itthon kidolgozandó, az EKTB jóváhagyása melletti *tárgyalási instrukciók, álláspontok képviselésének kötelezettségével* járt együtt.

A vélemény- vagy álláspont-rögzítési határidők minden esetben nagyon szigorúan betartandók (voltak), „hallgatolagos” egyetértés esetén a témára nem tértek/térnek vissza.

A Külügyminisztérium által hetenként fogadott, és az illetékes tárcák, főhatóságok, fontos esetekben az Országgyűlés részére továbbított dokumentumok száma 500–1500 volt. A „22. Környezet” fejezet tekintetében az első 3 interim hónap alatt fogadott és küldött elektronikus üzenetek száma 307 volt.

### 5.2.5. Az aktív megfigyelői státus

A csatlakozási szerződés aláírásával a csatlakozó országok 2003. április 17. és 2004. május 1. (a csatlakozás napja) között *aktív megfigyelői státushoz jutottak*, bár még szavazati jog nélkül, a Coreper mellett a következő testületekben: a Tanács és annak apparátusi szakértőkből álló két környezetvédelmi munkacsoportja (*Working Party on Environment*, WPE, vagyis Környezetvédelmi Munkacsoport, és *Working Party on International Environmental Affairs*, WPIEI, Nemzetközi Környezeti Ügyek Munkacsoportja); a Tanács által a Bizottságnál felügyelt, kormányzati szakértőkből álló 41 környezetvédelmi szakterületi bizottság (*Committees*), amelyek tevékenység-

ge a komitológia (*comitology*); a Bizottság jóval több, mint 100, dokumentumok tervezeteit kidolgozó, a kormányzatok megkeresése nélkül felkért ún. „független szakemberekből” álló szakértői csoportjai (*Expert Groups*); és más uniós munkatesztületek (pl. a kopenhágai Európai Környezeti Ügynökség, az EEA Igazgató Tanácsa, illetve az EEA környezeti információs és megfigyelő hálózata, az EIONET, Environmental Information and Observation Network testületei stb.).

#### 5.2.6. Szembesülés a közeli csatlakozással együtt járó feladatokkal

A vízügyi keretirányelvvel összefüggő tennivalókat leszámítva, a csatlakozás előtti közvetlen időszakban kifejezetten hangsúlyos feladatok közül kettő magaslott ki.

##### *Üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése*

Az 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyv aláírásakor tett, 2008–2012-re 8 százalékos üvegházhatású gáz (ÜHG) kibocsátás csökkentési *közösségi* kötelezettség vállalása arra sarkallta és sarkallja a uniót, hogy azt valóban teljesítse. Ezért érvényesíteni kívánta és kívánja mind a három Kiotóban elhatározott „flexibilis” mechanizmust, a „keleti bővítést” is számba véve első helyen a megengedett emisszió kvóták Közösségen belüli kereskedelmi rendszerét (*Emission allowance Trading System*, ETS), amelyet hivatalosan 2005-ben kezdett meg. Ehhez a régi és új tagállamoknak az EU által megállapított (és el is fogadott) megengedhető országos összkibocsátást a kibocsátó létesítményekre lebontó ún. ÜHG-kiosztási terveket kellett készíteniük. 2004 októberére el is készült „A Magyar Köztársaság Nemzeti Kiosztási Terve”.

##### *Új vegyianyag-szabályozási közösségi rendelet (REACH)*

A Bizottság 2003 októberére készítette el a vegyi anyagokra vonatkozó új, egységes rendelet tervezetét (azaz *Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*, REACH, ami a vegyi anyagok nyilvántartását, értékelését és a legveszélyesebbek engedélyezését jelenti).<sup>10</sup> A REACH tervezete magyar részről az érintett nem kormányzati szektorokkal folytatott ismételt egyeztetés alapján támogatott olyan fontosabb célok érvényesítését kívánta biztosítani, mint az emberi egészség és a környezet védelme, az EU vegyipara versenyképességének fenntartása és erősítése, a belső piac megóvása a széttagolódástól. Az új szabályozási rendben megszűnt, hogy a meglévő anyagok forgalomba hozatali engedélyezése nem volt kötelező.

A kis- és középvállalkozások versenyképességének biztosítása érdekében kiemelten fontos a magyar–brit közös kezdeményezésre elfogadott „egy anyag – egy regisztráció” elv (*One Substance, One Registration*, OSOR) érvényesítése (ugyanazon anyag máshol történő gyártásához legyen elég az eredeti regisztrálása).

<sup>10</sup> Az időközben már kiadott rendelet (EC/1907/2006) kiterjed a vegyi anyagok gyártásának, illetve forgalmazásának, használatának korlátozására is.

### 5.2.7. Más fennmaradt események, prioritások

Ezek közül ezúttal csak a legfontosabbat említjük meg: 2002–2004 során folyt az *Európai Konvent „Európai Alkotmány”-t kidolgozni célzó tevékenysége*, amelyben magyar országgyűlési képviselők is részt vettek.

### 5.3. Az EU-felkészülési folyamat rendezvényein való részvétel alakulása

A környezetvédelmi tárca (KTM, KÖM, KvVM) EU-csatlakozásra történő, egyre inkább kibontakozó felkészülési folyamatát pontosan tükrözte az összesből mind nagyobb részt kitevő, részvételre ajánlott vagy kötelező részvételű uniós eseményeken és ennek megfelelően a külföldi uniós eseményeken részt vevők száma is.

Az EU-kapcsolatokkal összefüggő, tárca szintű *magas részvételi arány* logisztikai szempontból kizárólag azért valósulhatott meg, mert a nemzetközi kapcsolatok átfogó biztosításában mindenkor illetékes főosztály vezetői és munkatársai folyamatosan a feladat csúcán álltak. 1994 és 2005 távlatában *sokszorosára nőtt a „22. Környezet” fejezettel kapcsolatos külföldi uniós események száma (14-ről 345-re)*, ami a környezetvédelmi tárca tárgyidőszaki összes külföldi eseményeinek már kerekén a felét tette ki. Egyidejűleg a külföldi uniós környezetvédelmi rendezvényeken részt vevők száma 1994-től a csatlakozás utáni első évig, 2005-ig 16-ról 400-ra emelkedett.

## 6. A kormányzat a közösségi döntéshozatalban

Közösségi, uniós *döntéshozatali ügyekben* kormányhatározatok, illetve az egyes főhatóságok azon nyugvó belső intézkedései szerint a kormány(zato)t csak jóváhagyott, rögzített szerkezetű és tartalmú tárgyalási álláspont alapján lehet(ett) és kell(ett) képviselni. A *Coreper* és a *Tanács* ülésein az EKTB által jóváhagyott és kötelező *mandátumok* szerint, más *uniós munkatestületekben, csoportokban* kevésbé részletezett, de szintén kötelezően követendő *instrukciók* szerint kell(ett) tárgyalni.

A „*tanácsi kör*”

- Az interim szakasz feladatait nagyban segítette, hogy az Európai Ügyek Hivatalába (EÜH) naponta érkező 100–300 elektronikus üzenet mellett *szakattaséink is nagyszámú hasznos anyagot küldtek* közvetlenül a környezetvédelmi tárcához.
- Az EKTB környezetvédelmi tárcaközi szakértői munkacsoportjának titkára az érkezett anyagokat szétküldte/szétküldi az illetékes szervezeti egységeknek. A Coreper- vagy tanácsi munkacsoport ülés napirendjével kapcsolatosakra néhány nap alatt meg kell(ett) küldeni az egyeztetett magyar álláspontot. *Az itthoni határidő azonban nemegyszer félnapos, sőt, 1–3 órás (volt).*
- A mandátumtervezetek EKTB Titkárság részére történő megküldésének határideje a tárgyheti hétfő délután (volt). A Titkárság haladéktalanul szétküldte/szétküldi a tervezeteket, véleményeket az EKTB tagjainak, másnapi ülésük előtti tanulmányozásra.

- Az EKTB minden kedden délután ülést tart(ott), és fontos, hogy ezt a Coreper két „elsőprögető”, diplomatákból álló munkacsoportja, az átfogó ügyekkel foglalkozó Antici Group és a szakpolitikákkal (így a „Környezet” fejezettel is) foglalkozó Mertens Group aznap késő délelőtt vagy a déli órákban tartott ülése eredményeinek ismeretében tette/teszi.
- A Mertens által így előkészített Coreper I. nemegyszer péntekre is átnyúlva tart(ott) ülést, az ezen történő részvételhez az EKTB még kedden kora este megküldte/megküldi a Coreper-tag nagykövetnek a jóváhagyott tárgyalási álláspontokat.
- A WPE heti több napon is „ül(t)”, az EU stratégiáival, programjaival, nemzetközi egyezményekkel és globális ügyekkel foglalkozó, alcsoportokra tagolódó WPIEI pedig még gyakrabban.
- A Tanács minden elnökségi ciklus közepén és végén hivatalos ülést tart(ott), és a körülményektől függően egy nem hivatalost, informálist is (amelynek csak „Az elnök következtetései” foglalták/foglalják össze eredményeit).

#### Parlamentek

- A magyar EP-képviselők szóbeli vagy írásbeli támogatása visszatérő feladat (volt), különös tekintettel arra, hogy a „22. Környezet” fejezet tárgykörében az EP és a Tanács együttes döntése (*co-decision*) alapján születnek meg a jogszabályok.
- Az Országgyűlés illetékes bizottságai is rendszeresen tárgyaltak a tervezetekről.

## 7. Felettes és partner szervek tájékoztatása

A felkészülés során különböző beszámolókat készítettek, programokat tartottak a *közösségi partnerek*, mint a Bizottság illetékes főigazgatóságai és budapesti Delegációja, vagy a Tanács ülései, az EP illetékes szervei stb. részére. Így két alkalommal is beszámoltunk az EP-ben a tagságra készülés magyarországi állásáról, a teljes 22. fejezet vonatkozásában.

Az apparátus EU-val kapcsolatos munkálatainak, rendezvényeken való részvételének eredményeiről, fejleményeiről hazai szervezeteknek, illetve célokkal is tájékoztatók és jelentések készültek, illetve beszámolókra került sor, amelyekre kiemelten fontos példák a következők:

- Beszámoló az állami vezetők értekezletei részére a 22. fejezet fő témáiról.
- Aktív részvétel az EITB/EKTB munkájában.
- Előterjesztések, tájékoztatók, jelentések készítése a Gazdasági Kabinet és az Integrációs Kabinet/Európai Ügyek Kabinetje, illetve az Államtitkári Értekezlet vagy a kormány, és témától függően az Országgyűlés Környezetvédelmi, illetve Európai (Integrációs) (Ügyek) Bizottsága részére.
- Vitafórumok rendezése fontos stratégia-, szabályozás- és programtervezetekről az önkormányzatok (szövetségeinek) és a teljes nem kormányzati szféra

képviselőivel, regionális fórumokon pedig reprezentatív alapon az ország, illetve a lakosság ilyen képviselőit, valamint az illetékes országos, regionális és helyi hatóságok, szervek vezetőit, képviselőit is bevonva.

A jogi és más előterjesztések sikerét az *OKT* üléseinek élénk vitái és a vezetői által azok alapján összegzett vélemények, álláspontok is segítették, segítik. Az *OKT* tagjai által az uniós felkészülés során tartott elemző, tájékoztató előadások pedig nemzetközileg elismertté tették e Tanácsot, éppúgy, mint dokumentumokat képező állásfoglalásai.

## Összegzés

A mögöttünk álló századvégre esett, gyökeres társadalmi-gazdasági változások következtében térségünk országaiban az európai integrációval járó feladatok váltak fő prioritássá, ami érintette a környezet védelmével összefüggő, az élet minden területére kiható jog- és intézményrendszert is. Az utóbbiak tekintetében hazánkban is szükség volt a teljes irányítási, szabályozási, intézményi rend felülvizsgálatára, és sajátosságaink figyelembevételével új rend kialakítására, ami a környezet védelmének kormányzati oldaláról jog- és intézményrendszer-megújítást követelt meg, de a nem kormányzati szereplőkkel, elsősorban a gazdaságiakkal együttműködésben. A megújulásnak az EU-val folytatott csatlakozási tárgyalások adtak orientáló keretet: az *acquis* „22. Környezet” fejezetének, a közösségi jog második legnagyobb, összességében több mint 300 jogszabályát volt szükséges harmonizálni, alkalmazásához fejlesztési, beruházási terveket kidolgozni, ami – a legfontosabb tennivalókat tekintve is – két és fél évet vett igénybe.

---



KÁTAI ANIKÓ

## Az Európai Unió következő tíz évre szóló versenyképességi és foglalkoztatási stratégiája – az Európa 2020 stratégia

*A lisszaboni stratégiát felváltó Európa 2020 stratégia útnak indítása folyamatban van. Az új stratégia irányításával és tartalmával kapcsolatos legfontosabb döntések az Európai Tanács 2010. február 11-i, valamint március 25–26-i ülésén születtek meg. A június 17–18-i állam- és kormányfői csúcsig ki kell dolgozni az integrált iránymutatásokat. A stratégia végrehajtását gyakorlati lépésekben összefoglaló nemzeti reformprogramokat 2010 őszéig kell kidolgozniuk a tagállamoknak, a stratégia első évének értékelése szintén a júniusi EiT-n megszülető metodológia alapján a 2011 első félévében az elnökségi feladatot ellátó Magyarország feladata lesz.*

Az Európai Unió versenyképességi és foglalkoztatási stratégiája 2000 és 2010 között a lisszaboni stratégia nevet viselte. Az állam- és kormányfők a 2000. március 23–24-i<sup>1</sup> lisszaboni csúcstalálkozójukon azzal a céllal indították útjára, hogy hozzásegítse az Európai Uniót a világgazdaság többi szereplőjéhez – akkor még az Amerikai Egyesült Államokhoz és Japánhoz – képest egyre fokozódó versenyképességi hátrányának leküzdéséhez. A Maastrichti Szerződésnek a tagállamok monetáris politikáinak egységesítését megcélzó és a közös fizetőeszköz, az euró bevezetésében kicsúcsosodó végrehajtása úgy tűnt, hogy jó időre megszabta a tagállami gazdaságpolitikák koordinációjának határát. Azonban az Eu-

rópai Unió globális versenyképességét javítani szándékozó valamennyi gondolkodó és politikus számára nyilvánvaló volt, hogy a monetáris politikák harmonizációja szükséges, de nem elégséges eszköz ennek eléréséhez. A versenyképesség olyan további tényezői, mint a kutatás-fejlesztés és az innováció, az oktatás és a szakképzés továbbra is többnyire nemzeti hatáskörben lévő politikák. Ilyen a foglalkoztatási politika is, amely (a lisszaboni stratégia félidei felülvizsgálatáig a szociális politikával kiegészülve) azokra az intézkedésekre próbálta ösztönözni a tagállamokat, amelyek a termelékenység és a versenyképesség fokozásával elkerülhetetlen, azonban az európai szociális modellel össze nem férhető mértékű és potenciális társadalmi bombát jelentő munkahelyvesztést ellensúlyozzák. Mivel ezen politikák egyike sem közös politika, a közösségi kezdeményezések nagyrészt ajánlásokban és tanácsi következtetésekben öltöttek testet. A „jogi” megfoghatatlanság az ebből egyenesen következő kényszeríthetlenséget is jelenti, amire az úgynevezett nyitott koordinációs módszer lett volna a gyógyír. Ez a nemzeti reformprogramok végrehajtásának és értékelésének multilaterális figyelemmel kísérését jelenti. A lisszaboni stratégia egy belső piaci fejezettel is kiegészült, ami elsősorban az Európai Bizottságnak adott feladatot. Az 1985. június 14-én

<sup>1</sup> Presidency Conclusions of the Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

közzétett, a belső piac kiteljesítését célzó fehér könyv által kitűzött jogharmonizációs feladatok zömének legalábbis formális teljesítése után többek között olyan közösségi jogszabályokat célt meg, mint a főként a kis- és középvállalkozások innovációs tevékenységét megkönnyítő és olcsóbbá tevő közösségi szabadalom, a nagy európai vállalatok globális versenyképességét javítani hivatott határon átnyúló vállalatfelvásárlásokról szóló irányelv, a diplomák és a szakképesítések elismerésének rendszerét egyszerűsíteni hivatott már meglévő irányelvek reformja, a szolgáltatási ágazatnak a Római Szerződés rendelkezésein túlmenő, az azóta eltelt bírósági esetjogon alapuló liberalizálása, illetve a pénzügyi szolgáltatások szabadságának még teljesebbé tétele.

A stratégiát konkrét intézkedésekre lebontó nemzeti reformprogramok éves értékelései nyilvánvalóvá tették, hogy a nagy lendületű elköteleződést kevésbé ambiciózus tettek követték. Az Európai Bizottság a *Wim Kok*, volt holland miniszterelnök által elnökölt magas szintű munkacsoportot kérte fel a félidei felülvizsgálatot előkészítő szakértői javaslat elkészítésére. A jelentés<sup>2</sup> megállapította, hogy bár vegyes a kép a célok teljesüléséről, és az Európai Unió legnagyobb mértékű, 2004-es bővítése is árnyalja az Európai Unió teljesítményét, azonban a legtöbb kitűzött cél nem teljesült. A stratégia teljesítésének fokmérőjeként megállapított 14 indikátorból nem volt olyan, amelyiket valamennyi tagállam teljesítette volna, és nem volt olyan tagállam sem, amelyik valamennyi indikátor célértékét elérte volna. Lemaradás volt megfigyel-

hető a K+F-ráfordítások emelésében, hiszen a tervezett 3 százalékhelyett az EU-15 csak a GDP 2 százalékan állt, míg az EU-25 1,9 százalékon. (Az USA-ban ez 2,8 százalékhelyett volt.) A 2010-re tervezett 70 százalékos foglalkoztatási szinttől jóval elmaradó, de még a 2005-re tervezett 67 százalékhelyett sem elérő 62,9, illetve 64,4 százalékhelyett állt szemben az USA 71,2 százalékos foglalkoztatottságával. Hasonlóan arányos lemaradás volt megfigyelhető a termelékenység, az oktatásban való részvétel, az üzleti célú beruházások és természetesen az egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számolt GDP alakulásában is. 2003-ban ez utóbbiban az EU-15-ökhöz képest az EU-25-ök átlaga 91,2 százalékhelyett volt, míg az USA-é 140,3 százalékhelyett. Természetesen valamennyi érték jelentős szórást mutatott az egyes tagállamok között, de be kellett ismerni – és ezt a tanulmány meg is tette –, hogy a lisszaboni stratégia első öt éve nem volt sikeres. Ennek okait a stratégia nem hatékony irányításában, a végrehajtásáért érzett felelősség hiányában, a célok szerzteágazó és néha egymást kioltó voltában határozta meg. Az eddigi versenytársak mögé egyre gyorsabban felzárkózó és a világgazdasági növekedésből maguknak egyre nagyobb szeletet kiharító újabb országok jelentkeztek. Maga a jelentés is nevesíti Kínát, amely nem volt már egy, a kínai termékek minőségét hagyományosan kézlegyintéssel elintéző gesztussal kezelhető. Nem lehet elmenni amellett sem, hogy a kínai termelési szerkezet fokozatos áttolódik a bérmunkáról az önálló ipari termelésre, illetve a neves nyugat-európai és USA-beli egyetemeken végzett fiatal kutatóknak köszönhetően

2 Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. November 2004.

egyre intenzívebb kutató-fejlesztő munka folyik. Kína mellett azonban Indiára és Dél-Koreára is érdemes Európának odafigyelnie, ami mind alátámasztja az összehangolt európai cselekvés igényét. Javaslatokat is megfogalmazott, amely öt prioritási terület mentén, néhány kulcsintézkedés kiemelésével gyakorlatilag új-racsoportosította az eredeti célkitűzéseket. Az öt prioritási terület a tudásalapú társadalom elérése, a szolgáltatásokat és a pénzügyi szolgáltatásokat is magában foglaló belső piac és a verseny kiteljesítése, a vállalkozások számára kedvező környezet létrehozása, az alkalmazkodó és befogadó munkaerőpiac megteremtése és a gazdasági és környezetvédelmi szempontok közti megfelelő egyensúly megtalálása voltak. A stratégia sikeres teljesítésének feltételeként határozta meg az irányítás és a tulajdonosi szemlélet megerősítését, a lisszaboni stratégia végrehajtásáért felelős állandó munkacsoport létrehozását, a stratégiáról szóló hatékonyabb kommunikációt azért, hogy az állampolgárok is jobban magukhoz közel állónak érezhessék azt, illetve azt, hogy az Európai Unió közös költségvetése jobban tükrözze a lisszaboni célokat.

Ilyen előzmények után az Európát 2008 nyarán elérő pénzügyi, majd gazdasági és az abból egyenesen következő foglalkoztatási válság végképp előrevetítette a félidei felülvizsgálat alapjául szolgáló Kok-jelentés alapján újrafogalmazott és a 2005. március 22–23-i EiT-en elfogadott célok<sup>3</sup> teljesítésének kudarcát. A stratégia folytatásának lehetséges irá-

nyairól szóló diskurzust több tényező is befolyásolta. Az egyik ilyen körülmény az volt, hogy az Európai Bizottság, az Európai Unió gyors reagálási képességét bizonyítandó, megalakulása után nagyon hamar a színre lépett egy új stratégia gondolatával. Erre nyilván minden eszköze megvolt, hiszen a Bizottság elnökének személye nem változott, amint azoknak a szakértőknek és egyéb bizottsági tisztviselőknek a személye sem, akik 2009 őszén nyilvános konzultációt hirdettek meg a lisszaboni stratégia jövőjéről.<sup>4</sup> Ez az egyébként el nem ítéhető gyors reagálás azonban egyben azt is jelentette, hogy a jelenlegi stratégia elemeinek kidolgozásakor a legtöbb tagállam saját tapasztalataira támaszkodva mond véleményt a Bizottság 2010. március 3-án nyilvánosan is közzétett javaslatáról. Nem került sor a stratégia tíz évének közös értékelésére, amelynek tanulságai pedig nagyon fontosak lettek volna a stratégia megalapozott újragondolása szempontjából. Az Európai Bizottság elkészített ugyan egy értékelő dokumentumot,<sup>5</sup> amelyet 2010. február 2-án közzé is tett, de a félidei felülvizsgálat során alkalmazott megközelítéssel szemben elmaradt az értékelő jelentés szakértői és vezetői szintű megvitatása is.

A másik, a stratégia jövőbeni irányait megszabó fontos körülmény a tagállamok gazdasági helyzete. A cikk megírásának időpontjában húsz tagállam ellen van hatályban a maastrichti konvergencia-kritériumok megsértése miatt túlzotthiány-eljárás.<sup>6</sup> A csak részben a válságkezelő intézkedések eredményeképpen so-

3 Európai Tanács Elnökségi Következtetések, 2005. március 22–23.

4 Consultation on the future „EU 2020” strategy – Commission working document – COM(2009) 647/3.

5 Lisbon Strategy evaluation document – SEC(2010) 114 final. Brussels, 2.2.2010.

6 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm)

ha nem látott magasságokba szökő tagállami államadósság-szintek nem jelentenek kedvező klímát egy olyan stratégia elfogadásához, amelynek egyik központi eleme kellene hogy legyen a versenyképesség szempontjából döntően fontos tagállami strukturális kiigazítások elvégzése. A nehéz helyzetben lévő államháztartások szabályos mederbe való visszaterelését nehezíti, hogy a világgazdasági kilátások sem éppen kedvezők. A Nemzetközi Valutaalap (IMF) által 2010. április 21-én közzétett globális gazdasági kilátások szerint 2010-ben 4,2 százalék, 2011-ben 4,3 százalékos lesz a világgazdaság bővülése. Az Egyesült Államokban az idei évre 3,1 százalékos, jövőre 2,6 százalékos gazdaság bővülést valószínűsít. A közvetlenül Magyarország szempontjából legfontosabb euróövezet GDP-emelkedési szintje 2010-ben 1 százalék, míg 2011-ben 1,5 százalékra várható. A kelet- és közép-európai térségben 2010-ben 2,8 százalékos növekedést vár az IMF, míg 2011-re 3,4 százalékos prognosztizál. Az óriási államadósságok „kinövését” legalább 2 százalékos átlagos éves növekedés tenné lehetővé. Kérdés, hogy a gazdaságélénkítő intézkedések lejártá utáni gazdasági növekedés eléri-e majd azt az ütemet, amely ellensúlyozni tudja ezen intézkedések megszüntetését és a tagállami államadósság-szintek csökkentése eredményeképpen kétségtelenül szükséges megszorító intézkedéseket.

A makrogazdasági problémákon kívül nem mehetünk el szó nélkül az egységes belső piaccal kapcsolatos problémák mellett sem. Bár *Mario Monti* professzor, volt versenypolitikáért, illetve egységes belső piacért felelős biztos a Bizottság

megbízásából készít egy tanulmányt a belső piac akadályainak felszámolására, a 2004 óta eltelt időszak közösségi döntéshozatalának a belső piacot érintő jogszabályok elfogadásában mutatott dinamikáját látva kétségesnek tűnik a tagállamoknak a belső piac elmélyítésére és kibővítésére irányuló valódi szándéka. A lisszaboni stratégiában is szereplő belső piaci jogszabályok közül számos rendelet és irányelv elfogadására nem került sor (ilyenek a közösségi szabadalom, a pénzügyi szolgáltatások akciótervének végrehajtása, a társaságok határon átnyúló székhelyátelyezéséről szóló jogszabály), az elfogadottak pedig magukon viselik a bonyolult döntéshozatali eljárás okozta kompromisszumkötésből eredő betegségeket (szakképesítések kölcsönös elismerése, szolgáltatások szabad áramlásáról szóló irányelv, határon átnyúló vállalatfelvásárlásról szóló irányelv). A lisszaboni szerződés hatálybalépése után továbbra is egyhangú döntéshozatali körbe tartoznak az adózási kérdések, gyakorlatilag minden további, a jelenlegi kereteken túlmenő adó- és társasági jogi harmonizációt lehetetlenné téve.

A lisszaboni szerződés hatálybalépése után is tagállami kompetenciában maradt a foglalkoztatás- és szociálpolitika, valamint az oktatás és a szakképzés, amelyek uniós szintű kezelése elengedhetetlen lenne az uniós közös gazdaságpolitikájának megteremtéséhez.

Ezzel párhuzamosan a gazdasági válságkezelés felerősítette a protekcionista színezetű intézkedéseket<sup>7</sup> (lásd az Opel eladása körüli viták). Jellemző példaként szolgálhatnak erre a Bizottság által 2009 decemberében megjelentetett Állami tá-

7 A Bizottság jelentése. Állami támogatási értesítő. Jelentés az uniós tagállamok által nyújtott állami támogatásokról. COM (2009) 661 végleges. Brüsszel, 2009. 12. 7.

mogatási értesítőben szereplő adatok. Bár a jelentés az állami támogatások 2008-as értékeit veszi csak számba, rendkívül figyelemre méltó, hogy az állami támogatások GDP-arányos értéke a 2007-es 0,5 százalékhoz képest 2,2 százalékra, a nyolcvanas években tapasztalt szintre szökött vissza. A jelentés szerint a válságkezelő intézkedések nélküli támogatások aránya 0,54 százalék volt 2008-ban. Nem nehéz arra a következtetésre jutni, hogy ezen intézkedések belső piacot torzító hatása és az azok által megszerzett versenyelőny nem fér össze az egységes belső piac szellemiségével. Abban már csak reménykedni lehet, hogy ezen intézkedések kivezetése a Bizottsággal közölt és általa jóváhagyott menetrend szerint meg is történik. (Persze a tagállamok gazdaságának egymásra utaltsága miatt nem ilyen egyszerű a helyzet, hiszen a munkahelymegtartást célzó támogatásokkal vásárlóerejét többé-kevésbé megőrző német felvevőpiac kulcsfontosságú az exportvezérelt magyar gazdaság számára csakúgy, mint a német gazdaság számára az USA és Kanada gazdasági válságkezelést célzó közbeszerzési eljárásaiban induló cégeket USA vagy kanadai bejegyzésűre korlátozó amerikai.)

A stratégia irányítására legnagyobb befolyást, annak ellenére, hogy a vonatkozó közösségi politikákat nem érinti, mégis a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése gyakorolja. Mégpedig azzal, hogy bevezeti az Európai Tanács állandó elnöki tisztségét. A tisztséget 2010. január 1-jétől betöltő *Herman Van Rompuy* elnök és stábjá egyik első feladatuként látott neki a stratégia irányítási szerkezet átgondolásának. Az uniós intézményrendszerben betöltött funkciójával nyilvánvalóan összefügg az állam- és kor-

mányfők szerepének megerősítésére tett javaslata, illetve a félévenkénti tematikus informális állam- és kormányfői csúcsok összehívásának javaslata. Ezek sorában az első a 2010. február 11-i rendkívüli informális EiT volt, amely egyhangúlag egyetértett abban, hogy a jövőben induló stratégia sikerének egyik kulcsa az, ha szakítanak az eddig követett, az unió alulról fölfelé építkező döntéshozatali gyakorlatával. Van Rompuy elgondolásának alapja az volt, hogy az állam- és kormányfőket sokkal nagyobb felelősségre készítheti azzal, ha a stratégia tartalmának sarokpontjait: az elveket, a prioritásokat és a számszerűsíthető célokat ők maguk határozzák meg, és nem a szakértői csoportok és ágazati tanácsuléses vitáiban megérlelt, szakmai érvekkel alátámasztott kész anyagot fogadnak el gyakorlatilag automatikusan.

Hogy ennek a kezdeményezésnek valóban lesz-e hosszú távú, a stratégiát sikerre vivő hatása, azt még nehéz megmondani, mindenesetre a februári csúcsra való felkészülés valamennyi tagállam (és a Bizottság) életében nagy felbolydulást okozott. A korábbi évek alatt jól bejáratott, a LIME munkacsoportokra, a Gazdaságpolitikai Bizottságra (EPC) és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságra (EFC), illetve az egyes ágazati tanácsokra épülő, a bizottsági javaslatokat az eljárási rend alapján feldolgozó munka jelentősen megváltozott. Várható, hogy valamilyen kiegyenlítő mechanizmuson keresztül feloldódik az ellentmondás a *bottom-up* és a *top-down* megközelítés között, azonban az a tény, hogy az állam- és kormányfőknek anélkül kell nyilatkozniuk tízéves távlatot meghatározó gazdaságpolitikai kérdésekről, hogy az szakértői szinten uniós viszonylatban is elő lett volna készítve, valószínű, hogy a

tagállami EU-ügyek koordinációjában is változásokat hoz majd – legalábbis azokban a tagállamokban, amelyekben nem közvetlenül a miniszterelnök stábjá foglalkozik a lisszaboni stratégiával. Nyilvánvalóan nem tartható maradéktalanul Van Rompuy elnök azon javaslata, miszerint a szakminiszteri tanácsok közül egyedül az ECOFIN végezzen érdemi előkészítést és értékelést. Erre sem a tagállami közigazgatásokban (pénzügyminisztériumokban), sem a Bizottságon belül nincs sem kapacitás, sem hatáskör.

Az irányítási struktúráról folytatott februári miniszterelnöki vita után, az irányítási struktúra módosításának egyhangú támogatását bírva, március 3-án a Bizottság immár egységes javaslatot készített a stratégia irányítására és tartalmára. Ebben, némi eufemizmussal, a gazdasági válságnak az eddig elért eredményeket lenullázó hatásával indokolta a stratégia megfelelő előkészítés nélküli, sürgős elfogadását, de a dokumentumban elszórva szerepeltetve azokat a statisztikai adatokat, amelyek a lisszaboni stratégia sikertelenségére utalnak. Az innovatív (okos), fenntartható és zöld növekedést célul kitűzve öt számszerűsíthető célt, hét kiemelt kezdeményezést és az azokat végrehajtó számos uniós és nemzeti szintű intézkedést javasolt.<sup>8</sup>

Ezek közül az első a 20–64 éves korú népesség jelenlegi 69 százalékos foglalkoztatási szintjének legalább 75 százalékra emelése. Ez gyakorlatilag a lisszaboni célkitűzés megismétlése azzal a különbséggel, hogy a referenciacsoport nem a 15–65 éves, hanem a 20–64 éves korcsoport. A második számszerűsíthető cél a K+F-célokra fordított GDP-arányos ki-

adások meglévő 3 százalékos küszöbének fenntartása, kiegészítve egy, az innováció intenzitás és K+F terén elért fejlődés mérésére alkalmas indikátorral. A szén-dioxid-kibocsátás 20 százalékos csökkentése az 1990-eshez képest, a megújuló energiák használatának 20 százalékkal történő emelése, illetve az energiefelhasználás 20 százalékos csökkentése a harmadik számszerűsíthető cél. A negyedik a korai iskolaelhagyók arányának 15-ről 10 százalékra való csökkentése, miközben el kell érni, hogy a 30–34 évesek jelenlegi 31 százalékaival szemben 40 százalék rendelkezék felsőoktatási vagy azzal egyenértékű végzettséggel. Végül negyedik számszerűsíthető célként azt javasolta a Bizottság, hogy a tagállami szegénységi küszöb alatt élők száma 25 százalékkal csökkenjen, így több mint 20 millió ember kerüljön ki a szegénységi szint alól.

A hét kiemelt kezdeményezés (*flagship initiative*) azokat az intézkedésvajavaslatokat tartalmazza, amelyek uniós szintű és tagállami végrehajtása hozzásegíti a tagállamokat a fenti számszerűsíthető célok eléréséhez. Ezek az innovációra, a kutatás-fejlesztés hatékonyabb ösztönzésére, a fiatalok munkaerőpiacra történő belépésének megkönnyítésére, az egységes európai digitális piac kiépítésére, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság elérésére és az energiahatékonyság fokozására, a vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások globális versenyképességének javítására, a munkaerő-piaci kereslet és kínálat hatékonyabb összehangolására és a szegénység és társadalmi kirekesztettség csökkentésére, a szociális és területi kohézió fokozására vonatkoztak.

8 A Bizottság közleménye. Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020 végleges. Brüsszel, 2010. 3. 3.

A javaslat az egységes belső piacot még mindig akadályozó szűk keresztmetszetek felszámolását kezdeményezi. A Bizottság nevesít néhány ilyen akadályt: a szolgáltatási irányelv megfelelő átültetése és alkalmazása, a pénzügyi szolgáltatási csomag végrehajtása, az adminisztratív terhek csökkentése és a vállalkozói környezet fejlesztése, piaci megfigyelés és hatásvizsgálatok készítése, illetve a vonatkozó jogszabályok további egységesítése. Azonban az akadályok meghatározásában nagyban támaszkodik majd a korábban már említett Monti-féle belső piaci jelentésre.

A javaslat szerint a gazdasági, szociális és területi kohézióknak az Európa 2020 stratégia központi elemének kell maradnia, mivel a kohéziós politika és a strukturális alapok saját feladataikon túl kulcsfontosságúak lehetnek az okos növekedés céljainak eléréséhez.

A Bizottság javasolja, hogy a következő pénzügyi tervezési időszak kereteinek meghatározásakor tükröződjének a stratégiában meghatározott célkitűzések.

A Bizottság – bár eredetileg gondolkodott különböző ösztönző intézkedések bevezetésén – végül a végső javaslatában nem tesz a stratégia végrehajtását ösztönző reformjavaslatokat. A Lisszaboni Szerződés által lehetővé tett figyelmeztető jel küldése az éves jelentések negatív megállapításai esetén kérdéses, hogy milyen hatásúak lehetnek. Elég a Stabilitási és Növekedési Egyezmény be nem tartása miatti szankciók eredményességére gondolnunk. Ebben talán változást hoz annak a munkabizottságnak a munkája, amely az EiT állandó elnökének vezetése alatt, az Európai Központi Bank elnöke és a tagállamok képviselői részvé-

telével 2010 végéig tesz majd javaslatot a jogszabályok keretei közötti hatékonyabb gazdasági koordinációra.

A március 3. és március 25. közötti időszakban, a februári EiT-n született döntésnek megfelelően, egyedül az ECOFIN fogadott el az EiT-t előkészítő következtetéseket. A spanyol elnökség láthatóan kényelmetlen helyzetbe került azzal, hogy az elnökségi naptár összeállításakor számításba vett hagyományos „lisszaboni menetrend” felborult. Így az egyes munkacsoportülések, magas szintű munkacsoportok munkája kiüresedett. A magas szintű versenyképességi munkacsoport, amely az eredeti „lisszaboni menetrend” szerint főosztályvezetői szinten hagyta volna jóvá a tavaszi EiT-re a kulcsüzeneteket, gyakorlatilag félnapos, más aktuális témával megtöltött megbeszéléssé üresedett. Eközben legfeljebb informálisan és az opcionálisan készített non-paperekből lehetett arról tudomása minden tagállamnak, hogy a többieknek mi a véleményük a bizottság javaslatáról.

Ilyen előzmények után került sor az új, közben Európa 2020 névre keresztelt stratégia elfogadásában sorsdöntőnek tekintett március 25–26-i EiT-re. A tanácsülésen elfogadott következtetések<sup>9</sup> részét képezi az öt számszerűsíthető cél. Az erre vonatkozó, a tanácson tárgyalni javasolt szöveget az ülés napján köröztette az elnökség. Ebben már nem szerepelt konkrét szám sem a negyedik, az oktatási, sem az ötödik, a szegénységi cél elérésére. A számszerűsíthető célok elfogadásához több tagállam csak azzal a feltétellel járult hozzá, ha ebben a két célban nem szerepelnek konkrét elérendő számok. Annak ellenére így történt ez, hogy az oktatási

9 Európai Tanács 2010. március 25-26. Következtetések. Brüsszel, 2010. március 26.

célokat az oktatási miniszterek 2009. májusi ülése már jóváhagyta. Az állam- és kormányfők megállapodtak abban, hogy ebben a két kérdésben a júniusi találkozójukon hoznak majd döntést. A Tanács a következtetések mellékleteként fogadta el a Bizottság által elkészített úttervet, mely a stratégia elfogadásának ütemezését tartalmazza.

Eszerint, miután a 2010. március 25–26-i Európai Tanács elfogadja a stratégia főbb politikai elemeit, a Bizottság a célok végrehajtása érdekében kiadja azt integrált iránymutatásokat. 2010 áprilisában a tagállamok a Bizottsággal konzultálva kialakítják a nemzeti célkitűzéseiket, amelyeket 2010 májusában az egyes szakminiszteri tanácsok (oktatás, foglalkoztatás, ECOFIN, versenyképesség, általános ügyek) megtárgyalnak és az integrált iránymutatásokkal együtt elfogadják. A menetrend szerint a 2010. június 17–18-i Európai Tanács hivatalosan is elfogadja az Európa 2020 stratégiát és az integrált iránymutatásokat. A tagállamok 2010 őszén elkészítik nem-

zeti reformprogramjaikat, 2010 végéig pedig (a stabilitási és konvergencia-jelentésekkel összehangoltan) a stratégia első évről szóló beszámolót. A beszámoló értékelése a 2011. tavaszi csúc feladata lesz.

Ebben Magyarország mint elnökség kulcsszerepet fog játszani. Azonban úttörő szerepet is, hiszen az értékelés levezénylésének módszere a felülről lefelé történő irányítási rendszerben még nem tisztázott. Az Európai Bizottság dolgozik az erre vonatkozó metodológián, amelyet várhatóan szintén a júniusi EiT fogad majd el. Ezek az információk kulcsfontosságúak az elnökségi naptár tervezése szempontjából, így megnyugtató lenne, ha időben megszületnének ezek a döntések. Így megalapozottan lehet majd egymásra építeni a tanácsi döntéshozatalban szerepet játszó egyes üléseket, gondoskodva arról, hogy mindegyik megfelelő tartalommal legyen megtölthető, és ne „utolsó pillanatban” kelljen intézkedni a már összehívott ülések napirendi pontjairól.



SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA

## A mediterrán térség és az Európai Unió

*A Földközi-tenger medencéje világkereskedelmi útvonal, az olajszállítás fő vonala, hadászati jelentőségű tengerszorosokat, átjárókat köt össze; összekötő kapcsot képez közel- és távol-keleti térségekkel. A térség országai jelentős hatással vannak Európa energiabiztonságára. A szerző tanulmányában áttekintést ad az Európai Unió és a mediterrán térség közötti kapcsolatokról.*

A globalizálódó világ bármely térségében zajló események hatással vannak országunkra is. A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) számú országgyűlési határozat hosszú távra határozza meg az ország biztonság- és védelempolitikájának alapjait. Magyarország 2004-ben, az EU-csatlakozást megelőzően kiadott nemzeti biztonsági stratégiája mint alapvető biztonsági dokumentum részletesen taglalja az új biztonsági környezetet és fenyegetéseket.

A nemzeti biztonsági stratégia II. fejezete részletes tárgyalja a globális (terrorizmus, tömegpusztító fegyverek terjedése, instabil régiók, működésképtelen államok, illegális migráció, gazdasági instabilitás, információs társadalom kihívásai, globális természeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrások) és a regionális (Közép-Európa, Délkelet-Európa, a FÁK-országok, a mediterrán térség, a Közel-Kelet és a Közép-Kelet) biztonsági környezetet, fenyegetéseket, kockázatok és kihívásokat.

A dokumentum kiemelt figyelmet szentel a mediterrán térség, a Közel-Kelet és a Közép-Kelet problémáinak. „Az Európát délről határoló mediterrán térség több államát a szegénység, a gyors népepségnövekedés, valamint a globalizációs folyamatokba történő elégtelen bekapcsolódási képesség jellemzi, amelynek következtében az utóbbi időszakban megnöttek a térségből eredő, az illegális migrációval és a terrorizmus terjedésével összefüggő kockázatok.”<sup>1</sup>

Magyarországnak érdeke, hogy nagyobb figyelmet szenteljen a földrajzilag távolabb eső régiók, a mediterrán térség problémáinak is. A hidegháború korszakában Észak-Afrika és a mediterrán térség másodlagos fontosságú volt. A konfrontáció lehetőségének nem volt realitása, mert a hidegháborús stratégia középpontjában a kelet felől érkező esetleges támadás elhárítása állt. A bipoláris világrendnek megvoltak a maga sajátos vonásai, amelyek gyakorta határozott előnyöket jelentettek az adott térség számára. A nagyhatalmak jelen voltak a geopolitikailag, geostratégiai vagy geoökonómiai fontos térségekben, céljuk nyersanyagok, katonai támaszpontok megszerzése, tengeri és szárazföldi szállítási utak ellenőrzése volt. A két nagyhatalom kölcsönösen arra törekedett, hogy csökkentse a másik fél befolyási övezetét. Ez tette többek között mindkét nagyhatalom számára kiemelt stratégiai fontosságú térséggé a Földközi-tenger medencéjét. A

<sup>1</sup> 2073/2004. (IV. 15.) kormányhatározat a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

hidegháború végén a kelet–nyugati szembenállás megszűnt, és fokozatosan került előtérben az észak–dél megosztottsága.

## Mediterráneum

*Fernand Braudel* francia történész szerint a mediterrán térség ezernyi különbözőséget foglal egy keretbe. Nehéz elképzelni ennél változatosabb és sokszínűbb régiót, népek, civilizációk bölcsője, vallások keresztútján fekvő, dicső történelmi múltú, geostratégiai fontosságú terület.

A három kontinens találkozásánál fekvő mediterrán térség földrajza, történelme, gazdasága és kultúrája sok közös vonást mutat. Az eltérő gyarmati múlt (spanyol, francia, olasz, brit) is hozzájárult a térség történelmi, kulturális és gazdasági komplexitásához. Vallási (keresztény és zsidó vallás, iszlám) és etnikai sokszínűség jellemzi.

A térségnek valójában nincs egységesen elfogadott fogalma, határai geopolitikai, gazdasági, kulturális, ökológiai, környezetvédelmi érdekek és szempontok szerint változnak.

A közgondolkodás és a nemzetközi szakirodalom a térséget rendkívül eltérő módon jelöli meg, megkülönböztet Kelet- és Nyugat-Mediterráneumot, európai és ellen-Mediterráneumot; latin, görög

és arab Mediterráneumot, de közismert a Maghreb<sup>2</sup> és Mashrek<sup>3</sup> elnevezés, illetve a Middle East és Moyen Orient is.<sup>4</sup> Ezen megnevezések egymást keresztező, átfedésben levő, nemzeti érdekek, biztonságpercepciók mentén körülhatárolt, egymást átmetsző térkategóriák.

A politikai földrajzi körökben elfogadott a Mediterráneum országainak belső politikai térstruktúrája. Az országokat genezisük szerint négy csoportba osztják: 1. a középkori eredetű törpeállamaira (Andorra, San Marino, Vatikán); 2. a térség volt brit gyarmataira (Málta, Ciprus, Ciprusi Török Köztársaság); 3. a felépülő nemzetállamokra (Görögország, Olaszország); 4. a nagy múltú, gyarmatbirodalommal rendelkező államokra (Spanyolország, Portugália).<sup>5</sup>

A Mediterráneumot az ókori Görögország, a Római Birodalom (Mare Nostrium), az európai civilizáció bölcsőjeként emlegetik. A Földközi-tenger három kontinens határán, Európa, Kis-Ázsia és Afrika között helyezkedik el. A Gibraltári-szoros az Atlanti-óceánnal, a Dardanel-lák a Fekete-tengerrel, a Boszporusz a Márvány-tengerrel, a Szezi-csatorna a Vörös-tengerrel köti össze.<sup>6</sup>

A Földközi-tenger a Föld legnagyobb beltengere, amely az északi szélesség 30° és 46°, valamint a nyugati hosszúság 5° 50' és a keleti hosszúság 36° között he-

2 A nyugatot, naplementét jelentő Maghreb szó Észak-Afrika országait: Marokkót, Algériát, Tunéziát, Líbiát, Mauritániát és Nyugat-Szaharát foglalja magában.

3 A *Mashrik* (vagy Mashrek) az Egyiptomtól keletre és az Arab-félszigettől északra fekvő területeket jelenti. A kelet vagy napkelte jelentésű arab eredetű szó a Földközi-tenger és Irán közötti fekvő Közel-Keletet jelenti.

4 A Maghreb és Mashrek elhatárolásáról lásd Mustapha Benchenane: *The Uncertainties of the Maghreb* írását *Les incertitudes du Maghreb*, C. E. D. S. Centre D'Études Diplomatiques et Stratégiques, Enjeux Diplomatiques et Stratégiques, 2004, p. 10.

[http://www.fmes-france.org/IMG/doc/2004\\_-\\_benchenane\\_pour\\_site\\_public.doc](http://www.fmes-france.org/IMG/doc/2004_-_benchenane_pour_site_public.doc)

5 Pap Norbert: Dél-Európa politikai földrajza p. 194. In: Pap Norbert–Tóth József: *Európa politikai földrajza*, Janus Pannonius Tudományegyetem Pécs, 1997. p. 241.

6 A mediterrán régió stratégiai szorosságainak részletes leírását lásd Ingo Vormann: *NATO's star rises in the Med*, *Proceedings*, 1995 March p. 73–78.

lyezkedik el. Területe a Márvány-tengerrel együtt 2 512 000 km<sup>2</sup>. A kelet-nyugati irányú legnagyobb kiterjedése a Gibraltári-szoros és az Ískenderuni-öböl között kb. 2500 km, a legnagyobb észak-déli távolság a Trieszti-öböl és Líbia partja között kb. 800 km. A medencéjében számos sziget és szigetcsoport – Baleár-szigetek, Korzika, Szardínia, Szicília, Málta, Kréta, Ciprus, Jón-szigetek, Égei-szigetek, Északi-Szporádok, Déli-Szporádok – található. A „világrészek közötti tenger” partján számos ország fekszik. A legáltalánosabban elfogadottak szerint a régió definiálásakor csak azokat az országokat tekintik a Mediterráneum részének, amelyek határosak a Földközi-tengerrel. Bár ez a meghatározás lényegre törő és egyszerű, mégis azon országoknak is, amelyeket egyértelműen a Mediterrán térség részének tekintünk, vannak más régiókba átnyúló területei (Spanyolország atlanti-óceáni vidéke Galicia, Olaszország északi alpi része). A mediterrán klíma, a növényzet, valamint a közös kulturális jellegzetességek és gyökerek miatt a szélesebb értelemben vett Földközi-tengeri térséghez sorolunk olyan országokat is – Jordánia, Andorra, Portugália, San Marino, Vatikán, Szerbia és Bulgária –, amelyek nem rendelkeznek mediterrán tengerparttal.

Vannak olyan régiómeghatározások is, amelyek a mediterrán klímát, a kultúr-növényzetet (citrusfélék, szőlő), de legfőképpen a szimbolikus jelentőségű olajfát

(*Olea Europaea*) tekintik meghatározó tényezőnek. A mediterrán térség vízkészletével, népességével és környezetvédelmi problémáival foglalkozó kutatók<sup>7</sup> a régió országait és területeit csoportosították. Északhoz sorolták Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Horvátországot, Szerbiát, Montenegrót, Szlovéniát, Görögországot, Olaszországot, Franciaországot, Monacót, Spanyolországot, Portugáliát és Máltát. Keleten Szíria, Libanon, Izrael, a palesztin fennhatóság felügyelete alatt álló területek (Gázai-övezet, Nyugati Part), Jordánia, Törökország és Ciprus található. Délhez pedig Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia és Egyiptom került.

A több évszázados legeltetés, égetés, irtás, a beépített területek egyre növekvő nagysága, a népesség nagyarányú növekedése a mediterrán területek növényzetének nagymértékű pusztulását, regionális környezeti katasztrófát okozott.<sup>8</sup> A térség környezetvédelmi veszélyeztetettsége jelentősen nőtt, az olajkitermelés, a régió keresztlaladó olajszállítási útvonalak és a tömegturizmus következményeként a tengervíz- és ivóvízkészletek szennyeződtek. A Földközi-tenger szennyezés elleni védelméről szóló 1976-os Barcelona Egyezmény legfőbb célkitűzése a védelem és a megelőzés, az együttműködés a szennyezés vészhelyzeiteinek kezelésében, a monitoring rendszer működtetésében és a tudományos célú kutatásokban.<sup>9</sup>

7 Jean Margat-Domitille Valee: *Mediterranean vision on water, population, and the environment for the 21st century*, Blue Plan, 2000. January, p. 62.

B Borsy Zoltán: *Általános természetföldrajz*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993. Esőstelű szubtrópusi (mediterrán) tartományok, 764–767. oldal.

9 Lásd Pollution in the Mediterranean In.: <http://www.explorecrete.com/nature/mediterranean.html>, valamint Protecting the Mediterranean environment, WWF report, [http://www.panda.org/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/mediterranean/](http://www.panda.org/what_we_do/where_we_work/mediterranean/) Barcelona Convention, Convention for the Protection Of The Mediterranean Sea Against Pollution, [http://www.unep.ch/regionalseas/regions/med/t\\_barcel.htm](http://www.unep.ch/regionalseas/regions/med/t_barcel.htm) Megnyitva 2010. április 8.

A bipoláris világtrend idején a térség országait négy régióra osztották fel: az európai magterületre (Franciaország, Olaszország); az európai kontinens periferiájára (Görögország, Törökország); a szocialista országokra (Albánia, volt Jugoszlávia) és az arab országokra.<sup>10</sup> A múlt század ötvenes éveiben a mediterrán régió országait még fejlődő országoknak, európai periferiának tekintették. Fél évszázad elteltével a mediterrán országok között jelentősen növekedett a különbség, Olaszország, Spanyolország, Portugália és Görögország felzárkózott a többi EU-tagállamhoz, a déli országok pedig fokozatosan szakadnak le.

A Földközi-tenger térségét a gazdasági fejlettség és a demográfiai mutatók alapján négy régióra oszthatjuk fel. Az *északnyugati* régióba tartozik a gazdaságilag fejlett EU-tagországok csoportja, ahol alacsony a születési ráta. A *dél nyugati* régióba a Maghreb-országokat sorolták, itt alacsony a gazdasági fejlettség és növekedés, magas a népességnövekedés. Az *északkeleti* régióhoz Törökország és a volt Jugoszlávia utódállamai kerültek, ezen országok a fejlődés európai modelljét követik, és többségük célja az EU-tagság. A *délkeleti* régió a Földközi-tenger keleti partján fekvő heterogén országcsoporthoz tartozik.

A World Population Data Sheet 2009. évi adatai szerint a mediterrán térség országaiban 495,23 millió fő élt, amely a Föld lakosságának (6,814 milliárd) 7,3 százalékát képezi. 2025-re 563,1 millió, 2050-re pedig 627,3 millió lakost prognosztizálnak. A mediterrán régió észak-afrikai országaiban a 15 év alatti népesség aránya 23–45 százalék, a Földközi-tenger keleti partján fekvő országokban

pedig 17–44 százalék, ez hatással lesz a munkaerőpiacra, az új munkahelyek teremtésére, a migrációra, az oktatásra stb. Jelentős a demográfiai különbség az északi és a déli országok között. Az északi országokban rendkívül alacsony a népességnövekedés, Franciaországban 0,55 százalék, Olaszországban -0,5 százalék volt 2009-ben. A déli rész időzített demográfiai bomba, a népességnövekedés aránya Tunéziában 0,98 százalék, Algériában 1,2 százalék, Marokkóban 1,1 százalék, Egyiptomban 2,03 százalék, Líbiában 2,17 százalék volt a 2009. évi adatok szerint (lásd táblázat).

## A barcelonai folyamat

Kiemelt biztonságpolitikai jelentőségű a térség az Európai Unióhoz való közelsége, a kábítószerek-kereskedelem, a csempészet, a bűnözés, a terrorizmus, valamint az energiaellátás miatt. Az Európai Unió számára az egyik legnagyobb problémát a migráció jelenti. Az illegális bevándorlás egyrészt növeli az országok költségvetési kiadásait (több embert kell ellátni, egyre kevesebben fizetnek adót, nőnek az állami kiadások stb.), másrészt fokozza a potenciális biztonsági fenyegetéseket is.

Az Európai Unió mediterrán politikája: az Euro-Mediterrán Partnerség (barcelonai folyamat) az Euro-Mediterrán Konferenciával kezdődött 1995-ben. A folyamat napjainkra az európai szomszédságpolitika egyik fő elemévé vált. A konferenciát az Európai Unió azzal a céllal rendezte meg, hogy erősítse kapcsolatait a Mashrek- és a Maghreb-régió országaival. A térség országai közötti két-

<sup>10</sup> Lásd Russel King, Berardo Cori és Adalberto Vallega *Geography of the Mediterranean* című munkáját.

## A Mediterráneum országai

	Népesség 2009, millió fő	Várható népes- ség 2025-re, millió fő	Várható népes- ség 2050-re, millió fő	A 15 év alatti lakosság %-os aránya az össz- népességből	A 65 év feletti lakosság %-os aránya az össz- népességből
<b>Észak-Afrika</b>					
Algéria	35,4	43,7	50,5	25,4	5,1
Egyiptom	78,6	99,1	122,3	33,0	4,3
Líbia	6,3	8,1	9,8	33,0	4,4
Marokkó	31,5	36,6	42,4	28,7	6,0
Tunézia	10,4	12,2	13,9	22,7	7,2
Nyugat-Szahara	0,5	0,8	0,9	44,9	2,3
<b>Összesen</b>	<b>162,7</b>	<b>200,5</b>	<b>239,8</b>		
<b>Földközi-tenger keleti partja</b>					
Ciprus	1,1	1,1	1,1	17,0	9,9
Izrael	7,6	9,4	11,4	27,9	9,9
Jordánia	5,9	7,6	9,6	36,0	4,6
Libanon	3,9	4,5	5,3	25,8	7,2
Palesztin auto- nóm területek	3,9	6,0	9,4	44,0	3,0
Szíria	21,9	28,6	36,9	36,4	3,7
Törökország	74,8	87,4	97,4	27,2	6,1
<b>Összesen</b>	<b>119,1</b>	<b>144,6</b>	<b>171,1</b>		
<b>Volt Jugoszlávia utódállamai</b>					
Albánia	3,2	3,3	2,9	23,1	9,8
Bosznia- Hercegovina	3,8	3,7	3,1	14,5	14,8
Horvátország	4,4	4,3	3,8	15,6	17,0
Szerbia	7,3	6,8	5,9	15,4	16,8
Montenegró	0,6	0,6	0,6	16,0	13,7
Szlovénia	2,0	2,0	1,9		
<b>Összesen</b>	<b>21,3</b>	<b>20,7</b>	<b>18,2</b>		
<b>Dél-Európa</b>					
Franciaország	62,6	66,1	70,0	18,6	16,4
Görögország	11,3	11,7	11,5	14,3	19,2
Málta	0,4	0,4	0,4	16,1	14,5
Monaco	0,03	0,04	0,04	14,6	23,0
Olaszország	60,3	61,9	61,7	13,5	20,2
Portugália	10,6	10,9	10,7	16,3	17,6
Spanyolország	46,9	46,2	43,9	14,5	18,1
<b>Összesen</b>	<b>192,13</b>	<b>197,24</b>	<b>198,24</b>		
<b>Mindösszesen</b>	<b>495,23</b>	<b>563,04</b>	<b>627,34</b>		

Forrás: 2009 World Population Data Sheet [http://www.prb.org/pdf09/09wpds\\_eng.pdf](http://www.prb.org/pdf09/09wpds_eng.pdf)

The World factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

oldalú megállapodásokkal kiegészülő együttműködés három pilléren (gazdaság, politika, kultúra) nyugszik. Irányadó célkitűzései a politikai és biztonsági párbeszéd erősítése; a béke és stabilitás közös területeinek kijelölése; gazdasági és pénzügyi partnerség a közös jólét övezet és a fokozatosan létrehozandó szabadkereskedelmi övezet kialakítása érdekében; az országok közötti közeledés elősegítése szociális, kulturális és humán partnerség útján. Az együttműködő felek nagy figyelmet fordítanak a terrorizmus, a szervezett bűnözés és a kábítószeres terjedése elleni harc erősítésére.<sup>11</sup>

A barcelonai konferencián elmondott megnyitó beszédében *Javier Solana* szimbolikus jelentőségűnek tekintette a rendezvény időpontját: az első keresztes háború meghirdetésének 900. évfordulóját. Célként jelölte meg a civilizációk közötti összecsapás elkerülését, az évszázados ellentétek és a felgyülemlett indulatok tisztázását és az azon való túllépést.<sup>12</sup>

Az 1995. november 27–28-án elfogadott Barcelonai Nyilatkozatot az Európai Unió 15 tagállama, Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Szíria, Tunézia és a Palesztin Hatóság mellett Horvátország, Ciprus, Málta, Macedónia és Törökország, valamint az Európa Tanács és az Európai Bizottság képviselői írták alá. Az EU kétoldalú kapcsolataiban fontos szerepet töltenek be az Euro-Mediterrán Társulási Egyezmények

(*Euro-Mediterranean Association Agreements*), amelyek keretén belül bilaterális alapon tárgyalnak az egyes partnerországokkal. 2004 óta a mediterrán partnerországok (Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia, Egyiptom, Jordánia, Libanon, Szíria, Izrael, Palesztin Hatóság) is tagjai az Európai Szomszédsági Politikának. 2007 óta pedig az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz programon keresztül (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*) kapják az egyes programokhoz a támogatást.

A barcelonai folyamat 10. évfordulóján, 2005. november 28-án Euro-mediterrán csúcsertekezletet rendeztek Barcelonában. A tízéves évforduló alkalmából 2005-öt az Európai Unió mediterrán évvé nyilvánította. A barcelonai folyamat részese immáron a 27 EU-tagország, a Földközi-tenger déli partjának 10 országa (Algéria, Palesztin Hatóság, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Szíria, Tunézia és Törökország), továbbá Horvátország, az Európa Parlament, az Európai Bizottság és az Európa Tanács főtájkára.<sup>13</sup> A XXI. századi realitások és kihívások tettek szükségessé a Barcelonai Nyilatkozat megújítását és új akcióterv kidolgozását, amely négy alapvető fontosságú területre koncentrált: 1. béke, biztonság, stabilitás, jó kormányzás és demokrácia; 2. fenntartható fejlődés és reformok; 3. oktatás és kulturális együttműködés; 4. migráció és szociális integráció.<sup>14</sup>

11 Horn Kata: *Az Európai Unió és Izrael gazdasági és kereskedelmi kapcsolatai hanyatlóak*, Budapesti Gazdasági Főiskola, 2005. p. 77. [http://elib.kkf.hu/edip/D\\_11740.pdf](http://elib.kkf.hu/edip/D_11740.pdf) Megnyitva 2010. április 7.

12 II. Orbán pápa 1095-ben hívta össze a clermonti zsinatot, az első keresztes háború meghirdetése a nevéhez kötődik.

13 Emellett állandó megfigyelői státusban Líbia, Mauritánia és az Arab Liga főtájkára, megfigyelőként az Európai Befektetési Bank, az Arab Maghreb Unió, az Anna Lindh Kulturák közötti párbeszéd Alapítvány, és az Euromed Gazdasági és Szociális Tanácsa vett részt.

14 Az ennek alapjául szolgáló ún. Valencia Akciótervet a külügyminiszterek 5. Euro-mediterrán Konferenciáján 2002. április 22–23-án fogadták el, amely három fő partnerségi területet sorolt fel: politikai és biztonsági, gazdasági és pénzügyi, valamint szociális, kulturális és humán partnerség.

## Unió a Mediterráneumért

*Nicolas Sarkozy* francia elnök 2007. október 23-ai tangeri beszédében a Mediterrán Unió létrehozását javasolta, amelynek megnevezését később, elsősorban német javaslatra, Unió a Mediterráneumért-ra (a továbbiakban: UM) változtatták. Az eredeti elképzelés csak azokat az uniós országokat fogta volna át, amelyek a Földközi-tengerrel határosak. A francia EU-elnökség szomszédságpolitikai programja egyik kiemelt eleme volt az Unió a Mediterráneumért létrehozása. A franciák négy prioritást – az energiakérdést, a környezetvédelmet, az emberi jogok védelmét, a közlekedést, szállítást, vagyis a mediterrán országok közötti tengeri és szárazföldi utak építését – emeltek ki. A kezdeményezés alapja a barcelonai folyamat volt. Az elgondolás szerint kétévenkénti csúcstalálkozók, a közös észak-déli elnökség, az állandó titkárság felállítása és a regionális projektek a szolidaritás erősítéséhez járulhatnak hozzá.<sup>15</sup>

Az első találkozóra 2008 júliusában került sor, amelyen 44 európai és mediterrán ország vezetői vettek részt.<sup>16</sup> A találkozó kiemelt témái a biztonság, az energia- politikához és a kulturális együttműködéshez kapcsolódtak. Nem tárgyaltak pénzügyi kérdésekről, pedig az anyagi háttér megteremtése kulcsfontosságú a célok elérése ér-

dekében. *Sarkozy* kiemelten foglalkozott a közel-keleti békefolyamatok előmozdítása mellett a tömegpusztító fegyverektől mentes közel-keleti térség kialakításával. Oldódott a török–francia diplomáciai feszültség is, *Sarkozy* kijelentette, hogy nem fogja gátolni a török európai uniós csatlakozási tárgyalásokat.<sup>17</sup> Törökország biztosítékot kért, hogy az Unió a Mediterráneumért nem alternatívája az EU-csatlakozási tárgyalásoknak.<sup>18</sup> Az UM-kezdeményezés kétéves francia–egyiptomi elnökség irányítása alatt tevékenykedik, a titkárság székhelye Barcelona.<sup>19</sup>

Az UM-kezdeményezéssel kapcsolatban számos kérdés merül fel. Megvalósulhat-e demokrácia és jogállamiság azokban az országokban, ahol autokrata rezsimek vannak? A 2008. július 13-án elfogadott Párizsi Nyilatkozatban az emberi jogok kérdését nem is említették! Kétségtől fontos a regionális együttműködés az EU és partnerei között, de lehet-e eredményes a partnerség, ha az érintettek egy része (például Izrael és az arab államok, Algéria és Marokkó, Görögország és Törökország) nem, vagy csak részlegesen hajlandó együttműködni egymással? Milyen módon viszonyul a térség komoly biztonsági kihívásaihoz és problémáihoz, többek között az arab–izraeli konfliktushoz, hogy lehet a regionális biztonságot és stabilitást előmozdítá-

15 Lásd *Barcelonai folyamat: Unió a földközi-tengeri térségért*. Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 20. 5. 2008, COM(2008) Végleges, 319, p. 16. Barcelona Process: Union for the Mediterranean. Brussels, 20/05/08 COM(2008) 319 (Final), p. 13. Report of the expert group convened by the Mediterranean Institute on the Mediterranean Union project (October 2007). Institut de la Méditerranée, p. 40.

16 Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean. Paris, 13 July 2008, p. 20.

17 Párizs utat nyitott a Mediterrán Uniónak, <http://www.euractiv.hu/kulpolitika/hirek/parizs-utat-nyitotta-mediterran-unionak> 2008.02.21.

18 John Laughland: What Is Really Behind the Mediterranean Union? <http://www.brusselsjournal.com/node/3083>

Az UM-nek 43 tagja van, 27 EU-tagállam, valamint Albánia, Algéria, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Mauritánia, Monaco, Marokkó, Montenegró, Palesztin Hatóság, Szíria, Tunézia és Törökország.

ni? A kezdeményezésben hangsúlyosan jelennek meg a gazdasághoz, az energia-biztonsághoz, a környezetvédelemhez, a közlekedéshez és a kulturális dimenzióhoz kapcsolódó területek.

A Mediterráneum területén több nemzetközi szervezet ugyanazokkal az országokkal, de más kezdeményezés keretén belül működik együtt. Komoly kihívás az egyes kezdeményezések közötti koordináció és a hatékonyság, illetve annak a hiánya. Milyen viszony alakul ki a NATO Mediterrán Párbeszéd és az Unió a Mediterráneumért között, tekintettel arra, hogy a Földközi-tenger déli partján fekvő országok mindkét kezdeményezésnek a tagjai, ez átfedéseket, megkettőződést és költségmegosztást jelenthet?<sup>21</sup> De az Európai Unión belül is gondot okozhat a költségvetési források biztosítása a prioritási területek programjaira.

Mi a siker kulcsa? A jelenlegi keretek elsősorban földrajzi alapon szerveződnek, az egyes kezdeményezések között nincs átjárhatóság, illetve az is csak elméleti jellegű. A földrajzilag definiált összetartozásnak fontos szerepe van

ugyan, de a régió országainak különbözők lehetnek a politikai célkitűzései, katonai és gazdasági képességei és az együttműködés szándéka is. A kezdeményezéseknek a mediterrán térség egészére vonatkozó biztonságpolitikai hozadékanak kell lennie. Az együttműködéseknek és programoknak a lehető legpontosabban kell megfelelniük a mediterrán partnerek elvárásainak és igényeinek.<sup>22</sup>

A Földközi-tenger medencéje világrekedelmi útvonal, az olajszállítás fő vonala, hadászati jelentőségű tengerszorosokat, átjárókat köt össze; összekötő kapcsot képez közel- és távol-keleti térségekkel. A térség országai jelentős háttal vannak Európa energiabiztonságára. A Gibraltári-szoros, a Boszporusz és a Dardanellák, a Szeuici-csatorna – mind a tengeri kereskedelmi útvonalak, mind az energiabiztonság szempontjából – stratégiai fontosságú szorosok és tranzitponatok. Ezért oly fontos, hogy az együttműködési kísérletek előmozdítsák a fenntartható fejlődést, a gazdasági és kulturális kapcsolatokat, és hosszú távon a regionális biztonságot és stabilitást a régióban.

19 A Mediterráneum térségére vonatkozóan a következő területeken kívánunk előrelépni: környezetvédelmi politika kialakítása a problémák kezelésére; régiók közötti nagysebességű hajózási útvonalak kialakítása, napenergia hasznosítás; egységes mediterrán kutatási és oktatási tér kialakítása a mezőgazdaság, a halgazdálkodás és a sivatagosodás problémájának kezelése érdekében; a Mediterrán Üzleti Fejlesztési Kezdeményezés a kis- és középgazdaságok támogatására. (Vö. Union for the Mediterranean, Assembly Fact Sheet No. 12. European Security and Defence Assembly, Assembly of Western European Union, November 2008. p. 2.)

20 Az Unió a Mediterráneumért jövőjével kapcsolatos kételyeket fogalmazza meg a Barcelona Center for International Studies (CIDOB) két kutatója is. Lásd Eduard Soler i Lecha & Irene García: *The Union for the Mediterranean What has it changed and what can be changed in the domain of security?*, No. 4 / December 2009, p. 6. Centre for European Policy Studies

21 Lásd Faber, Peter: *The future role of NATO in the Mediterranean Basin*. NATO Defense College, 2003. p. 5. Siposné Kecskeméthy Klára: Security and cooperation through education and research in the Mediterranean Area – AARMS. *Academic and Applied Research in Military Science*, 2004. Issue 2, Volume 3. p. 295–304. Siposné Kecskeméthy Klára: A mediterrán térség jelentősége a NATO számára. *KLHTK Hadtudományi Szemle* című on-line tudományos folyóirat 2008. 1. évfolyam 2. szám, p. 22

22 Ezt fogalmazza meg Mustapha Benchenane is a *The Uncertainties of the Maghreb* írásában.



NAGY SÁNDOR GYULA

## A kétszintű pályázati rendszer elemzése és kritikája

*A Budapesti Corvinus Egyetem kutatócsoportja által végzett kutatás során arra az alapkérdésre keresték a választ, hogy a kétfordulós típusú pályázati eljárás be-tölti-e eredeti szerepét a gyakorlatban, vagyis: mindamellett, hogy kiszűri a nem megfelelő projektelképzéseket, a pályázók számára egyszerűsíti a pályázatkészítést a lépcsőzetességgel, és elég időt hagy a projektfejlesztésre. Azt is vizsgálták, hogy maguk a pályázók miként viszonyulnak a kétfordulós eljáráshoz: egyszerűbbé teszi a pályázók dolgát, vagy éppen megnehezíti, továbbá amennyiben indokoltnak tartják ennek a pályázati formának a fenntartását, milyen javaslatokkal tennék azt „felhasználóbaráttá”.*

Az európai uniós támogatások (strukturális alapok) rendszerében Magyarországon alapvetően négy típusú pályázati eljárási formát alkalmaznak: a „normális”, mindenki által ismert egyfordulós pályázatot, a Pályázati Előkészítő Alap felállításához is mintául szolgált kétfordulós pályázati rendszert, a kiemelt projekteket és az úgynevezett nagyprojekteket.<sup>1</sup>

A kétfordulós pályázati eljáráshoz a skandináv országokban működő pályázati rendszerek szolgáltatták a példát. Az ottani megoldásokat próbálták adaptálni a magyarországi viszonyokhoz. A rendszer lényege, hogy a közreműködő szervezetek vagy az általuk kijelölt tanácsadók segítene a pályázóknak a projektek tartalmi fej-

lesztésében, még a projektek második fordulóra kerülése előtt. Ezáltal ugyan nő a pályázati adminisztrációs és előkészítési idő, de kisebb a projektek bedőlésének kockázata. Szakértői vélemények szerint ezt a módszert a legjobban az infrastrukturális fejlesztési (ERFA<sup>2</sup>-alapú) pályázatok esetében lehet felhasználni.

A Budapesti Corvinus Egyetem kutatócsoportjának tagjaival (dr. Bodnár Mária, Ekler Gergely, Géher Mariann, Kabai Tímea és Sződényi Kinga) három területen végeztünk felmérést és készítettünk interjúkat:

- Közép-dunántúli Operatív Program (KDOP-2007-5.1.1/2F<sup>3</sup> kódszámú) a „Közoktatás infrastrukturális fejlesztés támogatása”;
- HEFOP és TÁMOP keretében fejlesztett Térségi Integrált Szakképzési Központok (TISZK);
- Környezet és Energia Operatív Program szilárdhulladék-lerakó, valamint szennyvízelvezetés és tisztítás pályázatai.

### 1. Közép-dunántúli Operatív Program iskolafejlesztési pályázatai

#### 1.1. Pályázati kiírás

A Közép-dunántúli Operatív Program keretében hirdették meg a KDOP-2007-

1 16/2006 (XII.28.) MeHHVM-PM együttes rendelet 3. § (1) bekezdés.

2 Európai Regionális Fejlesztési Alap.

3 Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hivatalos honlapja: <http://www.nfu.hu/content/1386> (2009.08.23.)

5.1.1/2F<sup>3</sup> kódszámú, a „Közoktatás infrastruktúrális fejlesztés támogatása” célú kétfordulós eljárást.

- A tervezett keretösszeg: 5732 millió forint.
- A támogatás formája: vissza nem térítendő támogatás.
- A támogatás mértéke: maximum az összes elszámolható költség 90 százaléka.
- Határidők: a pályázatok benyújtására 2007. szeptember 25-től (módosult október 1-jére) 2008. január 2-ig (módosult január 28-ára) volt lehetőség.

A 2008. januári beadást követően az év augusztus 26-án született döntés 30 pályázat második fordulóra kerüléséről. 2008. novemberben jelent meg a második forduló pályázati kiírás, 2009. februári beadási határidővel. 2009. április-májusban derült fény a második forduló végeredményére, miszerint mind a 30 pályázat számára megítéltek valamilyen mértékű támogatást.

A program közreműködő szervezete által befogadott és 60 pontot elérő, azonban forráshiány miatt elutasított pályázók számára új pályázatot írtak ki 5.1.1/2F kódszámmal. 62 pályázat volt, amely indulhatott a második kiíráson. Feltétel volt, hogy a pályázatokat változatlan tartalommal fenn kell tartani, és nem lehet módosítani.

- A tervezett keretösszeg: 2005 millió forint.
- Támogatott pályázatok várható száma a kiírásakor: 4–10.
- Határidők: A pályázatok benyújtására 2008. november 10-től 2008. december 1-jéig volt lehetőség.

8 pályázatot találtak alkalmasnak arra, hogy a második fordulóra lépjen. Végleges döntés 2009. október elejéig nem született.

## 1.2. Kutatás

*A kutatási stratégia:* legalább 6 pályázat megvizsgálását tűztük ki célul a találmányra kiválasztott Közép-dunántúli régióban, a *tényleges kedvezményezettek listája alapján* (sikeresen pályázott). Összesen 7 különböző típusú és méretű település véleményét sikerült összevetnünk: község (2), intézményfenntartói társulás (1), város (1), megyei jogú város (1), megyei önkormányzat (2). A mintában *kormányparti, ellenzéki és független vezetésű önkormányzatok* egyaránt szerepelnek.

Kérdéseinket egy eredetileg 10 kérdésből álló *sablon kérdőív alapján* tettük fel telefonon, illetve e-mailben. A kérdések részben feleletválasztós, részben kifejtős választ igényeltek, de lehetőséget hagytunk az egyéb megfogalmazásokra is, illetve megjegyzések hozzáfűzésére.

A) Az első, majd a második forduló pályázati anyag összeállítására fordított idő, humán erőforrás, illetve anyagi forrás.

Az adatok összevetése alapján a következőket állapíthatjuk meg:

- *7 válaszadó közül 4 esetben nagyjából – vagy pont – ugyanannyi munkórát igényelt mindkét forduló pályázati anyagának elkészítése.* 1 esetben az első forduló, 2 esetben pedig a második forduló igényelt kétszer nagyobb időráfordítást.
- *Mind a 7 válaszadó esetében nagyjából – vagy éppen – ugyanannyian dolgoztak a pályázatkészítésen mindkét fordulónál.* Tehát körülbelül ugyanannyi munkaerőt kötött le a feladat mindkét körben.
- *5 válaszadónál alkalmaztak pályázatíró céget, amelynek költségei 3 eset-*

1. táblázat.

	Forduló	Válaszadó						
		A	B	C	D	E	F	G
Hány munkaóra?	I.	1200	80	72	400	120–150	120	80
	II.	1000	80	23	300	120–150	250	160
Hány fő munkája?	I.	6	3	1	2	7–8	10–12	3–4
	II.	6	3	1	2	6–7	10–12	3–4
Pályázató cégre fordított költség (Ft)	I.	7 500 000	0	1 500 000	190 000	220 000	960 000	0
	II.	0	0	3.800.000	150.000	140.000	1.080.000	0

ben nagyjából hasonló nagyságrendű tételt jelentettek a két forduló során, 1-1 esetben viszont jelentős különbség mutatkozik a két pályázatra kiszámlázott összeg között.

A válaszadók többsége azt jelezte, hogy a két fordulóhoz szükséges pályázati anyag összeállításához közel ugyanannyi munkatársuk közreműködését igényelte, illetve nagyjából ugyanannyi időt kellett rászánniuk mindkét pályázati anyag elkészítésére. A többség pályázató cégét is foglalkoztatott, amelynek költségei általában hasonló nagyságrendű kiadást jelentett az első és második fordulónál.

*Tehát elmondható, hogy a kétfordulós eljárás – az egyfordulós eljárásokhoz képest – a pályázatóra fordított anyagi és egyéb erőforrásigényt közel megduplázza azáltal, hogy megkétszerezi az eljárási procedúrát.*

B) A pályázók többségénél már az első forduló pályázati anyag elkészítése előtt volt elkészített projektterv, vagyis már korábban foglalkoztak a beruházás megtervezésével, és ehhez keresték az esetleges pályázati lehetőségeket. Azonban a kiírás megjelenése előtt elkészült terveket, illetve a különböző előkészítő dokumentumokat (pl. lista a szükséges felújításokról, bővítésekről, beszerzésekről, felmérések a megvaló-

síthatóságról, fenntarthatóságról, költségkalkuláció, forráskalkulációk stb.) a hétből hat esetben az első forduló pályázati anyag elkészítéséhez még ki kellett egészíteniük.

*A pályázók tudatosan pályáztak, vagyis nem a pályázati lehetőséghez kerestek projektet, hanem a projekttervekhez kerestek pályázati lehetőséget. A rendelkezésre álló előkészítő dokumentumaikat nem kellett úgymond „lebutítaniuk” az 1. fordulóban megkívánt pályázati tartalomhoz, hanem ellenkezőleg: azt még ki kellett egészíteniük.*

C) Bár a 7 pályázó közül 6 elegendőnek tartotta a két forduló közötti 6 hónapot a második forduló pályázati anyag összeállítására, az ehhez a ponthoz fűzött megjegyzésekből kiderül, hogy ez a 6 hónap igencsak szoros határidőt jelentett számukra, és megfeszített munkát igényelt.

D) Minden pályázó igénybe vette a közreműködő szervezet tanácsadását a második fordulóhoz. Az ehhez a ponthoz fűzött megjegyzések egybecsengtek: a tanácsadás szakmai színvonalát összességében jónak ítélték meg, és a kapott segítséget nagyon hasznosnak tartották, viszont számos kritikát és javaslatot fogalmaztak meg, amelyek a 2. táblázatban láthatók.

A pályázati követelmények a második fordulóra sem teljesen tisztázottak és átláthatók. A pályázók mindegyike a közreműködő szervezet segítségét kérte. Tették mindezt annak ellenére – vagy azzal együtt –, hogy többségük pályázati céget is foglalkoztat, illetve szakértő köztisztviselőik dolgoznak a pályázatokon. *Tehát elmondható, hogy a pályázati kiírások a kétfordulós eljárásban nem felhasználóbarát módon jelennek meg.*

E) A mintánkban szereplő 7 pályázó közül 5 érezte úgy, hogy összességében a kétfordulós pályázati eljárás inkább csak bonyolultabbá tette a pályázást. Egy pályázó nem érzékelt számottevő különbséget a két pályázati rendszer között, és mindössze 1 értékelte úgy, hogy egyszerűbb volt kétfordulós eljárásban pályázni, mint egyfordulósban. Szintén 5 pályázó a 7-ből inkább az egyfordulós eljárást választotta volna, ha lehetősége van rá.

## 2. táblázat. Szöveges észrevételek és javaslatok a pályázók részéről

Pályázók által felvetett problémák	Javaslatok
Sokszor az utolsó pillanatban történt változás a kiírásban, egyes esetekben, amikor a pályázó anyaga beadásra készen volt.	Következetesen készüljenek a kiírások, ezeken még ésszerű időben történjen esetleges változtatás.
A Közreműködő Szervezet (KSZ) segítségének az igénybevétele többször problematikus (nem elérhető).	Amennyiben a pályázónak problémája van a pályázattal kapcsolatban, mindig legyen elérhető a KSZ.
A két pályázat közötti 6 hónap szűkös.	Ha nem kellene újra beadni az első forduló anyagot, igazolásokat, valószínűleg elég lenne a 6 hónap vagy kevesebb.
A KSZ szűk, szankcionálható határidőket szabott, azonban a felmerülő kérdésekre a válaszokkal hónapokat várt.	Az egyoldalú követelmények enyhítése. Illetve amennyiben elvárja a gyors reakciót, akkor a KSZ is ésszerű időn belül reagáljon.
A KSZ-nél gyakori volt a személyi változás, ez bonyolulttá tette az ügyintéztést.	A KSZ próbáljon meg egy pályázatra állandó ügyintézőket/tanácsadókat delegálni, biztosítsa a folytonosságot.
A KSZ nem mindig volt összhangban a „szakmával”.	Olyan szakértők adjanak tanácsot, akik a kivitelezők „nyelvét” ismerik és a szakmában használatos fogalmakat megfelelően használják.
Dokumentumok többszöri benyújtásának feleslegessége.	Amennyiben a pályázó benyújtott már egy dokumentumot az első forduló során, azt ne kérjék be még egyszer vagy kétszer.
Nem volt érdemi projektfejlesztési időszak a két forduló között. Nem volt lehetőség átcsoportosításokra és újragondolásra.	A két forduló között biztosítsanak lehetőséget a projektfejlesztésre, változtatásokra.
Túl hosszú a pályáztatás.	Egyfordulós eljárással gyorsabban és egyszerűbben folyik a pályázás, míg kétfordulós eljárás esetén minimum másfél év. Emiatt csúszik a beruházás, míg az építési beruházások esetében különösen fontos az évszakok szerepe.

## 2. A TÁMOP-2.2.3/07 Térségi Integrált Szakképző Központok<sup>4</sup>

### 2.1. Röviden a kétfordulós TISZK-eljárásról

Minden kezelő szervezetnek, így a közreműködő szervezet feladatait ellátó ESZA Kht.-nak is van egy belső szakértői adatbázisa, ők véleményezték a projektfejlesztés időszakában készült szakmai anyagokat. A fejlesztési időszakban két nagyobb mérföldkő volt (a fejlesztés 1/3-ánál és 2/3-ánál), amikor a kezelő szervezet kapcsolatba lépett a pályázókkal. A kezelő szervezet pénzügyi munkatársai segítették a költségvetés tervezését. Külön folyt a pénzügyi és a szakmai tervezés; a szakmai véleményekből és a pénzügyi javaslatokból dolgozott a központi koordinátor. A szakmai szakértők nem értékelték a maguk által fejlesztett projekteket. Így általában azok a szakértők értékelték a fejlesztés után, a második fordulóban a pályázatokat, akik az első fordulóban is.

### 2.2. Az interjúkról általában

A megvizsgálni kívánt pályázati kiírással kapcsolatban összesen öt személlyel készítettünk interjút. Közülük három (két közép-magyarországi és egy nem közép-magyarországi) olyan személlyel, akik valamelyik TISZK részéről a pályázatokért – részben – felelősek voltak (pályázati író, pályázati kapcsolattartó), vagy érdemi információval rendelkeznek a pályázati eljárásról (TISZK-vezető, projektmenedzser). Rajtuk kívül olyan személyel készítettünk interjút,

aki a pályázati időszakban a kezelő szervezet (esetünkben az ESZA Kht.) munkatársa volt, és részt vett a TISZK-es pályázatok koordinációjában, illetve egy ERFA-menedzser véleményét is megkérdeztük.

A velük készített interjúk alapján viszonylag átfogó képet kaptunk arról, hogy a TÁMOP-2.2.3/07 pályázatban bármilyen szempontból érdekelt emberek hogyan vélekednek a pályázati eljárásról, a kezelő szervezet által végzett munka minőségéről, a pályázati kiírásról és további, a pályázati projekttel kapcsolatos kérdésekről. Összességében elmondható, hogy a kétfordulós pályázati eljárás, továbbá a kezelő szervezet közreműködése nem aratott osztatlan sikert a pályázók körében; véleményük meglehetősen negatív, tapasztalataik rosszak. Mindemellett látnak fantáziát a kétfordulós eljárásban, de – megítélésük szerint – érdemi átalakítás nélkül ez a rendszer nem működtethető eredményesen.

### 2.3. Részletes vélemények

Ebben a fejezetben három pontba gyűjtöttük a megkapott információt. Elsőként a kétfordulós eljárás előnyeit, ezt követően a hátrányait ismertetjük, végül azokat a véleményeket gyűjtjük össze, amelyek a „hogyan tovább?” kérdésre adnak valamelyes választ. Az egyes pontok végén, a fontosabb kérdések kapcsán röviden jelezzük a válaszadói összetételt, illetve a válaszadási tendenciákat is, ami azért tűnik fontosnak, mivel a pozitívumok említése elsősorban kiírói szempontból jellemző, a negatívumok pedig pályázói oldalról jelentkeznek, de mégsem homogén módon.

<sup>4</sup> Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hivatalos honlapja: <http://www.nfu.hu/content/1386> (2009.09.03.)

*A kétfordulós eljárás előnyei:*

- az indikátorokat pontosabban, jobban meg lehet határozni;
- kiérleltebb projekteket sikerült a második fordulóban összeállítani;
- a pályázatok kb. 90 százalékában erőteljes javulás volt kimutatható az első fordulóban benyújtott projektötletekhez képest;
- a fejlesztés során nyújtott segítség következtében könnyebb a megfelelés a szigorú elvárásoknak.

*A kétfordulós eljárás hátrányai:*

- rövid volt a projektfejlesztési időszak (40 nap, a mintaországokban általában rendelkezésre álló 120 helyett);
- mivel az ütemterv elfogadása is időt vett igénybe, a fejlesztési szakasz még jobban rövidült;
- sokszor változtak a szereplők, akik a pályázat kialakításában részt vettek – ez megnehezítette az együttműködést és a fejlesztést;
- a szakmai és a pénzügyi fejlesztés külön ment, semmilyen szinten nem értek össze;
- a fejlesztési szakaszban is kiütközött a pályázati szakasz előkészítetlensége – a pályázati szakaszban felmerült kérdéseket a fejlesztési szakaszban sem tudják megválaszolni;
- ugyanazt kellett beadni a második, mint az első körben;
- a pályázók nem kaptak tartalmi segítséget a fejlesztéshez;
- az ESZA Kht. minden eljárási szabályt megsértett – pénteken ötkor érkező e-mailek hétfői határidőkkel;
- az ESZA Kht. időközben találta ki, hogy mire van szüksége;
- a pályázati és fejlesztési szakasz összességében nagyon elhúzódtott – sok

az egy év az adminisztrációra, előkészítésre;

- a pályázatok lezárulását követően nincsen kapcsolat a TISZK-ekkel – gyakran pályázatíró cégek emberei írták a pályázatokat, nem helyi érintettek;
- nehéz volt azonosítani a tényleges projektgazdákat – nem volt kijelölve egy-egy valódi, egyszemélyi felelős;
- a kétfordulós pályázatokat a beruházásos projektekhez találták ki, itt pedig tartalomfejlesztési feladatok is voltak;
- a kétfordulós eljárásba fektetett energia nagyobb volumenű, legalább 2–3 milliárdos fejlesztési projekteknél válsul meg.
- az indikátorok 10 százaléknál jobban ne változzanak az 1. és a 2. forduló között – az indikátorok nehezen teljesíthetők;
- nem állt rendelkezésre központi sablon – egy nagy pályázatíró cég által az ország különböző részein készített, a pályázatban beadott PIK (programirányítási kézikönyv) hasonló koncepció mentén készült, de a lokális érdekek felülírhatták;
- a két forduló közt elvileg lett volna alkalom tisztázni a TISZK jogi hátterét, lett volna lehetőség érdemi projektfejlesztésre, de ez nem működött, a KSZ ezt a szakmailag túl széles körű feladatot nem tudta ellátni.

Még a pályázati és fejlesztési időszakban az ESZA Kht.-nál dolgozó interjúalany is elmondta, hogy kevés volt a fejlesztésre szánt idő. Az ő interpretációjában azért kaphatott ez mégis némileg pozitív színezetet, mert a szűk határidő következtében hamarabb el lehetett jutni a folyamat végére, ami a pályázók számára – szerinte – mindenképpen hasznos volt.



Az egyik, alapvetően a kétfordulós eljárást pártoló interjúalany véleménye szerint a szakmai fejlesztést igénylő programoknál lehet haszna a kétfordulós eljárásrendnek, ebben az esetben mégis azért volt haszontalan, mert az összes projekt egy főre volt telepítve, akinek – annak ellenére, hogy felkészült szereplő – esélye sem lehetett, hogy a projektek tartalmát meg tudja ismerni. Az egész kétfordulós eljárás a határidők betartására irányult, emiatt inkább bosszantó volt, hátráltatta a munkát. Szakmai támogatást nem kaptak, ellenben az ESZA Kht. minden létező eljárási szabályt megszegett.

Egy másik interjúalany által említett érdemi bírálat volt, hogy azért volt fölösleges a két forduló, mert ugyanazt kérték beadni a második körben, mint az elsőben. Nem változott közben a cél, a környezet és az alapötlet. Az erőfeszítés arra irányult, hogy az ESZA Kht. által támasztott formai követelményeknek megfeleljenek. Ő is kiemelte, hogy fejlesztési segítséget nem, pusztán egy menetrendet kaptak az ESZA Kht.-tól, amelynek sem kapacitása, sem embere, sem ideje nem volt arra, hogy a pályázókat érdemben segítse. Emellett kiemelte, hogy elhúzódt az előkészítési és pályázati szakasz: kitolták a beadási határidőt, későn kaptak eredményt.

#### 2.4. Belső tapasztalatok

- A TÁMOP-2.2.3-as pályázat lényegében „kísérleti nyúl” volt.
- Van az igényelhető támogatás szempontjából egy értékhatár, ahol már érdemes ezt alkalmazni: min. 2, max. 4 milliárd forintos ERFA-projekt, ahol a megvalósítás legalább 24 hónap.
- Ezt megelőzi egy féléves fejlesztési, azt pedig egy féléves pályázattási szakasz; így összesen egy évet elvisz az adminisztráció.
- Összességében 3 évet kell számítani egy-egy ilyen pályázati projekt esetében.
- A túl sok kétfordulós eljárás senkinek sem jó: sem a pályázóknak, sem a pályázató/közreműködő szervezetnek. Az előbbieket a pályázati és fejlesztési időszakban az ESZA Kht.-nál dolgozó interjúalany véleményének összefoglalását tartalmazza. Hangsúlyozottan támogatta a kétfordulós eljárásrend megfelelő adminisztratív előkészítettségét, amely – megítélése szerint – a pályázatok javát szolgálhatja. Emellett még azt emelhetjük itt ki, hogy elsősorban az infrastrukturális beruházásokkal kapcsolatban támogatja a kétfordulós pályázati szisztémát.

#### *Elképzelések a jellel és a jövővel kapcsolatban:*

- sokszor előfordul, hogy az RFT (Regionális Fejlesztési Tanács) a 21 nap alatt egyszerűen nem reagál;
- a határidő-eltolódások miatt ellehetetlenülnek a projektek, lassan indulnak be, éves csúszások is előfordulnak;
- az önkormányzatokat/pályázókat is meg kell kérdezni, hogy számukra fontos-e a kétfordulós eljárás;
- a TÁMOP- 2.2.3-as projektnél teljes forráslekötés valósult meg, sőt emelni kellett a rendelkezésre álló forrást – 2009-ben már jóval kisebb a rendelkezésre álló keret;
- hosszú távon megtérülő projektekről van szó, hatásuk 2015 körül lesz érezhető;
- időközben sok minden változott: Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságok (RFKB) jöttek létre;

- lehetséges probléma: ha az RFKB-k olyan döntéseket hoznak, amelyek a TISZK-ek szerződéseiben vállaltaktól eltérő indikátorokat eredményeznek, akkor komoly probléma alakulhat ki;
- folyamatos egyeztetés, szakmai koordináció szükséges;
- két pályázati kör lement; a harmadik körnek csak úgy van értelme, hogy az eddig elkészült, de nem nyertes pályázatok kapnak még egy esélyt.

### 3. Környezet és Energia Operatív Program

A kétszintű pályázati rendszer vizsgálatának keretében a következő pályázatokban részt vett szakemberekkel készült interjú:

- KEOP 2.3.0/2F A települési szilárdhulladék-lerakókat érintő térségi szintű rekultivációs programok elvégzése.
- KEOP 1.1.1/2F Települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszerek fejlesztése.
- KEOP 1.2.0/2F Szennyvíz-elvezetés és -tisztítás.<sup>5</sup>
- A European Comformity Check Vállalkozásfejlesztési Tanácsadó Intézet, ahol főleg GOP-pályázatokkal foglalkoznak, ugyanakkor széles körű ismeretekkel rendelkeznek a KEOP pályázatait illetően is.
- „Hulladéksors” szakmai folyóirat. A témában jártas, fontos KEOP-os kapcsolati tőkével rendelkező szakértők.

Az interjúk során a felmerült problémák, a pályázók által tapasztalt nehézségek jellegüket tekintve jól tipizálhatók. Fontos megjegyezni azonban, hogy a kapott

válaszok nem elegendők vagy kielégítők, az interjúalanyok – egy-két kivétellel – csupán általánosságokat említettek. Ugyanakkor az érintettek a felvetett problémák mindegyikét gyakorlatilag ugyanabban a formában említették, így ebből is levonható a következtetés a kétfordulós pályázatok gyakorlati működéséről – a pályázók szemszögéből.

Összességében elmondható, a pályázók egyértelmű véleménye az, hogy a kétszintű eljárásrend elméleti koncepciója alapvetően jó, ugyanakkor gyakorlati megvalósítása éppen az ellenkező hatást érte el. A megkeresett pályázók a kétszintű eljárásrenddel elégedetlenek, kivétel nélkül az eljárás bonyolultságát, túlbonyolítását hangsúlyozták, és azt, hogy ugyan a pályázók életét nem, de a pályázattértékelők életét mindenképp megkönnyíti.

#### 3.1. A KEOP 2.3.0/2F a települési szilárdhulladék-lerakókat érintő térségi szintű rekultivációs programok elvégzése

A pályázat célja a környezetet és a lakosságot is folyamatosan veszélyeztető, műszakilag nem megfelelő, bezárt, illetve felhagyott szilárdhulladék-lerakók rekultivációja. A kiírásra települési önkormányzatok, valamint önkormányzati társulások pályázhattak. A támogatás maximális aránya 100 százalék, a forrást a Kohéziós Alap és a Magyar Köztársaság társfinanszírozásban biztosítja, amelynek összege ebben a konstrukcióban 59,27 milliárd forint. A támogatott projektek száma 3, a megítélt összeg ezen projektek esetében 5 és 7 milliárd forint között

<sup>5</sup> Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hivatalos honlapja: <http://www.nfu.hu/content/57> (2009.09.03.)



mozog, a támogatás aránya mindhárom projektnél 100 százalék.

Ezzel a pályázattal kapcsolatban az általános nehézségeken kívül felmerült egy igen *specifikus probléma*, mégpedig az, hogy a pályázó az első fordulóban még működő, de a második fordulóra már bezárt szilárdhulladék-lerakót nem veheti fel a rekultivációban részt vevő lerakók közé. Véleményem szerint, az ilyen esetekben *a rendszer rugalmasabbá tétele, esetleg a pályázat egyedi elbírálásának lehetőségé* megoldást nyújthatna a problémára.

Itt említették, az igencsak aktuális – ugyanakkor a jelen témához közvetlenül nem kapcsolódó – problémát, az *5 százalékos áfaemelés, amely a pályázók önerő-hozzájárulását növeli meg*. Ez különösen igaz a kis összegű támogatásokra, amelyek esetében az önerő oly mértékben nőhet, amelyet egy kistelepülés nem tud finanszírozni.

### **3.2. A KEOP 1.1.1/2F Települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszerek fejlesztése**

A konstrukció célja, a hatályos jogszabályok előírásaival összhangban, a helyi adottságoknak megfelelő, technológiájában differenciált hulladékgazdálkodási módszerek bevezetése. A konstrukció keretében a projektek megvalósítására 85,5 milliárd forint áll rendelkezésre a 2009–2010. időszakban. A kiírásra települési önkormányzatok és önkormányzati társulások pályázhattak, a támogatás maximális aránya 70 százalék, a támogatott projektek száma 2. A megítélt összeg 6, illetve 12 milliárd forint, a támogatás aránya 68 és 70 százalék.

Az interjú során az derült ki, hogy a *két forduló – céljával ellentétben – nagy-*

*ban lassítja a folyamatot*. A probléma megoldására javasolt ötlet az első forduló gyorsabbá tétele, egy, a Gazdaságfejlesztés Operatív Programban működő *jogosultsági vizsgálat*hoz hasonló *kritériumrendszer bevezetése* a KEOP esetében is. Ez felválthatná az első fordulót. Így ha a pályázó a kritériumoknak megfelel, úgy automatikusan jogosult lenne részt venni a második fordulóban is.

### **3.3. KEOP 1.2.0/2F Szennyvíz-elvezetés és -tisztítás**

A konstrukció célja a 91/271/EGK irányelvnek, valamint a csatlakozási szerződésben vállalt kötelezettségnek megfelelően, a 2000 lakos egyenérték feletti agglomerációk csatornázási feladatainak, szennyvízkezelésének, korszerű iszapkezelésének és hasznosításának, és a folyékony hulladék szennyvíztisztító-telepi elhelyezésének támogatása. Emellett a konstrukciónak speciális célja is van. Ez pedig az uniós és a hazai jogszabályi előírások megvalósítása, különösen az ország települési csatornázottságának és az összegyűjtött szennyvizek befogadókba engedése előtti biológiai tisztítás arányának növelése. A kiírás forrását a Kohéziós Alap és a Magyar Köztársaság költségvetése társfinanszírozásban biztosítja. A támogatás maximális mértéke 85 százalék.

A legnehezebb dolgom az erre a kiírásra pályázóval volt. Pályázat-specifikus problémát nem tudtak megosztani velem, csupán a KEOP pályázataira *általánosan jellemző nehézségekre mutattak rá*. *Az egyik a folyamat bonyolultsága, különös tekintettel a különböző engedélyek beszerzésére*. Itt természetesen az eljárás egyszerűsítését szorgalmazza a pályázó. *A másik pedig az, hogy az egyes*

projektek értékelése túlságosan szubjektív, nem lehet „ránézésre tudni, hogy az adott pályázat hogyan fog szerepelni”. Megkönnyítené a pályázók munkáját, ha a rendszer kiszámíthatóbb lenne.

Fontosnak tartok megemlíteni még néhány olyan javaslatot a pályázók részéről, amelyek szóba kerültek a beszélgetések során. *Az egyik ilyen javaslat a támogatás aránymértékének egységesítése.* A pályázók nem tudják (tudhatják), hogy adott esetben mi dönti el a támogatás arányát. *A másik, a szén-dioxid-kvóták értékesítéséből származó bevételek pályáztatása,* amely ugyan nem hulladékgazdálkodás, de a Környezet és Energia Operatív Program keretébe tartozik. Ezen pályázatok kiírásának már meg kellett volna történni. Ez jól érzékelhetően zavarja a témában érintetteket. Végezetül pedig, ahogy a „Hulladéksors” című szakmai folyóirat főszerkesztőjétől megtudtam, egyértelműen igény mutatkozik a *KEOP megnyitására a magánvállalkozások számára.* Természetesen a megújuló energiaforrás témakörben ez a lehetőség már létezik, de ott is nagyon rossz eredménnyel.

#### 4. Konklúzió

Arra a feltett alapkérdésre, hogy a kétfordulós típusú pályáztatási eljárás betölti-e eredeti szerepét a gyakorlatban, vagyis hogy mindamellett, hogy kiszűri a nem megfelelő projektelképzeléseket, a pályázók számára egyszerűsíti a pályázatkészítést a lépcsőzetességgel, és elég időt hagy a projektfejlesztésre, a kutatás alapján a válasz: *nem.* A kétfordulós pályázati eljárás inkább bonyolultabbá teszi a pályázás, a ráfordítandó idő-, illetve anyagi és humánerőforrás-igény az

esetek többségében megduplázódik az egyfordulós eljáráshoz képest. A pályázók többsége, ha tehetné, inkább az egyfordulós eljárást választaná a kétfordulós helyett.

Összességében a KEOP-pályázatok esetében is elmondható, hogy a kétszintű eljárásrend a jelenlegi formájában működőképes ugyan, de a pályázat készítője szempontjából egyáltalán nem hatékony. S bár célját nem érte el, mégis érdemes lenne a rendszert felülvizsgálni, és a pályázók bevonásával átalakítani.

Javaslatunk szerint a kétfordulós rendszert úgy kellene átalakítani, hogy az első forduló szerepe egyfajta előminősítés legyen, és itt derüljön ki, hogy kinek mely pályázatot érdemes érdemi módon, részletesen kidolgozni, és ne kelljen az első fordulóra lényegében az egész pályázatot elkészíteni.

Nem a pályázati eljárásrenddel kapcsolatos, ugyanakkor érdemi probléma, hogy sokszor gondot okozott az, hogy a pályázatokat nem helyi ember, hanem a viszonyokat nem ismerő, külsős pályázati író készítette, aki egy sablon alapján több projektet is be tudott adni, amelyek sorsát később nem követte nyomon. Ez a probléma – amiről azt is mondhatjuk, hogy a pályázó magánügye – akkor válhat különösen érezhetővé, amikor nem kerül sor érdemi tartalmi fejlesztésre a második körben, így a kezelő szerv részéről sem érkezik input a tartalmi kérdésekkel kapcsolatban. Tehát érdemi tartalmi fejlesztéssel nem csupán életképebb projekteket lehetne létrehozni, hanem azt a problémát is fel lehetne oldani, hogy a pályázó a pályázat tartalmának valódi ismerete nélkül juthasson el a megvalósítás megkezdéséig.



Összegezve:

- döntési kompetenciák leszűkítése;
  - felelősségi körök növelése;
  - több pályázat kiírása;
  - érdemi különbségtétel az egyes fordulók között;
  - az első forduló előminősítő szerepének erősítése;
  - a második fordulóban a tartalmi fejlesztés érdemi támogatása;
  - valódi, tartalmi támogatást adni tudó szakértők alkalmazása;
  - pénzügyi és tartalmi fejlesztés közös csatornába terelése;
  - valamint az első fordulóban elbukott pályázók számára új pályázati kiírás biztosítaná a kétfordulós pályázati rendszer eredeti elképzelések szerinti, hatékony működését.
-

## Az Európai Unió főbb gazdasági folyamatai, 2009

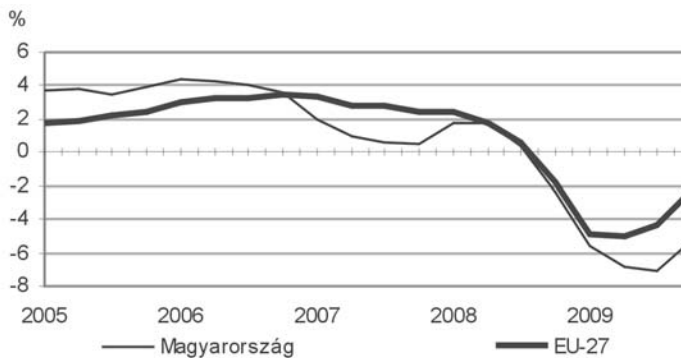
Az amerikai másodlagos jelzálogpiacról 2007 nyarán kiindult folyamatok, az ezt követően globálissá vált pénzügyi és gazdasági válság rendkívül nagy hatással volt a világgazdaságra, a globális konjunktúrára. A világgazdasági válság hatására a globális GDP volumenének bővülése 2008-ban 3%-ra lassult, 2009-ben pedig már 0,8%-os csökkenés következett be. A fejlett gazdaságok esetében a bruttó hazai termék 2009-ben 3,2%-kal csökkent, a fejlődő és felzárkózó országokban ugyanakkor folytatódott a növekedés (2,1%).

2009-ben az Egyesült Államok bruttó hazai terméke 2,4%-kal maradt el az egy évvel korábitól, a csökkenés hátterében főként a magánszektor beruházásainak és fogyasztásának zsugorodása állt. Az Európai Unióhoz hasonlóan a recesszió – technikai értelemben legalábbis – az Egyesült Államokban is az év harmadik negyedében ért véget, s 2009 utolsó negyedében már 1,4%-os növe-

kedés következett be az egy negyedével korábbi szinthez képest.

Japán bruttó hazai terméke a 2008. évi 1,2%-os csökkenés után 2009-ben 5,2%-kal esett vissza. Kína GDP-je ezzel szemben közel 9%-kal nőtt, mindössze egy százalékponttal kisebb ütemben, mint 2008 során.

Magyarország közvetlen nemzetközi környezetének, az Európai Unió (EU-27) tagországainak együttes gazdasági teljesítménye 2009-ben 4,2%-kal esett vissza. Az unióban a legnagyobb csökkenés – az előző év azonos negyedéhez képest – a második negyedévben következett be (5,6%), az év utolsó három hónapjában – nagyrészt az egy évvel korábbi alacsony bázis miatt – ennél kisebb, 1,9%-os mérséklődés volt megfigyelhető. Az előző negyedévhez viszonyított indexek az év második felében már a gazdasági teljesítmény bővülését jelzik, bár annak mértéke egyelőre igen szerény (a harmadik negyedévben 0,3%-os, az



1. ábra. A GDP változása az előző év azonos negyedéhez képest

1. táblázat. A GDP volumenének változása az Európai Unióban

	Az előző negyedévhez képest*				Az előző év azonos időszakához képest				2009. év az előző évhez képest
	2009				2009				
	I. n.év	II. n.év	III. n.év	IV. n.év	I. n.év	II. n.év	III. n.év	IV. n.év	
Európai Unió (EU-27)	-2,4	-0,3	0,3	0,1	-5,2	-5,6	-4,0	-1,9	-4,2
Eurózóna	-2,5	-0,1	0,4	0,0	-5,2	-5,5	-3,8	-1,7	-4,1
Ausztria	-2,2	-0,5	0,5	0,4	-4,9	-5,1	-3,2	-1,4	-3,6
Belgium	-1,7	-0,1	0,7	0,3	-4,0	-4,4	-2,9	-1,1	-3,1
Bulgária	-25,8	14,5	15,9	-4,4	-3,5	-4,9	-5,4	-5,9	-5,0
Ciprus	-0,6	-1,2	-0,8	-0,3	0,6	-1,7	-2,8	-3,0	-1,7
Csehország	-4,1	-0,3	0,6	0,7	-3,9	-5,2	-5,0	-2,8	-4,8*
Dánia	-1,8	-1,9	0,4	0,2	-3,9	-7,2	-5,2	-3,2	-4,9
Észtország	-9,0	-2,3	-0,5	2,5	-15,0	-16,1	-15,6	-9,5	-14,1
Finnország	-5,2	-0,3	0,3	0,0	-7,8	-9,2	-8,9	-5,1	-7,8
Franciaország	-1,3	0,3	0,2	0,6	-3,3	-3,4	-2,1	-0,3	-2,2
Görögország	-1,0	-0,3	-0,5	-0,8	-1,0	-1,9	-2,4	-2,5	-2,0
Hollandia	-2,3	-1,1	0,5	0,2	-4,5	-5,5	-3,7	-2,2	-4,0
Írország	-2,0	-0,7	-0,1	-2,3	-8,7	-7,4	-7,1	-5,1	-7,5
Lengyelország	0,3	0,7	0,6	1,2	0,9	1,2	1,2	3,3	1,7
Lettország	-10,7	-0,4	-4,0	-2,9	-17,8	-18,4	-19,0	-16,9	-18,0
Litvánia	-13,7	-1,0	1,0	0,5	-13,3	-19,5	-14,2	-12,8	-15,0
Luxemburg	-1,3	-1,6	4,8	-0,2	-6,1	-7,6	-1,1	1,5	-3,4
Magyarország	-2,3	-1,4	-1,2	-0,4	-6,7	-7,5	-7,1	-4,0	-6,3
Málta	-1,0	-0,5	0,6	0,9	-2,0	-3,9	-2,4	0,5	-1,9
Nagy-Britannia	-2,6	-0,7	-0,3	0,4	-5,5	-6,5	-4,7	-2,9	-4,9
Németország	-3,5	0,4	0,7	0,0	-6,4	-7,0	-4,7	-1,7	-5,0
Olaszország	-2,7	-0,5	0,5	-0,3	-6,7	-6,4	-4,4	-2,7	-5,0
Portugália	-1,9	0,6	0,5	-0,2	-4,1	-3,6	-2,2	-0,9	-2,7
Románia	-41,6	18,8	26,9	6,3	-6,2	-8,7	-7,1	-6,5	-7,1
Spanyolország	-1,7	-1,0	-0,3	-0,1	-3,8	-4,8	-3,8	-2,2	-3,6
Svédország	-0,9	0,0	-0,1	-0,6	-6,5	-6,8	-5,2	-0,9	-4,9
Szlovákia	-8,1	1,2	1,6	2,0	-5,7	-5,5	-4,9	-2,6	-4,7
Szlovénia	-6,8	0,3	0,6	0,1	-8,2	-9,2	-8,3	-5,5	-7,8

\* Románia és Bulgária kivételével szezonálisan és naptárhatással kiigazított adatok.

utolsóban pedig 0,1%-os) volt. Lengyelország kivételével valamennyi tagállamban csökkent a GDP volumene, a nagy tagállamok közül a visszaesés mértéke Franciaországban 2,2%-os volt, Nagy-Britanniában, Németországban és a már 2008-ban is visszaesést elszenvedő

Olaszországban pedig 4,9–5,0% közötti.

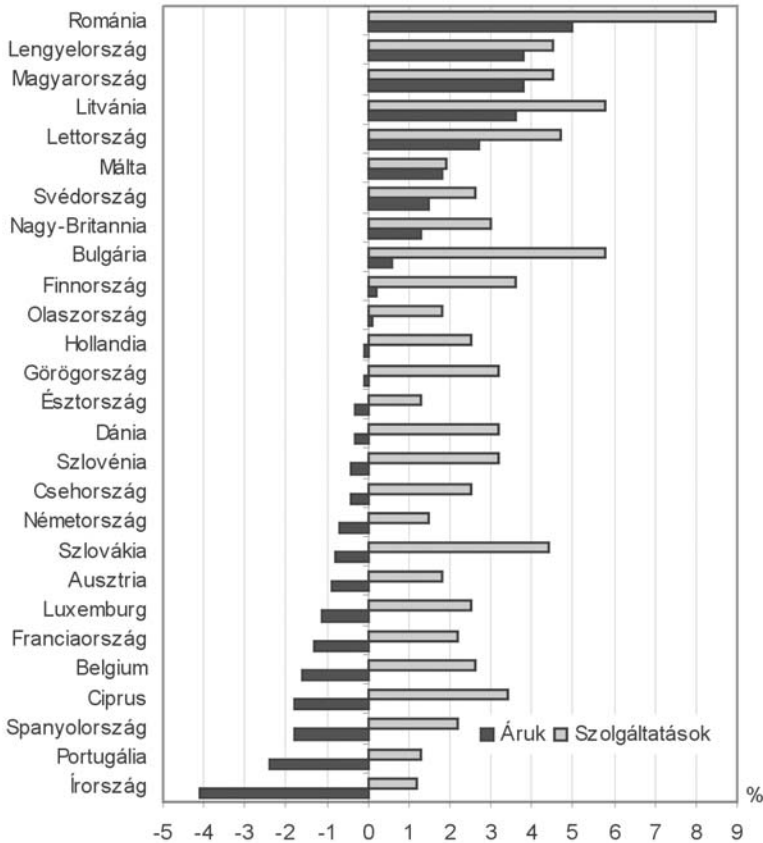
A háztartások végső fogyasztási kiadása 2005 és 2007 közötti három év átlagában az unió minden tagországában emelkedett, legnagyobb ütemben 10% körül, illetve azt meghaladón a balti ál-

lamokban és Romániában. Az unió 27 tagországában átlagosan 2% körüli mértékben nőtt a fogyasztás. 2008-ban a gazdasági válság begyűrűzésével párhuzamosan 0,8%-ra lassult a fogyasztás bővülése, amit 2009-ben 1,7%-os csökkenés követett. A gazdasági válság keresletszűkítő hatásaként 2009-ben mindössze hat tagországban figyelhető meg stagnálás, illetve szerény emelkedés (Ausztria, Csehország, Franciaország, Németország, Lengyelország, Málta), a fogyasztás legerőteljesebb visszafogása ugyanakkor a korábban magas dinamikát

mutató balti országokat és Romániát jellemezte.

A kedvezőtlen kilátások, a fogyasztói bizalmatlanság miatt a *háztartások megtakarításai* a válság kibontakozásával meredeken emelkedtek; 2009 harmadik negyedében történt először csökkenés a szezonálisan kiigazított bruttó megtakarítási rátában, amely így az unió átlagában 13,7%-ot tett ki.

A *fogyasztói árak* az unió átlagában a 2000-es években évi 2–3%-kal nőttek. A válság hatására szűkülő kereslettel összefüggésben 2009-ben mindössze 1%



2. ábra. A fogyasztói árak változása, 2009  
(előző évhez képest)

kal emelkedtek az év során, ezen belül májustól októberig nem érte el az 1%-ot a pénzromlás üteme.

A *fogyasztási főcsoportok* közül a szesz ital, dohányáru drágult leginkább egy év alatt, 5,6%-kal, az oktatás, illetve a szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás 2,2–3,1, az élelmiszerek, alkoholmentes italok, a lakásszolgáltatás, víz, villamos energia, a lakberendezés, lakásfelszerelés, az egészségügy, a szabadidő és kultúra 2% alatt drágult. 0,4–2,1%-kal csökkentek az árak a ruházat és lábbeli, a közlekedés, továbbá a távközlés terén.

A legnagyobb mértékű drágulás Romániában következett be, itt 5,6%-kal nőttek az árak, Litvániában, Magyarországon és Lengyelországban 4–4,2%-os volt az infláció. Három tagállamban – Írországbán, Spanyolországban, Portugáliában – defláció következett be.

Az Európai Unió tagországaiban a *bruttó állóeszköz-felhalmozás* volumene az ezredforduló óta szinte folyamatosan emelkedett. A felhalmozás dinamikája 2006–2007-ben érte el csúcspontját, amikor 6% körüli átlagos volumenbővülés következett be. A gazdasági válság hatására már 2008-ban megmutatkoztak a visszafogás jelei, 2009-ben azonban jelentős, több mint 11%-os volt a visszaesés. 2009-ben az Európai Unió valamennyi gazdaságában csökkent a bruttó állóeszköz-felhalmozás az előző évhez képest, legnagyobb mértékben, 25–43%-kal Bulgáriában, Romániában, a balti országokban és Írországbán. Lengyelországot ugyanakkor, ahol a bruttó hazai termék – az unióban egyedülként – nem csökkent 2009-ben, lényegében stagnáló állóeszköz-felhalmozás jellemezte. A bruttó állóeszköz-felhalmozás GDP-hez mért aránya az Európai Unió tagállamaiban az előző évihez képest 2

százalékponttal kisebb, átlagosan 19% volt, valamelyest alacsonyabb a magyarországi arányszámnál (20%). A mutató alakulása hazánkban az utóbbi években ingadozásokkal, de csökkenő tendenciát jelez. Az unió feltörekvő országaiban – különösen a balti országokban, valamint Bulgáriában és Romániában – a magyarországinál lényegesen magasabb szinten állandósult a ráta, de a 2009-ben elszenvedett visszaesés következtében az unió átlagához közelebb került, illetve Litvánia esetében az alá süllyedt.

Az Európai Unió *ipari termelése* a 2003 és 2007 közötti növekedés után már 2008-ban csökkenni kezdett, de ez akkor még – éves szinten – csupán 1,7%-ot tett ki. 2009 során már 13,9%-kal esett vissza a termelés munkanaphatással kiigazított adatok alapján. (Az áprilisi mélypont után enyhülni kezdett a csökkenési ütem, novemberben és decemberben már egyszámjegyű volt.) A visszaesés Lengyelországban volt a legenyhébb, 3,6%, emellett Hollandiában, Portugáliában, Cipruson és Görögországban viszonylag mérsékelt, 8–9% közötti volt. A legmélyebb visszaesést Észtországban (–26%) mérték, emellett a finn 21%-os csökkenés – amelynek hátterében részben a Nokia termelésének visszafogása áll – is igen jelentős volt.

Az *ágazatok* közül a feldolgozóipar zuhanása volt a legnagyobb, 15%-os, a bányászaté 11, a villamosenergia-, gáz-, gőzellátás, légkondicionálásé 6%. Minden feldolgozóipari ágazatban kisebb volt a termelés volumene, mint 2008-ban, a legenyhébb mérséklődéssel az élelmiszeriparnak kellett szembenéznie (–1%), míg a fémalapanyag, fémfeldolgozási termék, a gép, gépi berendezés, valamint a járművek gyártása 21–25%-kal lett kevesebb.

A megfigyelt feldolgozóipari ágazatokban az új rendelések volumene az előző évi 4,9%-os csökkenést követően 22%-kal alacsonyabb volt 2009 végén, mint egy évvel korábban, de a novemberi egyszámjegyű csökkenés, majd a decemberi enyhe növekedés az iparág javuló helyzetét vetíti előre. A *rendeltetés szerinti ágazatcsoportok* közül a továbbfelhasználásra termelő és a beruházási javakat gyártó ágazatok rendelései mintegy egynegyedükkel estek vissza, a tartós fogyasztási cikkek előállítók rendelései 11%-kal csökkentek. A nem tartós fogyasztási cikkek gyártó ágazatok rendelései mérséklődtek legkevésbé, 3,9%-kal.

Az új rendelések – csakúgy, mint a termelés – minden országban visszaestek, a legnagyobb mértékben, 36%-kal Litvániában; emellett az észtországi, finnországi és luxemburgi szint is 30–33%-kal alacsonyabb az egy évvel korábbinál. A csökkenés üteme Írországban volt a legalacsonyabb, de itt is elérte a 11%-ot. Az ipari termelést tekintve kismértékű visszaesést produkáló Lengyelország a rendeléseket tekintve is a legkevésbé kedvezőtlen helyzetű, ami ebben az esetben az uniós átlagnál 3 százalékponttal enyhébb (19%-os) csökkenést jelent.

Az ipar termelői árai az EU-ban – az előző évi 6,2%-os emelkedés után – 2009-ben 3,7%-kal csökkentek. Ezen belül a *belföldi értékesítés árai* átlagosan 4,3%-kal maradtak el az egy évvel korábbi szinttől, Magyarországon, Lengyelországban és Romániában ugyanakkor enyhe, Máltán 11%-os növekedés következett be. A *külpiazi értékesítés* árindexe 2,6%-os mérséklődést jelzett, a legnagyobb mértékben, egyötödével Litvániában csökkent.

Az *építőipari termelés* egy évtizeden keresztül tartó növekedését az épületek építésének folyamatos bővülése alapozta meg. 2008-ban a termelés összességében az unióban 3,1, majd 2009-ben további 8,7%-kal csökkent. Az *épületek építésének* 11%-os visszaesését az *egyéb építményeken* végzett munka volumenének csekély növekedése nem tudta ellensúlyozni.

A 22 tagállamra rendelkezésre álló adatok szerint a visszaesés a balti államokban volt a legmélyebb, közülük is Litvániában, ahol közel felével kisebb volt a termelés volumene, mint 2008-ban. Németországban stagnált a termelés, Luxemburgban és Lengyelországban mérték növekedést. A lengyel 4,5%-os teljesítménynövekedés mögött a lakásépítések mélyrepülése, viszont az egyéb építmények volumenének 27%-os szárnyalása áll. (Az országot a cseh határ menti Gliwicétől a balti-tengeri kikötőkkel összekötő autópálya amellet, hogy a gazdasági vérkeringést elősegítő, fontos útvonal, politikai kérdés is: a 2012. évi labdarúgó Európa-bajnokságra a még hiányzó szakaszokat is meg kell építeni.) Még négy uniós országban az egyéb épületek építésének teljesítménynövekedése tompítja valamelyest az építőipar termelés-csökkenését, mégpedig Magyarországon, Csehországban, Spanyolországban és Nagy-Britanniában.

Az *építőipar termelőiár-indexe* uniós átlagban – folyamatos növekedés után – 2009-ben 1,5%-os csökkenést jelzett. Míg 2008-ban egyedül Írországban mutatkozott árcsökkenés, 2009-ben az *országok* nem teljes körére rendelkezésre álló adatok szerint 12 országban. A visszaesés Litvániában a legmélyebb, 14%. Nyolc országban 0,2–2,1%-os emelkedést mutatnak az adatok, többek között



Spanyolországban és Cipruson is, ahol az építőipar jelentősége igen számottevő.

A *kiskereskedelem* forgalma összehasonlító áron töretlenül nőtt 2008-ig, amikor stagnálást mutatott, majd 2009-ben – munkanaphatással kiigazított adatok szerint – az unióban átlagosan 1,8%-kal csökkent. A legnagyobb visszaesést ezen belül a *balti országok* szenvedték el, ahol a forgalom 18–28%-kal zuhant egy év alatt, emellett kétszámjegyű csökkenést mértek még Görögországban, Romániában, Szlovéniában és Szlovákiában is. Növekedést öt országban mutattak ki, közülük az egyetlen nem régi tagállam Lengyelország, és éppen itt volt a legmagasabb a növekedési ütem, 2,9%. A forgalom magyarországi 5,3%-os visszaesése uniós összehasonlításban erős, de nem kirívó, a velünk egy időben vagy később csatlakozott 11 ország közül nyolcban erősebb zuhanás következett be. A *tevékenységcsoportok* szerint vizsgálva az eladások alakulását az élelmiszer és élelmiszer jellegű vegyes kiskereskedelem 1,2, a nem élelmiszertermékek kereskedelme 1, az üzemanyagé viszont 7,7%-kal esett vissza. Az élelmiszer és élelmiszer jellegű vegyes kiskereskedelem eladásai kilenc országban mutattak emelkedést, mindazon tagállamokban, ahol az eladások összességében is emelkedtek, emellett Bulgáriában, Csehországban és Szlovákiában. A nem élelmiszertermékek kereskedelme szintén azokban az országokban növekedett, ahol átlagosan is bővült a kiskereskedelmi forgalom, emellett Franciaországban is növekedést mértek. A gépjárműüzemanyag-kiskereskedelem Bulgáriában és Ausztriában 9, illetve 13%-kal nőtt, Ma-

gyarországon lényegében stagnált, Görögországban és a balti országokban esett vissza a leginkább, 20–28%-kal.

A gépjármű- és járműalkatrész-kiskereskedelem forgalmáról nem rendelkezünk uniós adatokkal, de az *első alkalommal forgalomba helyezett autók* száma a 2008-ban bekövetkezett 8,1%-os csökkenést követően 2009-ben további 1,1%-kal alacsonyabb lett. A tagállamok közül 12-ben vezettek be olyan ösztönző intézkedéseket, amelyek a bizonyos kort meghaladó járművek új, sok esetben kevésbé környezetkárosító hatású autókkal való lecserélését tették lehetővé.<sup>2</sup> A legnagyobb volumenű roncsautó-programot Németország indította el, itt a forgalomba helyezések száma 2009-ben 23%-kal haladta meg az egy évvel korábbi szintet, emellett a hasonló, de kisebb volumenű programokat indító Ausztriában, Franciaországban és Szlovákiában 6,9–12,5%-os növekedést mértek. A legnagyobb mértékű visszaesést a balti országokban, Ír- és Magyarországon mutatták ki: ebben az országcsoportban 27–40%-ára esett az első forgalomba helyezések száma egy év alatt.

Az unió harmadik országokkal folytatott *külkereskedelmében* 2009 folyamán 105,3 milliárd eurós, 153 milliárd euróval kisebb hiány alakult ki, mint egy évvel korábban. A külső partnerekkel szembeni hiány az energiahordozók és a nyersanyagok árufőcsoportokban fennmaradt, de számottevően csökkent, a gépek és szállítóeszközök árufőcsoportban fennálló többlet mérséklődött, a vegyi áruk terén mért szufficit növekedett.

*Uniós átlagban* mind az export, mind az import *értéke* visszaesett, de míg az export értéke 16, az importé 23%-kal.

2 European Economy News. Product Market Review 2009. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/een/016/article\\_8892\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/een/016/article_8892_en.htm)

2. táblázat. A tagállamok teljes (extra+intra) külkereskedelmi forgalma, 2009

Ország	Export		Import		Növekedési ütemkülönbsége	Egyenleg		
	milliárd euró	változás 2008-hoz képest, %	milliárd euró	változás 2008-hoz képest, %		százalékpont (export-import)	milliárd euró	változás 2008-hoz képest, milliárd euró
Belgium	265,2	-17	252,3	-20	3	12,8	9,0	4,8
Bulgária	11,8	-22	16,7	-33	11	-4,9	5,0	-41,5
Csehország	81,2	-19	75,3	-22	3	5,9	2,7	7,3
Dánia	66,9	-16	59,4	-21	5	7,5	3,0	11,2
Németország	803,9	-18	668,1	-17	-1	135,8	-41,7	16,9
Észtország	6,5	-24	7,3	-33	9	-0,8	1,6	-12,3
Írország	82,1	-4	44,6	-22	18	37,4	9,0	45,6
Görögország	14,4	-18	42,9	-30	12	-28,5	15,0	-197,9
Spanyolország	156,6	-18	206,2	-28	10	-49,5	45,2	-31,6
Franciaország	341,6	-16	396,1	-17	1	-54,5	-124,0	-16,0
Olaszország	290,1	-21	294,2	-23	2	-4,1	8,9	-1,4
Ciprus	0,9	-19	5,6	-23	4	-4,7	1,4	-522,2
Lettország	5,5	-21	6,9	-37	16	-1,4	2,7	-25,5
Litvánia	11,8	-27	13,1	-38	11	-1,3	3,8	-11,0
Luxemburg	14,9	-13	17,5	-19	6	-2,6	1,7	-17,4
Magyarország	60,0	-19	56,0	-24	5	4,0	4,3	6,7
Málta	1,5	-25	2,6	-20	-5	-1,1	0,1	-73,3
Hollandia	357,3	-18	319,5	-19	1	37,9	-0,8	10,6
Ausztria	98,6	-20	102,8	-18	-2	-4,1	-2,1	-4,2
Lengyelország	96,4	-17	105,1	-26	9	-8,7	17,4	-9,0
Portugália	31,1	-18	5,1	-18	0	-19,0	4,2	-61,1
Románia	29,1	-14	38,9	-32	18	-938,0	-914,5	-3223,4
Szlovénia	18,8	-19	19,0	-25	6	-0,2	1,8	-1,1
Szlovákia	40,1	-17	39,6	-21	4	0,5	2,4	1,2
Finnország	44,9	-32	43,3	-31	-1	1,6	-1,6	3,6
Svédország	94,0	-25	85,4	-25	0	8,6	-2,4	9,1
Nagy-Britannia	252,3	-19	344,9	-20	1	-92,6	25,2	-36,7

Az unión belüli kiszállítások értéke 19%-kal maradt el az egy évvel korábbi szinttől. *Volumenadatokkal* novemberig rendelkezünk. Ezek azt mutatják, hogy januártól októberig mind az export, mind az import erősen visszaesett, ami a váltság hatására visszafogott kereslet követ-

kezménye. Mind az export, mind az import tekintetében – az év első felében – az uniós tagállamokba irányuló forgalom volumenének csökkenési üteme volt jelentősebb, majd az év második felében megfordult a helyzet, és az intra-EU forgalom alakult kevésbé kedvezőtlenül,

míg a külső partnerekkel szemben nagyobb volt a visszaesés. A zuhanás üteme az év folyamán mérséklődött, novemberben mind az export, mind az import területén egyszámjegyű volt a csökkenés, amiben az alacsony bázis nem elhanyagolható szerepet játszik.

A *tagállamok* teljes külkereskedelmét figyelembe véve 17 országnak deficitese, 10-nek szufficitese volt a forgalma. Magyarország és Szlovákia esetén a korábbi hiány többletbe fordult, Szlovénia egyenlege pedig hiányból egyensúlyközeli állapotba került. A legnagyobb többlet továbbra is Németországnak volt, de a 136 milliárd eurós szufficit az egy évvel korábbinál lényegesen kevesebb. A legnagyobb, 93 milliárd eurós deficit Nagy-Britanniát jellemezte, de összege mérséklődött az egy évvel korábbihoz képest. Az exporthoz viszonyított legnagyobb többletet Írország érte el: az exporttöbblet az exportnak 46%-a volt (egy évvel korábban harmada). Németország megfelelő mutatójával a második volt a sorban, a 17%-os exportarányos többlet az egy évinél korábbihoz képest 1 százalékponttal alacsonyabb.

Az unió *folyó fizetési mérlegének* egyenlege 2009 negyedik negyedévének végén 27 milliárd eurós deficitet mutatott, ami alig fele az egy évvel korábbinak. Ezen belül a szolgáltatásmérlegre vonatkozó adat már rendelkezésre áll; ez pozitív volt, a 14,1 milliárd eurós többlet azonban lényegesen alacsonyabb volt az egy évvel korábbi szintnél.

A tagországok a válság hatását enyhítendő különféle *gazdaságélénkítő csomagokat* állítottak össze, amelyek pénzügyi igénye jelentősen hozzájárult a költségvetési hiány, illetve az államadósság magasba szökéséhez. Az EU az összes GDP-jének 5%-át jelentő gazdaságélénkítő csomagot fogadott el 2008 decemberében Európai Gazdaságélénkítési Terv (European Economic Recovery Plan) néven. Az uniótól Magyarország, Lettország és Románia kapott pénzügyi segítséget.<sup>3</sup> Az EU által 2007-ben létrehozott Európai Globalizációs Kiigazítási Alap feladatait 2009 májusától kibővítették: míg korábban a világkereskedelmi sémákban bekövetkezett fő strukturális változások következményeit elszenvető munkavállalók segítségét, a munkaerő-piaci reintegrációjukat célzó programokat támogathatta, májustól olyan munkavállalók támogatására is lehet pályázni, akiket a pénzügyi és gazdasági világválság eredményeként bocsátottak el.<sup>4</sup>

Az *államháztartás* eredményeszméleltű *hiánya* az unió átlagában a válság kitörésekor mért, 2008. harmadik negyedévi, a GDP 2,4%-át kitevő szintjéről 2009 harmadik negyedévére 6,63%-ra emelkedett. A deficit folyó áron, euróban számítva 2,6-szeresére nőtt ebben az időszakban.

Miközben az államháztartás kiadásai ugyanebben a periódusban 2,85 százalékponttal emelkedtek, és a tárgyidőszak végére megközelítették a GDP 49%-át, a bevételek aránya 1,38 százalékponttal

3 Forrás: Economic Crisis in Europe. Causes, Consequences and Responses. European Economy 7. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15887\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf)

4 Az Európai Parlament és a Tanács határozata az Európai Globalizációs Kiigazítási Alapnak a költségvetési fegyelemeről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről szóló, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti, 2006. május 17-i intézményközi megállapodás 28. pontjával összhangban történő igénybevételéről. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P7-TA-2009-0107+0+DOC+XML+V0/HU>

3. táblázat. Az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap támogatásai, 2009\*<sup>3,5</sup>

Jelentkező ország	Ágazat**	Támogatási összeg, euró	Érintettek létszáma
Svédország	gépjárműipar	9 839 674	1 500
Ausztria	gépjárműipar	5 705 635	400
Hollandia	építőipar	386 114	435
Belgium	textilipar	9 198 874	2 199
Írország	számítógépgyártás	14 831 050	2 400
Németország	távközlés	5 553 850	1 316
Portugália	textilipar	832 800	1 000

\* Megvalósítás vagy beszámolókészítés fázisában levő pályázatok.

\*\* A támogatásokban a munkavállalók részesülnek.

mérséklődött, és a harmadik negyedév végén 42,3% volt. A *bevételi* oldal csökkenésének hátterében a nagy súlyú termelési és importadó-bevételek folyó áron 23,7 milliárd, továbbá a másik nagy tétel, a jövedelem- és vagyonadókból származó bevételek 57,4 milliárd eurós visszaesése áll. A *kiadási* oldal legnagyobb tétele, a munkavállalók jövedelme 2,6 milliárd euróval emelkedett. A másik nagy tétel, a háztartásoknak fizetett pénzbeli juttatások összege 32 milliárd euróval nőtt. A lényegesen kisebb súlyú támogatások GDP-ben kifejezett, növekvő aránya is hozzájárult a kiadási oldal egyre nagyobb mértékű megterheléséhez.

A rendelkezésre álló adatok szerint minden, adatot szolgáltató *tagállamban* deficités volt az államháztartás, míg a válság kitörése előtt 13, 2008 harmadik negyedévében pedig még 7 országban többletet tudtak elérni. A legnagyobb, 8–11 százalékpontos romlás Bulgáriában, Csehországban és Cipruson következett be, a hiány a GDP százalékában

kifejezve Írországban és Nagy-Britanniában a legmagasabb, 14, illetve közel 11%. A magyarországi hiány 2008 negyedik negyedévében érte el a legmagasabb szintet, 2009 harmadik negyedévében 3,7%-ot tett ki. Németországra nézve nem állnak rendelkezésre adatok 2009-re vonatkozóan, de mivel az ország által összeállított gazdaságélénkítő csomag, a Konjunkturpaket volumene megközelíti a GDP 2%-át, a pénzforgalmi szemléletű hiány<sup>6</sup> Németországban éri a GDP 6,4%-át.

Az *államháztartás bruttó adóssága* az unióban 2009. harmadik negyedév végén a GDP 71,6%-ára rúgott, szemben az egy évvel korábbi, a maastrichti konvergenciakritériumnak megfelelő 60,2%-kal. Az adósság egy évvel korábban csak Olaszországban haladta meg a GDP nagyságát, 2009 harmadik negyedévében viszont már a költségvetési adatok huzamosabb ideje tartó manipulálását bevalló Görögországban, emellett Belgiumban is megközelítette azt. Ahogy korábban, a vizsgált időszakban is

5 Forrás: EGF Applications. Európai Bizottság, European Globalisation Adjustment Fund aloldal. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en>

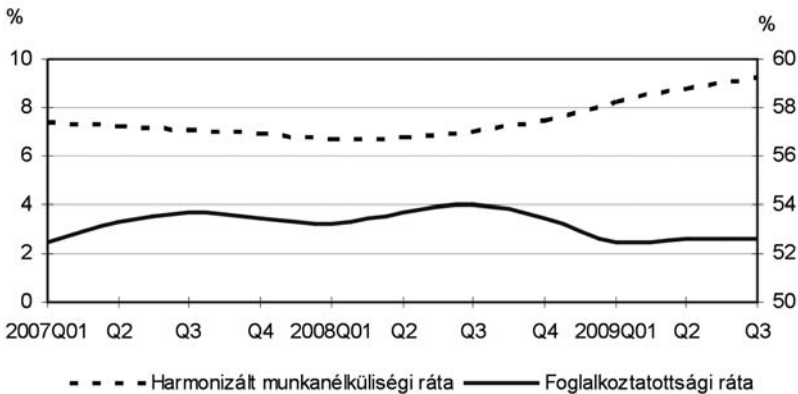
6 Forrás: Német Statisztikai Hivatal, Special Data Dissemination Standard. [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/TimeSeries/EconomicIndicators/IMF/IMF\\_IWF\\_templateId=renderPrint.psm](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/TimeSeries/EconomicIndicators/IMF/IMF_IWF_templateId=renderPrint.psm)

a balti államok, Luxemburg, valamint Románia és Bulgária mutatták ki a legalacsonyabb GDP-arányos adósságot, de – Bulgáriát kivéve – mindezek az országok jelentős adósságnövekedést voltak kénytelenek elkönyvelni. A GDP-arányos hiány Lettorszáiban 2,9-szeresére, a többi említett országban másfél–kétszeresére kúszott, ugyanakkor Bulgáriában lényegében nem változott. Az államháztartás alszektorai közül uniós átlagban a központi költségvetés adóssága 51,9%-ról 62,6%-ra, az önkormányzatoké 5%-ról 5,4%-ra nőtt, a társadalombiztosítási alapoké 0,7% maradt. (Tartományi költségvetés 4 országban van, átlagosan a GDP 4,9%-át kitevő szintről 5,6%-ra emelkedett az adóssága egy év alatt.)

A válság némiképpen kissé késleltette, de a *munkaerőpiacon* is éreztette hatását. A munkaerő-felmérésből származó adatok alapján 2009 harmadik negyedében az aktívák száma – a 15–74 éves korcsoportban – 239,779 millió volt az unióban; közülük 218,361 millióan voltak foglalkoztatottak, 21,418 millióan munkanélküliek. Az aktívák száma az egy évvel azelőtti szinthez képest 32 ezerrel csökkent, ami a foglalkoztatottak számának 5,133 milliós

csökkenéséből és a munkanélküliek számának 5,165 milliós növekedéséből adódott.

A *foglalkoztatottak* számában bekövetkezett csökkenés negyedét a nőket, háromnegyedét a férfiakat érintő romlás okozta. A foglalkoztatotti létszám Spanyolországban másfél millió, Németországban közel 700 ezer fővel esett vissza. Cipruson és Luxemburgban minimális, Lengyelországban 36 ezres növekedést mértek. (Ez utóbbihoz erősen hozzájárult a lengyelországi építőipar, valamint különböző piaci és nem piaci szolgáltató ágazatok létszámnövekedése.) Megnőtt az *atipikus foglalkoztatási formák* jelentősége; a *részmunkaidőben* foglalkoztatottak száma 542,6 ezerrel nőtt, arányuk egy év alatt 0,7 százalékponttal 18,7%-ra emelkedett. A *határozott idejű szerződéssel* alkalmazásban állók száma 2009 harmadik negyedében 25,1 millió volt, 1,5 millióval kevesebb, mint egy évvel korábban. Ennek a csökkenésnek a 60%-a a spanyolországi visszaeséséből fakad, amit pedig legnagyobb mértékben az építőipari foglalkoztatás csökkenése okozott, mivel ebben az ágazatban a legjellemzőbb a határozott idejű foglalkoztatás. 13 országban ugyan-



3. ábra. A munkanélküliségi és a foglalkoztatási ráta alakulása

akkor összesen 131 ezerrel nőtt az ilyen konstrukcióban alkalmazásban állók száma, ezen belül Nagy-Britanniában 53, Magyarországon 20 ezerrel. A leginkább az 1–3 hónapos időtartamra kötött szerződéssel alkalmazásban állók létszáma csökkent, az összes csökkenés 73%-át ez a csoport adta.

A *ledolgozott munkaórák* száma a főállásban a harmadik negyedévben 37,6 órát tett ki uniós átlagban. Ezen belül a férfiak esetén 40,7, a nőknél 33,8 óra volt ez a mutató. A másodállásban átlagosan 13,2 órát dolgoztak, a férfiak 14,6, a nők 11,7 órát. Mind a fő-, mind a mellékállásban ledolgozott heti munkaórák száma csökkent, a főállásban 0,4, a másodállásban 0,1 órával. A csökkenéshez az ingatlanügyletek, a feldolgozóipar, a szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás, valamint az adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenységek járultak hozzá leginkább, míg a heti ledolgozott órák száma a mezőgazdaságban és az információ, kommunikáció, továbbá a bányászat ágazatokban emelkedett valamelyest. A munkaidő csökkenése több országban olyan, munkahelymegtartást célzó konstrukciók eredménye volt, melyek során a munkaadók – jellemzően állami segítségért – vállalták, hogy nem szüntetik meg a munkahelyeket, de rövidített munkaidőben kell munkát végezniük a dolgozóknak, ami sok esetben a keresetek csökkenését is magával hozta.

A főállásban ledolgozott heti munkaórák száma Csehországban, Szlovéniában és Lettországon mérséklődött a leginkább, több mint egy órával, Luxemburgban ugyanakkor hetente közel egy órával többet dolgoztak a foglalkoztatottak, mint egy évvel korábban. A másodállásban eltöltött munkaidő hossza eközben 11 országban emelkedett, Észtor-

szágban és Szlovákiában több mint heti két órával. A csökkenést kimutató 16 tagállam közül Ausztria, Spanyolország és Belgium foglalkoztatottjai mérsékeltek legnagyobb mértékben, legalább egy órával heti munkaidejüket.

A másodállásban dolgozók száma egy év alatt mintegy 225 ezerrel mérséklődött, a nők körében 87, a férfiakéban 138 ezerrel, így a harmadik negyedévben 8,24 milliót tett ki.

A harmadik negyedévre rendelkezésre álló, munkaerő-felmérésből származó adatokon felül *2009 egészére* rendelkezünk az úgynevezett *harmonizált munkanélküliségi rátával*, amely a munkaerő-felmérés adatait és az egyes országokban mért regisztrált munkanélküliséget kombináló mutató. Ez a munkanélküliségi ráta az unióban 8,9% volt, 1,9 százalékponttal magasabb, mint egy évvel korábban. Míg korábban a *nőket* sújtotta nagyobb arányban a munkanélküliség, a válság erőteljesebben érintett olyan, elsődlegesen *férfi* munkaerőt foglalkoztató iparágakat, mint az autógyártás vagy az építőipar; ennek hatására a férfiak munkanélküliségi rátája 9, a nőké 8,8%-ra emelkedett. (Egy évvel korábban a férfiak rátája 6,6, a nőké 7,5% volt.) A munkanélküliség robbanásszerűen nőtt a *balti országokban*, de a legmagasabb szintet, 18%-ot Spanyolországban és Lettországon érte el. A legkisebb ütemben (1% alatt) Németországban, Hollandiában és Belgiumban nőtt a harmonizált munkanélküliség, a szintje Hollandiában a legalacsonyabb, 3,5%. (Ehhez hozzájárul az a tény is, hogy Hollandiában a foglalkoztatottak közel fele rész munkaidőben dolgozik.) A magyarországi munkanélküliség a hetedik legmagasabb a tagállamok sorában (2 tagállamra nincs még éves adat), 10%.

4. táblázat. Összefoglaló adatok: az EU és Magyarország főbb konjunktúramutatói, 2009

Mutató	EU-27	Magyarország
<b>Százalékos változás az előző év azonos időszakához képest</b>		
GDP volumene	-4,2	-5,0
Ipari termelés volumene	-13,9	-17,3
Ipari rendelések volumene	-22,1	-19,8
Építőipari termelés volumene	-8,7	-4,3
Kiskereskedelmi forgalom volumene	-1,8	-5,3
Fogyasztói árak	1,0	4,0
Ipari termelői árak	-3,7	4,6
Exportérték-index	-16,0 <sup>a)</sup>	-19,0
Importérték-index	-23,0 <sup>a)</sup>	-24,0
<b>Milliárd euró</b>		
Külkereskedelmi forgalom egyenlege	-105,3 <sup>a)</sup>	4,2
Fizetési mérleg egyenlege <sup>b)</sup>	27,7 <sup>a)</sup>	0,8
<b>Százalék</b>		
Munkanélküliségi ráta (harmonizált), %	8,9	10,0

a) Extra-EU-27.

b) Az első három negyedév adata.

A 25 éven aluliak munkanélkülisége korábban is magas szinten állt, majd egy év alatt több mint 4 százalékponttal emelkedve átlagosan megközelítette a 20%-ot. Spanyolországban, Lettországban és Litvániában ez a 30%-ot is meghaladja, a legalacsonyabb szintű munkanélküliség pedig ez esetben is a holland munkaerőpiacot jellemzi.

Az egy évnél hosszabb ideje munkanélküliek aránya az aktívak között 2009 harmadik negyedévében 3% volt, fél százalékponttal több, mint egy évvel korábban; az összes munkanélkülinek pedig 34%-át tették ki. (Ez utóbbi arány valamelyest mérséklődött egy év alatt.) A tartós munkanélküliség a nőket nagyobb mértékben sújtja, mint a férfiakat.

Kereseti adatok az uniós tagállamokra nem állnak rendelkezésre, ellenben a munkaerőköltség változása alapján valamelyest képet alkothatunk az alkalmazásban állók kereseti viszonyainak alakulásáról, illetve a

vállalkozásokat terhelő egyéb költségek változásáról is. A 27 tagállam közül 21-re vonatkozóan érhetőek el adatok 2009 egészére az összes ágazat átlagában, míg az üzleti szektorra rendelkezünk az uniós átlaggal is. Ez utóbbiban a munkaerőköltség indexe nominálisan 2,7%-kal változott az EU átlagában, ezen belül ettől alig tért el a bérek és keresetek változása: ez nominálisan 2,5, a fogyasztóiár-indexszel deflálva 1,5%-kal emelkedett. A bérjellegű juttatások indexe a vállalati szektorban a 24 adatközlő ország közül hatban – a balti országokban, Nagy-Britanniában, Magyarországon és Máltán – csökkenést jelezett, közülük a litvániai szint maradt el legnagyobb mértékben, 11%-kal az egy évvel korábitól. Bulgáriában mérték a legmarkánsabb emelkedést, 12%-ot; a többi országban a reál értelemben vett növekedés nem haladta meg az 5%-ot.

**FREID MÓNIKA-  
KÁTAINÉ MAROSI ANGÉLA**

## Irodalom

Eurostat adatbázis és sajtóközlemények.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

European Economy News. Product Market Review 2009.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/een/016/article\\_8892\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/een/016/article_8892_en.htm)

Economic Crisis in Europe. Causes, Consequences and Responses. European Economy 7.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15887\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf)

Az Európai Parlament és a Tanács határozata az Európai Globalizációs Kiigazítási Alapnak a költségvetési fegyverről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről szóló, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti, 2006. május 17-i intézményközi megállapodás 28. pontjával összhangban történő igénybevételéről.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0107+0+DOC+XML+V0//HU>

EGF Applications. Európai Bizottság, European Globalisation Adjustment Fund oldal.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en>

Német Statisztikai Hivatal, Special Data Dissemination Standard.

[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/TimeSeries/EconomicIndicators/IMF/IMF\\_\\_IWF.templateId=renderPrint.psm](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/TimeSeries/EconomicIndicators/IMF/IMF__IWF.templateId=renderPrint.psm)



## CONTENTS

IVÁN T. BEREND: From crisis to crisis: new European Zeitgeist in the millennium . . . . .	3
LÍVIA JÁRÓKA: Possibility and necessity of a European Roma Strategy . . . . .	11
LILLA MAKKAY: The Baltic Sea area and the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. . . . .	18
ZSOLT SZABÓ: The chances of the Europe 2020 Strategy from a legal perspective: failure of obligations, success of possibilities? . . . . .	34
ANDREA SZIGETI: Collision between the institution of the Islamic law „talâk” and Turkish public order II. . . . .	42
NÁNDOR ZOLTAI: Preparation and the Accession Negotiations for EU membership in the field of environment protection . . . . .	53
<b>Hungarian EU Presidency, 2011</b>	
ANIKÓ KÁTAI: The competitiveness and growth strategy of the European Union for the next ten years – the Europe 2020 Strategy . . . . .	79
<b>Common Security and Defence Policy</b>	
KLÁRA SIPOS KECSKEMÉTHY: The Mediterranean region and the European Union . . . . .	87
<b>Review</b>	
SÁNDOR GYULA NAGY: Analysing and Criticism of the two stage application procedure . . . . .	95
<b>Current affairs in the EU</b>	
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
MÓNIKA FREID-ANGÉLA KÁTAY MAROSI: Main economic processes in the European Union, 2009. . . . .	106
<b>English summaries.</b> . . . .	119

## SUMMARIES

### **IVÁN T. BEREND FROM CRISIS TO CRISIS: NEW EUROPEAN ZEITGEIST IN THE MILLENNIUM**

In the first part of the essay the professor sets out his theory that the economic boom between 1945 and 1973 in Europe ended because the reserves of extensive economic development drained, and not because of the oil crisis. As a reaction to it some new spirit of age arose. The neoliberal philosophy had got prevailed and the mixed economy was liquidated. A conservative revolution started resulting the hegemony of neoconservative ideas and postmodern philosophy. There were views saying that the 'absolute spirit' was materialized in the liberal democracy, which means the end of history. The writer thinks possible that the financial and economic crisis outburst in 2008 will put an end to the neoliberal spirit of age which played hegemony between 1973 and 2008.

### **LÍVIA JÁRÓKA POSSIBILITY AND NECESSITY OF A EUROPEAN ROMA STRATEGY**

Roma communities face very similar problems in most Member States, and since discrimination is only one among the several factors determining their socio-economic exclusion, the strategy would have to reckon them primarily as an economic target audience and not as an ethnic minority. The overall integration of European Roma is moreover an investment which is simultaneously inevitable and profitable in the long run: if by means of due appropriations and long-term policies their employment indicators would reach the regional average, this could trigger a 4–6% growth of national GDPs. The strategy must also take into account the strong territorial dimension of poverty and marginalization and must allow of immediate intervention in underdeveloped areas by complex and holistic development programs with a cross-sector integrated approach. A legally binding EU strategy based on the clear commitment of the concerned Member States is not only possible, but according to the theory of international law the soft law tools so far created by the European legal community positively anticipate such means and can be viewed as a promise of the European Communities for a properly enforceable legislation later on.

### **LILLA MAKKAY THE BALTIC SEA AREA AND THE EUROPEAN UNION STRATEGY FOR THE BALTIC SEA REGION**

This article provides a brief overview of the European Union's new macroregional strategy for the Baltic Sea Region, giving a short sketch of the existing cooperation structures in the area. It also describes the main issues that have emerged on the agenda of the different regional organizations since the end of the cold war. Some methodological aspects of the macroregional approach are also highlighted and conclusions are drawn with regard to the future EU Strategy for the Danube Region.

**ZSOLT SZABÓ**  
**THE CHANCES OF THE EUROPE 2020 STRATEGY FROM  
A LEGAL PERSPECTIVE: FAILURE OF OBLIGATIONS, SUCCESS  
OF POSSIBILITIES?**

In this paper the author tries to give an analysis of what legal and coordination framework is added to the EU's new economic strategy *Europe 2020*. The chances of the realisation of the strategy suggested by the Commission for the next ten years of the EU are highly determined by the legal framework of the Treaty, since the policies addressed by *Europe 2020* are different in terms of share of competence between the community and the member states. The Lisbon Treaty made slight changes in the coordination mechanism towards sanctions (warnings). The Commission's proposal also contains governance tools which do not need changes in the existing legal framework. The general conclusion can be that although there is a slight move towards obligations, there is still no political will to give a hard legal framework to the strategy. The success of the ambitious goals of Europe 2020 can only be achieved by voluntary cooperation, active role and ownership of the member states.

**ANDREA SZIGETI**  
**COLLISION BETWEEN THE INSTITUTION OF THE ISLAMIC LAW  
„TALÂK” AND TURKISH PUBLIC ORDER II.**

The second part of this paper studies the collision between Turkish public order and the institution of Islamic law called “talâk” which results the termination of a marriage by the unilateral will of the husband. The Author, analysing the notion of public order under Turkish law, concludes that the meaning of this notion depends on the internal legal orders of sovereign States and changes following the content of rules protecting the generally admitted values of the society. A judge dealing the question of collision of a decision rendered in another country into public order should deliberate the particular circumstances of the case. According to legal theorists and Turkish case law, a decision adopted in another country than Turkey on talâk conflicts with Turkish public order if it was adopted without hearing of the wife, or it was adopted by the unilateral declaration of the husband. If the wife however accepted the unilateral declaration of the husband before a court, that decision on termination of a marriage should be accepted in Turkey.

**NÁNDOR ZOLTAI**  
**PREPARATION AND THE ACCESSION NEGOTIATIONS FOR EU  
MEMBERSHIP IN THE FIELD OF ENVIRONMENT PROTECTION**

Having passed the collapse of the communist regime, Hungary, like a number of countries in the CEE region, faced historical challenges of European integration. This, by a careful consideration of the huge environmental *acquis*, involved enormous efforts that had to be made in environmental policy and practice as well. Law harmonisation and modification of the institutional system in this field, with certain parts even renewed and others established, called for comprehensive strategies,

programmes and measures to comply with Community requirements. All this was done together with making use of Community assistance, the latter benefited along with the Accession Negotiations, a brief story of which has been summarised in this paper. By so doing, careful attention is paid to environmental priorities, such as air, water, waste management, and climate change, as well as to an indispensable co-operation with local governments, and stakeholders from the non-governmental sector, e.g. representatives of business, science and the civil society. A summary is given on the final preparation period, including trainings, twinnings, and participation in the activities of Community institutions and bodies. Means of reporting to the Commission, the Council and the European Parliament as well as to the domestic governmental bodies and parliamentary committees have also been addressed, together with referring to assistance offered to Hungarian MEPs.

### **KLÁRA SIPOS KECSKEMÉTHY** **THE MEDITERRANEAN REGION AND THE EUROPEAN UNION**

It is almost an impossible mission to characterize the Mediterranean, the region which encompasses thousands of divergences, unbelievably varied, multi-colored, in geostrategic respect also very important region. In the half century numerous international organizations launched initiatives related to the Mediterranean region. NATO's Mediterranean Dialogue, Istanbul Cooperation Initiative, the European Union's Barcelona Process, and the Union for the Mediterranean are excellent examples. The international organizations are operating in the Mediterranean region build relations with the same countries; therefore the overlapping of different initiatives is inevitable. The Mediterranean region is an area of vital strategic importance to the European Union in both political and economic terms. During the French EU-presidency, one of the most important programs of the Neighbourhood Policy was the establishment of the Union for the Mediterranean. It focused on four priority areas: the energy policy, the environmental protection, human right and transport. Countries of the region differ in their military capabilities, their political willingness and their domestic situation as well as in the extent to which they want to cooperate with the European Union. One can only hope that initiatives promoting regional security, stability and cooperation in the Mediterranean will contribute as well as to sustainable development, economic and cultural relations.

### **SÁNDOR GYULA NAGY** **ANALYSING AND CRITICISM OF THE TWO STAGE APPLICATION PROCEDURE**

A research group of the Corvinus University of Budapest was searching for answers whether the two stage application procedure is fulfilling its goal and whether it is functioning efficiently? Does it channel the good ideas to the second stage and does it help the applicants to improve the idea to a fully worked-out documentation? Does the system make the applicants life easier or it is just hindering the fast decision making?

**ANIKÓ KÁTAI**  
**THE COMPETITIVENESS AND GROWTH**  
**STRATEGY OF THE EUROPEAN UNION FOR THE NEXT TEN**  
**YEARS – THE EUROPE 2020 STRATEGY**

The launch of the Europe 2020 Strategy, the successor of the Lisbon Strategy is underway. The most important decisions regarding the governance and the content of the Strategy were taken at the meetings of the European Council of 11 February and 25-26 March, respectively. The integrated guidelines are to be elaborated until the June Council. National Reform Programs implementing the Strategy have to be prepared by autumn 2010. The evaluation of the implementation of the first year of the Strategy will be one of the most important tasks of the Hungarian Presidency during the first half of 2011, on the basis of the methodology to be approved by the June Council.

**CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME**

- IVÁN T. BEREND                      historian, member of the Hungarian Academy of Sciences, University of California Los Angeles, Center for European and Eurasian Studies, Director
- LÍVIA JÁRÓKA                         social anthropologist and Member of the European Parliament; in 2006 she won the award of "Member of the European Parliament of the Year" in the category of Justice and Fundamental Rights; Currently she is the Vice-Chairwoman of the Committee on Women's Rights and Gender Equality, and rapporteur of "The EU strategy on the social inclusion of Roma" appointed by the Committee on Civil Liberties Justice and Home Affairs
- LILLA MAKKAY                       desk officer, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary; PhD Student, Eötvös Loránd University, Budapest
- ZSOLT SZABÓ                         analyst, National Development Agency, Coordination Managing Authority
- ANDREA SZIGETI                    associate professor, Pázmány Péter Catholic University Vitéz János Faculty (Esztergom) and Gál Ferenc Theological College (Szeged), invited lecturer at the Budapest Business School College of International Management & Business
- NÁNDOR ZOLTAI                      M.D., post-graduated in public health and also in social medicine, who has worked for two decades in the health, and for another two in the environmental sector; he has taken active part in European integration as Head of Department for EU Co-ordination at the Hungarian Ministry of Environment and Water
- ANIKÓ KÁTAI                         Head of Department, EU Economic Policy Department, Ministry of Foreign Affairs
- KLÁRA SIPOS KECSKEMÉTHY       deputy president for educational affairs, Zrínyi Miklós National Defense University
- SÁNDOR GYULA NAGY                PhD, assistant professor, Department of World Economics, Corvinus University of Budapest
- MÓNIKA FREID                      staff member of Hungarian Central Statistical Office, Information Coordination and Analyst section
- ANGÉLA MAROSI KÁTAI              counsellor of Hungarian Central Statistical Office

## E számunk szerzői

BEREND T. IVÁN	történész; 1985 és 1990 között a Magyar Tudományos Akadémia elnöke; 1990-től az Egyesült Államokban él és tanít, 1993-tól az UCLA (University of California at Los Angeles) Európai és Orosz Tanulmányok Központjának igazgatója
JÁRÓKA LÍVIA	szociálintropológus, európai parlamenti képviselő; a Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság alelnöke, 2006-ban az igazságosság és alapvető emberi jogok kategóriájában az Év Európai Parlamenti Képviselője, az Állampolgári, Bel- és Igazságügyi Bizottság kijelölt jelentésteveője „A romák társadalmi befogadását célzó uniós stratégia” kapcsán
MAKKAY LILLA	1992 óta a Külügyminisztérium munkatársa; az ELTE BTK PhD-hallgatója
SZABÓ ZSOLT	elemző, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Koordinációs Irányító Hatóság
SZIGETI ANDREA	főiskolai docens a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Vitéz János Karán (Esztergom) és a Gál Ferenc Hittudományi Főiskolán (Szeged), meghívott előadó a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karán
ZOLTAI NÁNDOR	a KvVM volt EU Integrációs, majd Koordinációs Főosztályának nyugdíjas vezetője
KÁTAI ANIKÓ	főosztályvezető, EU Gazdaságpolitikai Főosztály, Külügyminisztérium
SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA	ezredes, egyetemi tanár, oktatási rektorhelyettes, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
NAGY SÁNDOR GYULA	egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem, Világgazdasági Tanszék
FREID MÓNIKA	a Központi Statisztikai Hivatal Tájékoztatói koordinációs és elemző osztályának munkatársa
KÁTAINÉ MAROSI ANGÉLA	tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal