

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Hol van Európa lelke? Interjú Martonyi János külügyminiszterrel ■ Polyánszky T. Zoltán: Ütköző stratégiák árnyékában ■ Szájer József: Az Európai Parlament megerősített szerepe Lisszabon után ■ Pelle Anita: Állami támogatások az Európai Unióban a gazdasági válság idején ■ J. Nagy László: Az Európai Unió és az arab országok

EURÓPAI TÜKÖR

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

Felelős kiadó: Urkuti György

Főszerkesztő: Trócsányi László

Lapigazgató: Bulyovszky Csilla

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

Terjesztés: Horváthné Stramszky Márta, stramszkymarta@kum.hu

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Gyalog János

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2010/9.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

Hol van Európa lelke? Interjú MARTONYI JÁNOS külügyminiszterrel	3
POLYÁNSZKY T. ZOLTÁN: Ütköző stratégiák árnyékában. A kelet- és közép-európai térség felzárkózási lehetőségei a XXI. század második évtizedében.	11
SZÁJER JÓZSEF: Az Európai Parlament megerősített szerepe Lisszabon után. Átruházott és végrehajtási jogkörök – újabb lépés egy demokratikusabb Európai Unió felé.	27
PELLE ANITA: Állami támogatások az Európai Unióban a gazdasági válság idején	32
BALÁZS KATALIN: Rómától Rómáig, avagy a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra irányadó jog	49
J. NAGY LÁSZLÓ: Az Európai Unió és az arab országok	
 Közös biztonság- és védelmi politika	
SIPOS ALEXANDRA–SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA: Az Afrikai Akadémiaparancsnoki Konferencia: múlt, jelen, jövő	66
 Szemle	
NÁDUDVARI ZOLTÁN: Konszolidációs pályák lehetőségei Nyugat-Európában	72
English summaries.	87

Hol van Európa lelke?

Interjú Martonyi János külgazdasági miniszterrel

Nehéz időszakban tölti majd be januártól Magyarország az EU Tanácsának soros elnöki tisztét (ráadásul taggá válása óta először). Az Európai Unió története során már ki tudja, hányadszor, ismét sorsdöntő periódus előtt áll, hiszen a pénzügyi világválság közepette kell megtalálnia a választ az intézményi kérdésekre, nagyobb teret nyernie a globális rendszerben, felállítania azt az európai értékrendet, amely meghatározza, mi a közös az integráció tagállamaiban. E körülményeket a magyar elnökségi prioritások meghatározásakor sem lehet figyelmen kívül hagyni. Az is bizonyos azonban, hogy az integráció ügyének előrevitele teljes összhangban van a magyar nemzeti érdekek érvényesítésének követelményével.

– Első ízben tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét Magyarország 2011. január és június között. Minek kell ahhoz történnie, mik a főbb feltételei annak, hogy június 30-án Ön elégedetten dőljön hátra, és azt mondhassa: ez jó mulatság, férfimunka volt?

– A személyi felállás azt sugallja, hogy az eredmény nemcsak férfi, hanem női munka is lesz (ez utalás Győri Enikő kijelölt EU-államtitkár személyére – a szerk.). Annak ellenére mondom ezt, hogy a magyar kormányban és közigazgatásban viszonylag kevés nő visel vezető beosztást. A legnagyobb elégedettséggel az töltene el, ha a magyar kormány és általában véve a magyar közigazgatás kiállná az elnökség próbáját, bebizonyítaná azt, hogy nemcsak egy országot, hanem egy 27 államból álló, ötszázmilliós közösséget – az adott követelményeknek lényegében eleget téve – is tud irányítani. Ez az irányítás persze, mint tudjuk, egy kis túlzás, hiszen a soros elnökség tennivalóit sok más intézménnyel együtt végzi, de ha a rá háruló feladatokat a megfelelő szinten ellátja, akkor ezzel nemcsak az ország hírnevét, hitelét javítja, hanem mindenekelőtt az elnökséget követő időszakra erősíti, növeli az ország érdekérvényesítési képességét és lehetőségeit is.

– Az elnökségi munka nagy része konszenzusteremtés, az „honest broker” szerepének betöltése, de van lehetőség a nemzeti érdekek érvényesítésére is. Milyen viszonyban áll majd a kettő a magyar elnökség alatt?

– Én úgy látom, hogy a kettő között nincs ellentmondás, ha ugyanis előre tudjuk vinni az integráció ügyét, a viszonylag rövid hat hónap alatt is hozzá tudunk járulni egy erősebb és egységesebb unió megeremtéséhez, akkor ezzel valójában a nemzeti érdekeinket is érvényesítjük. Magyarország nemzeti érdeke ugyanis az, hogy a Lisszaboni Szerződés által létrehozott, illetve átalakított intézményrendszer jól működjön, túllépjen a „bejáratás” időszakán, és mindez lehetőséget adjon az új, sorsdöntő kihívások megoldására. Így mindenekelőtt az Európa 2020 program tényleges beindítására, valamint a gazdasági kormányzás megerősítésére (tehát a gazdaságpolitikák erőteljesebb koordinációjára). Az erre vonatkozó döntések, mint tud-

jük, még ebben az esztendőben, a belga elnökség alatt megszületnek, tényleges végrehajtásuk azonban a magyar elnökség alatt veszi kezdetét.

Ugyanakkor döntő jelentőségű, hogy a gazdaságpolitikák erőteljesebb koordinációjára két alapelv – egyrészt a kohézió erősítése, másrészt pedig az egyenlő elbánnás elvének – teljes mértékű tiszteletben tartása mellett kerüljön sor. Gondolok itt olyan kérdésekre, mint a 3 százalékos költségvetési hiány elérésének jelenleg legalább négy csoportra osztott céldátuma (2011–2015), e téren valamiféle harmonizációra lenne szükség. A magánnyugdíj-pénztári befizetéseket is megfelelően figyelembe kellene venni a költségvetési hiány kiszámításánál.

Ugyancsak alapvető magyar érdek, hogy bizonyos politikák megerősödjenek, illetve kiépüljenek. Itt elsősorban a kohéziós politikára, az agrárpolitikára és természetesen az energiapolitikára gondolunk. Magyar érdek a bővítési folyamat előrevitele, különös tekintettel Horvátország csatlakozására és a Nyugat-Balkán fokozatos integrációjára. Magyar érdek továbbá a Keleti Partnerség tartalommal és konkrét projekkel történő megtöltése (szabadkereskedelmi megállapodások, vízumkönnyítések). Magyar érdek a Duna-stratégia elfogadása is, abban az értelemben véve, hogy ez a közép-európai térség, a Duna-medence országainak átfogó fejlesztési, makroregionális programját is jelenti, amely korántsem korlátozódik a Dunára, hanem magában foglalja a térség legfontosabb energetikai, infrastrukturális, környezetvédelmi stb. projektjeit is.

– *Milyen megfontolások alapján véglegesítik az elnökségi prioritások listáját?*

– A prioritások rendszerét ez év őszén véglegesítjük. Néhány szót most inkább a prioritások háttéréről mondanék. Két megfontolandó dolgot kell itt elsősorban figyelembe venni. Az egyik az, hogy az európai integráció sorsdöntő szakasz előtt áll. Sokak szerint az unió fejlődése stagnál, Brüsszel továbbra is belső intézményi gondjaival viaskodik, ez az ún. „köldöknézés” jelensége. Az EU-nak valójában az intézményi kérdésekre sem sikerült tökéletes választ adnia, ráadásul fokozatosan veszít a súlyából a globális rendszerben stb. Ugyanakkor éppen ezek a kihívások erősítették fel az integrációs folyamatokat, és tulajdonképpen ezek a reformok jelennek meg az Európa 2020-ban és legfőképpen majd a gazdasági kormányzásban is.

Hozzáteszem, hogy amikor a Lisszaboni Szerződést megfogalmazták, vagy amikor az alkotmányszerződés tervezetét korábban a Konventben megalkottuk, akkor ezeket nem is lehetett előre látni. A Lisszaboni Szerződés megszületése után a tudományos közvéleményben is a meghatározó, illetve a többségi vélemény az volt, hogy az integráció ezzel elért egy pontra, és most hosszabb szünet következik, látványos „föderalista” továbblépések nem lesznek. Rögzítettünk egy állapotot, ezt kell majd működtetni. A valóságban éppen ennek az ellenkezője történt, berobbant a válság, megjelent a *sovereign risk* (az országcsődökockázat – *a szerk.*) nagyon is valós lehetősége. Kiderült, hogy mégiscsak kell föderalizmus, legalábbis fiskális értelemben, mégiscsak kell valamilyen mechanizmus, ha újraelosztást nem is akarunk, márpedig a nagy tagállamok nem akarnak. Emiatt kell létrehozni az európai szemeszter intézményét (az adott év első felében a tagállamok még a nemzeti jóváhagyás előtt ismertetik egymással költségvetési terveiket), emiatt kell kialakítani a prevenció, korrekció és szankció rendszerét a költségvetési politikák összehangolása terén.



Ezek, akárhogy is vesszük, új dolgok. És még nem tudjuk, hogyan működnek majd. Itt belenyúlunk a tagállamok féltve őrzött szuverenitásába, nem véletlenül mondják a britek azt, hogy az ő parlamentjük költségvetési jogköreit nem illene csorbítani. Ha csorbítják, akkor ezt ők nem fogják elfogadni, tehát már látszik, hogy ez nem egyszerű helyzet. Emiatt tehát, akármilyen közhelyesen is hangzik, Európa ismét útelágazáshoz érkezett. Vagy megoldja az unió ezeket a problémákat, vagy pedig egy olyan fragmentáció indulhat el, amely előbb-utóbb akár az eurót is veszélyeztetheti. Nem véletlenül jelentek meg ezek a kasszandrai jóslatok, amelyekkel én egyébként soha nem értettem egyet, és amelyeket jelentős részben kívülről gerjesztenek. De ez most kulcskérdéssé vált.

A másik téma, amely legalább ilyen fontos, de amelyikről kevesebb szó esik, hogy meg kellene vizsgálni az európai identitás lényegét. Hol van Európa lelke? Találjuk meg, keressük meg, mi az az értékrend, amelynek alapján azt tudjuk mondani: nem elég, hogy jó és szép dolog az európai szemeszter meg a 2020, de valami közös mégiscsak van bennünk! Ha ezt sikerül meghatároznunk, és erre építünk politikákat, talán könnyebben fog menni, mint ha mindig csak a pragmatikum oldaláról kapunk egy kényszeres jelzést, hogy mit kell megoldani. A görögországi helyzet, a *sovereign risk* válság kezelése ez utóbbira példa. Jött a krízis, elkezdtünk gondolkodni: jó, akkor ezt megpróbáljuk kezelni prevenció, korrekció, szankció, válságmechanizmus stb. útján. Ehelyett meg kellene nézni, hogy például miként alakul a demográfiai helyzet. Felül kellene vizsgálni a családpolitikánkat, mert ha Európa már pusztán gazdasági teljesítőképessége fenntartásához is a bevándorlásra lesz utalva a következő 20–30 évben, akkor itt baj lesz. Tisztázni kell, hogy van-e demográfiai politikánk, van-e családpolitikánk, hogyan lehet például sikeres családpolitikával túllépni a demográfiai mélypontra. Vannak erre nézve jó gyakorlatok, vannak tagállamok – legalább négy vagy öt –, ahol ezt egészen jól csinálják. Vannak viszont olyan tagállamok is, ahol ezek a politikák katasztrofálisan működnek. Ezt is *best practices* alapon lehetne vizsgálni.

Az értékháttér, a demográfiai helyzet, a családpolitika egyébként óhatatlanul elvezet a munkahelyteremtéshez is. A magyar elnökség prioritásainak körében olyan témákkal is foglalkozunk majd, mint például a gyermekszegénység, a társadalmi felzárkóztatás, ezen belül a roma kérdés európai szintű kezelése, megoldása. Ez tehát széles körű dolog, beleértendő a kis- és középvállalatok fokozott támogatását is, mert anélkül a társadalmi felzárkóztatás sem lehet sikeres. Ha tehát van egy értékháttérünk, annak alapján határozzuk meg végérvényesen politikai prioritásainkat. Prioritásaink között persze továbbra is szerepel majd az a kis hozzáadott magyar elem, mint a víz, a vízminőség, a vízkészletek jövő generációk számára történő megőrzése, továbbra is szorgalmazni fogjuk a kulturális sokszínűséget: foglalkozni szeretnénk például a sport kulturális és lokális identitást erősítő szerepével.

– *Nem fenyeget az a veszély, hogy az értékháttér meghatározása ideológiai vitákat indíthat el a baloldali és a jobboldali kormányok között?*

– Azért nem, mert a demográfia makacs tényeken alapul. Azon sem nagyon lehet vitatkozni, hogy a demográfiai válságot hogyan kell megoldani. A baloldal sem

mondja azt, hogy nem kell a gyermeknevelést támogatni, a nyugat-európai szociáldemokrata pártok emellett ugyanúgy kiállnak. Persze, adott esetben lehet erről a témáról ideológiai vitákat folytatni, csak nincs értelme, hiszen van egy demográfiai probléma, amelyet Európának meg kell oldania. Az értékháttérből kiindulva jobban meg lehet indokolni a vállalkozásoknak 500 milliós nyereségig adott adókedvezményt és a 10 százalékos adót is. Mindezek összefüggnek egymással.

– *Mit tud majd tenni a magyar elnökség a gazdasági világválságból való kilábalás érdekében?*

– E munkának több részeleme lehet. A 2010. októberi európai uniós csúcstól a gazdaságpolitikai kérdéseknek szentelik, de ez a vita bizonyossággal folytatódik majd a következő európai csúcsokon is. E találkozó után elindulnak azok a folyamatok, amelyek a szorosabb gazdaságpolitikai koordináció végrehajtását szolgálják. Köztük a korábban már említett európai szemeszter is, amellyel a Tanács elsőként a magyar EU-elnökség alatt foglalkozik majd érdemben. A Tanácsban az erősebb gazdaságpolitikai koordináció érdekében beterjesztett bizottsági jogalkotási javaslatok mellett a pénzügyi rendszer megerősítését célzó bizottsági javaslatokról is le kell folytatni a tagállami egyeztetéseket. Itt nagy szerepe van az elnökségnek, hiszen elsősorban rajta múlik, mennyire hatékonyan zajlik ez a munka. Emellett az Európai Parlamenttel is számos kérdésben kell egyeztetnie az elnökségnek a Tanács nevében (pl. a pénzügyi szolgáltatások terén több dosszié esetében).

Nemzetközi szinten is folytatódik a gazdasági válságkezeléssel kapcsolatos együttműködés. Az unió egységes álláspontjának elfogadása például a G20-ülésekre ugyancsak a magyar elnökség által vezetett ECOFIN feladata lesz. Ennek keretében folyamatosan napirenden van a nemzetközi pénzügyi intézmények jövőjével kapcsolatos vita.

Az uniós gazdasági válságkezelésnek fontos eszköze az Európa 2020 stratégia végrehajtása is. A nemzeti programok elfogadása és értékelése már a magyar elnökség fél évére esik, ami mérföldkő jelentőségű, és a 2011. márciusi csúcsnak is kiemelt témája lesz.

– *Mit szeretne elérni a magyar elnökség a 2014-től kezdődő következő pénzügyi perspektíva kapcsán?*

– Az a célunk, hogy a Bizottság induló álláspontját követően, már a magyar elnökség során megkezdődjön a vita. A korábbi pénzügyi keretek tárgyalásának időigényét figyelembe véve, ez az alapvető feltétele annak, hogy 2014-re valóban megszűlessen az új többéves pénzügyi keret. A siker érdekében fontos, hogy minél hatékonyabb módszertan alapján folyjanak a tárgyalások, amihez szükséges az elnökségek közötti egyeztetés is. Magyarország a vita menetének keretét adó módszertanról konzultálni fog a magyar utáni két elnökséget adó Lengyelországgal és Dániával.

Magyarország célja, hogy a vitát úgy irányítsa, hogy a költségvetés a közösségi politikák fejlődését figyelembe véve álljon össze. Ez azt is jelenti, hogy ne felülről lefelé építkezve alkossuk meg a keretet, azaz ne a főösszeget rögzítsük előre, hanem alulról felfelé haladva határozzuk meg, mely közös politikáknak milyen finanszírozási igénye van, és ennek eredménye legyen a pénzügyi keret.



– *Meddig juthat a közös agrárpolitika (KAP) reformja a magyar elnökség alatt?*

– Az Európai Bizottság kezdeményezésére 2010 áprilisában megkezdődött a közös agrárpolitika jövőjével kapcsolatos nyilvános konzultáció. Az Európai Bizottság várhatóan 2010 novemberében hozza nyilvánosságra a KAP jövőjéről szóló vitaindító anyagát. A magyar elnökség célja a bizottsági javaslatokról a Tanácson belüli, tagállamok közötti vita lefolytatása, aminek eredményeként 2011. június végéig sor kerülhet az új KAP szakpolitikai prioritásainak meghatározására.

Magyarország erős és hatékony közös politikákban érdekelt. A magyar EU-elnökség ezeknek a politikáknak és lehetőségeknek a mélyítését fogja szorgalmazni, így kiemelt figyelmet kívánunk fordítani a közös agrárpolitika 2013 utáni jövőjéről szóló vitára is. A KAP reformja az előttünk álló időszak egyik legfontosabb európai vitakérdése. Az agrár- és élelmiszergazdaság stratégiai jelentőségű ágazat, ezért fontos a KAP versenyképességének, hatékonyságának és a minőségi termelés növelése, a fenntartható fejlődés előmozdítása, valamint az európai mezőgazdasági modell megerősítése. A KAP-nak a jövőben is biztosítania kell az Európai Unió élelmiszerellátási függetlenségét és biztonságát, lehetőségeihez mérten hozzá kell járulnia a világ élelmiszeripari egyensúlyához, óvnia kell az európai vidéki területeket, valamint részt kell vállalnia a globális felmelegedés elleni küzdelemben és a környezet javítására irányuló erőfeszítésekben is.

– *Hogyan juthatunk közelebb a közös energiapolitika kialakításához?*

– Európának az energiaellátás biztosítása során az elkövetkező évtizedekben olyan kihívásokkal kell szembenéznie, mint az egyre nagyobb importfüggőség a fosszilis energiaforrások terén, a világszerte növekvő energiaigény, a fosszilis energiaforrások végeessége és a globális felmelegedés. Az EU az energiaellátás biztonságát egy közös energiapolitika kialakításával tudja a leghatékonyabban előmozdítani, ami valamennyi tagállam közös erőfeszítését igényli.

A magyar EU-elnökség egyik fő prioritásának tekinti a közös európai energiapolitika kialakításának előbbre vitelét. A magyar elnökségre egy korszakváltás határán kerül sor, amikor az unió stratégiai cselekvőképessége a közös energiapolitika tekintetében egyrészt jogilag új alapokra helyeződött, másrészt gazdasági dimenziójában is kitágult. Egyfelől azáltal, hogy a Lisszaboni Szerződés első ízben teremtett jogalapot a közös európai energiapolitika megvalósítására, és egyúttal kibővítette az uniós intézmények ez irányú hatáskörét is. Másfelől az unió erőteljes gazdaságfejlesztési szemléletváltást hajtott végre, és a magyar elnökség alatt várhatóan elfogadásra kerülő középtávú (2011–2020) európai energiastratégia és cselekvési terv, valamint hosszú távú (2050) energiapolitikai elképzelések alapján megkezdheti az alacsony szénintenzitású európai gazdaság kiépítését.

Ennek a paradigmaváltásnak a jegyében, a nagy horizontális uniós stratégiákhoz (Európa 2020, a belső piac reformja) illeszkedve, eljuthatunk a közös energiapolitika három pillérének (versenyképesség, ellátásbiztonság, fenntarthatóság) megreformálásához. Emellett törekednünk kell a főként infrastrukturálisan elmaradott régiók – mint amilyen a közép-európai térség is – felzárkóztatására és az unió energiapolitikájának „kizöldítésére” is.

A magyar elnökség egyik legkiemelkedőbb eseménye lesz 2011. február elején az európai állam- és kormányfők részvételével megrendezendő energiabiztonsági Európai Tanács ülése Brüsszelben. A magyar elnökség kiemelt célja, hogy a középtávú európai energiastratégiát a legmagasabb politikai szinten, az európai állam- és kormányfők fogadják el 2011 márciusában.

– *Elnökként mit tehetünk Ukrajna és a Nyugat-Balkán integrációjának előmozdításáért?*

– *Ukrajna* európai közeledését továbbra is támogatjuk, ezen belül kiemelten az ország vízumliberalizációs folyamatának előrehaladását. A magyar EU-elnökség alatt lezárás közelébe juthatnak az EU–ukrán társulási megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások. Fontosnak tartjuk a társulási megállapodás részeként az EU–ukrán szabadkereskedelmi folyamat előmozdítását is.

Az EU Keleti Partnerség kezdeményezésének végrehajtása várhatóan a projektek szintjén is felgyorsul a 2011 májusában, magyarországi helyszínnel megrendezésre kerülő második Keleti Partnerség-csúcstalálkozóig. Magyar részről a kezdeményezés ún. átfogó intézményfejlesztési programjában való részvétellel szeretnénk még inkább hozzájárulni az ukrán reformfolyamatok végrehajtásához, s ezáltal Ukrajna jogrendjének közelítéséhez az uniós normákhoz. Figyelembe vesszük, hogy Ukrajna számára az ország jelenlegi helyzetében kiemelten fontos az Oroszországgal való kapcsolat. A választás kérdését, kényszerét fel nem vetve, a partneri együttműködés, a gyakorlati előnyök felkínálásával erősíteni kívánjuk Ukrajna kötődését az európai vonzasközponthoz: az Európai Unióhoz.

A *Nyugat-Balkán* a magyar elnökség egyik prioritása lesz. A bővítés, a közös kül- és biztonságpolitikával szemben, továbbra is a soros elnökség kompetenciájába tartozik, így ezen a területen is tevékenyen kívánunk fellépni. Elnökségünk alatt kiemelten kezeljük azokat az országokat, amelyek már a csatlakozásukra várnak; ezek közül is különösen Horvátországot. Célunk a csatlakozási tárgyalások lezárása a magyar EU-elnökség alatt, és lehetőség szerint a csatlakozási szerződés aláírása is.

A térség stabilitása szempontjából kulcskérdés, hogy az integrációs, bővítési folyamat ne álljon meg. Magyarország támogatni fogja, hogy a térség államai az integrációs felzárkózási folyamat előrehaladtával párhuzamosan a külföldi befektetések számára is vonzó környezetet biztosíthassanak. A tőkebeáramlás elsősorban a stratégiai területeken válik uniós prioritássá: így az energetikai, a közlekedési és a termelési szektorban. Miután a régióbeli közlekedési hálózat még mindig komoly fejlesztésekre szorul, célunk, hogy erős regionális megközelítéssel, az új Duna-stratégia kínálta keretek között is előmozdítsuk a térség infrastruktúrájának fejlesztését, és erőfeszítéseket tegyünk annak érdekében, hogy a nyugat-balkáni államokat bekapcsoljuk az EU közlekedési hálózatába.

Szerbia vonatkozásában a stabilizációs és társulási egyezmény (*Stabilisation and Association Agreement, SAA*) ratifikációs folyamata a magyar elnökség alatt is folytatódik. Még nyitott kérdés a tagfelvételi kérelem kezelése, a bizottsági *avis*, a csatlakozási kérelemről szóló vélemény elkészítésére vonatkozó döntés meghozatala. Kedvező esetben ennek előkészítése a belga elnökség időszakában megkezdődhet,



de a hágai Nemzetközi Bíróság véleményére adott szerb reakció fényében egyelőre nem lehet megjósolni, pontosan milyen menetrend várható.

Szerbia európai uniós csatlakozását a magyar kormány egyértelműen és határozottan támogatja, ami a folyamatot illeti, a legelsők között fogjuk ratifikálni az SAA-megállapodást. Továbbra is szorgalmazzuk azt, hogy a Tanács mielőbb kérje fel a Bizottságot arra, hogy kezdjen hozzá az *avis* kidolgozásához. A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye a mi álláspontunk szerint a Koszovóval kapcsolatos jogi kérdést egyszer s mindenkorra lezárta. Megerősítette azt a többségi, korábbi álláspontot is, amelyet a magyar kormány is mindig magáévá tett, miszerint a státus kérdését nem lehet újraindítani. Ezzel szemben arra van szükség, hogy a felek közvetlen párbeszéd, tárgyalások útján tisztázzák az ott élő emberek szempontjából fontos gyakorlati kérdéseket, ennek során pedig abból induljanak ki, hogy ezeknek az országoknak a jövője az Európai Unióban van, és ezt a folyamatot kell saját érdekükben is előmozdítaniuk. Egyébként mi – érthető okokból – megértjük a szerb nép lelkiállapotát. Mégis arra bátorítjuk szerb barátainkat, hogy a jövővel és mindenekelőtt országuk európai jövőjével foglalkozzanak. Ha ebben bármilyen segítségek tudunk adni, akkor ezt megadjuk.

Az EU megerősített *bosznia-hercegovinai* szerepvállalásáról júliusban megindult ugyan a gondolkodás, a végleges struktúra kialakítása azonban várhatóan szintén áthúzódik a jövő év elejére. Az előrelépés kulcsa Bosznia esetében is a helyi politikai erők kezében van. Az október 3-ai választásokig a vízumliberalizáció kecsegtet eredménnyel, bármiféle haladás a nagy politikai ügyekben (alkotmánymódosítás, az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletének végrehajtása, a nemzetközi közösségi főképviseelő irodájának bezárásáról szóló döntés) optimista forgatókönyv szerint is csak az új kormány megalakulását követően várható. A jelzett folyamatok minden bizonnyal a magyar elnökségi időszakban kulminálnak. A magyar elnökség örökölheti a hosszan elhúzódó *macedón–görög* névvita okozta patthelyzetet is. Pozitív fejlemény kizárólag a két érintett fél megegyezése nyomán várható. *Albánia* a vízummentesség megadásának év végi várományosa, de a kérdést beárnyékolja a belpolitikai patthelyzet. Ennek további elhúzódása kockázatos, mert az Európai Parlament – közvetítési kísérletének sikertelenségét látva – lelassíthatja az év végéig lezárni tervezett menetrendet. Ez esetben a magyar elnökség idején ezzel a témával is foglalkozni kell. A tagjelölti státus elnyerésére *Montenegrónak* esélye van 2010 végére, ugyanakkor azt sem zárhatjuk ki, hogy a kérdés – inkább technikai, semmint politikai okok miatt – átcsúszik a magyar elnökség idejére. Az bizonyosra vehető, hogy az EU a jelenleginél jóval többet vár az országtól a korrupció elleni küzdelem és a média működésének szabályozása területén.

– *Milyen tartalommal tudjuk megtölteni a Duna-stratégiát?*

– Magyarország úgy értékeli, hogy a makrorégiók és a rájuk vonatkozó stratégiák kialakításával az unió értéket teremt, és az együttműködés új, hatékonyabb formái előtt nyit perspektívát, aminek összeurópai szempontból is kiemelkedő jelentősége van.

Célunk a Duna-stratégia olyan tartalommal történő megtöltése, amely növeli a régió gazdaságát és versenyképességét, és végső soron polgárai jólétét; hozzájárul az

integrált vízgazdálkodás, a „felelős vízkormányzás” megvalósításához; javítja a hajózás feltételeit a környezet- és természetvédelem feltételeinek egyidejű javításával; kiemelt feladatként kezeli az energiaellátás biztonságának növelését, a piaci verseny erősítését és a klímaváltozás káros hatásainak mérséklését, valamint a tudás és az innováció szempontjainak érvényesítését.

A stratégia megvalósítását illetően az első tervezési szakasznak és egyes témák kivitelezési szakaszának a 2013 végéig tartó uniós programozási időszakra kell kiterjednie. Ebben a szakaszban a résztvevő tagállamok a már meghatározott keretek között érhetik el az akcióterv alapján kijelölt célokat, hajthatják végre a projekteket. Az első szakaszban, a stratégia általános alapelveinek megfelelően, nincs érdemi lehetőség pótlólagos uniós pénzügyi források bevonására. Az uniós pénzügyi tervezés második, 2014 után kezdődő szakaszában ezzel szemben lehetőség nyílhat arra, hogy más forrásokat is mozgósíthassunk. Az Európai Bizottsággal 2010. július 22-én a kérdésben lefolytatott konzultáción Magyarország bejelentette igényét prioritáskoordinátori funkcióra a stratégia két prioritásterületéhez (vizek állapotának megőrzése, természeti és ember okozta kockázatok kezelése) kapcsolódóan.

– *Miként tudjuk előmozdítani, hogy a hagyományos kultúrák egymás mellett élése az eddigieknél nagyobb figyelmet kapjon az EU-ban?*

– Magyarország az elnökség alatt és már azt megelőzően is előtérbe helyezi az EU szerepét a kulturális sokszínűség megőrzésének elősegítésében. Célunk annak előmozdítása, hogy a kulturális sokszínűség támogatásával, a kultúrák együttélésének ösztönzésével elkerülhetők legyenek a jövőbeli konfliktusok, feszültségek. A magyar javaslat a civil kezdeményezések felkarolását célozza, nem a kormányok számára kíván kötelezettséget előírni. Javaslataink megvalósítását csakis a szerződéses kereteken belül és kompetenciákkal élve képzeljük el, konkrét támogatási lehetőségeket keresünk például az uniós költségvetésben a civil kezdeményezések számára (támogatás több kultúrájú régióban egymás nyelvének elsajátítására, egymás kultúrájának megismerésére).

– *Köszönöm az interjút, miniszter úr.*

URKUTI GYÖRGY

Ütköző stratégiák árnyékában

A kelet- és közép-európai térség felzárkózási lehetőségei a XXI. század második évtizedében

A tanulmány az EU gazdasági és politikai stratégiájának ellentmondásait elemezve mutat rá a kelet- és közép-európai térség felzárkózásának kevésbé hangsúlyozott nehézségeire. Arra, hogy világos és egy irányba mutató elvek következetes végigvitele híján a kapitalizmus logikája nem vezet automatikusan a gyengébben fejlett térségek felzárkózásához, sőt! A politikai közösség és a verseny fogalmainak újraértelmezése nélkül, a lényegében „pénzért piacot” elven működő bővítési stratégiával, és az európai erőforrások szétforgácsolása mellett kitűzött versenyképességi célokkal sem az európai térség USA-hoz, sem a kelet- és közép-európai (a továbbiakban: KKE-) térség fejlett országokhoz való felzárkóztatása nem képzelhető el. Másrészt a KKE-térség felzárkóztatásához olyan, általános-ságban emlegetett, de részleteiben fel nem tárt „puha” tényezők megváltoztatására is szükség van, amelyek a társadalmi és a politikai kultúrában gyökereznek. Ezek megtalálásához néhány kisebb ország felemelkedése, illetve egyes térségek sikertényezőinek elemzése segítséget nyújthat.

1. A lisszaboni stratégia és a kohéziós politika mint ikerdeficit

Az európai közösség háború utáni, XX. századi története „mozgóatlagát” tekintve sikertörténetként összegezhető. Hozzájárult Európa újjáépítéséhez és békén alapuló politikai stabilitásához, a keleti blokk összeomlását követően pedig a demokrácia útjára tartósan rálépő országok számára igazodási pontot jelentett. A hatvanas évek (az üres szék politikájával fűszerezett) eufóriája és gazdasági aranykora után az euroszklerózis évtizede és az olajválságok időszaka következett, a monetáris integráció elakadásával. A nyolcvanas évek közepén a gazdasági integráció az Egységes Európai Okmánnyal új lendületet vett, amit politikailag Maastrichtban koronáztak meg. A bővítés és mélyítés együttes politikáját kivitelezhetőnek látó Közösség 1993-ban Koppenhágában félreérthetetlen pozitív üzenetet küldött a „frissen szabadult” keleti térségnek¹, majd 1999-ben bevezette a közös valutát, és közben világpolitikai pozícióit is építgette Törökország folyamatos hitegetésével és az orosz érdekszférába belenyúlva Ukrajna partneri státusának létesítésével. Az évtized végén – jogi értelemben forradalminak nevezhető módon – újrakodifikálták az alapszerződést, majd kísérletet tettek egy közös alkotmány elfogadtatására.

¹ Mind a keleti térség, mind a KKE-térség fogalma alatt az Európai Unióhoz 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott, korábban a Szovjetunió részeként létező, vagy a Szovjetunió által „felszabadított” tagállamokat értjük.

A kilencvenes évek gazdasági teljesítményeinek ingadozásait követően aztán az ezredfordulón az integráció jelentős feladatot tűzött maga elé: 2010-re szeretett volna a világ legversenyképesebb térségévé válni, azaz behozni lemaradását az Egyesült Államokkal és megelőzni várható lemaradását egyes ázsiai országokkal szemben. Mindezt úgy, hogy a társadalmi és a területi kohézió előmozdításának céljából, a szolidaritás elvéről nem mond le, továbbá a göteborgi stratégiában megfogalmazottak szerint gazdaságát fenntartható módon fejleszti.² A tekintetben ugyan elméleti iskolák feszülnek egymásnak, hogy mit nevezünk versenyképességnek, ám a szakmai közvélemény abban mindenképpen egységes, hogy a lisszaboni stratégia kudarnak tekinthető (lásd pl. Wyplosz 2010, de emlékeztetsek *Reinfeldt és Zapatero* miniszterelnökök 2009-es, egyértelmű nyilatkozatai is).

Az Egyesült Államokkal folytatott versenyben való lemaradás okai között jellemzően szerepelnek a termelékenységbeli különbségek, a demográfiai mutatók, az adó- és járulékiszintek, az innovációra fordított források aránya (és volumene), a munkaerő-mobilitás különbségei stb. Természetesen előnyt jelent az is, hogy a tengeren túl egységes a nyelv, lényegesen alacsonyabbak a szociális védelem és a környezetvédelem kiadásai (általánosan alacsonyabb az újraelosztási szint). Ezenfelül az Egyesült Államok gazdasága zárt és nyersanyagban gazdag (noha további importra szorul), valutája egységes és egyben a legjelentősebb tartalékvaluta, a demokrácia keresetlen hittérítőjeként pedig a hadiiparon keresztül bármikor stimulálni tudja gazdaságát. Ezek közül a csak példálózó jelleggel felsorolt faktorok közül Európa jó néhányal nyilvánvalóan nem is kíván versenyezni. Hasonlóképpen azt a berendezkedést sem kívánjuk magunknak, amelynek segítségével például Kína gyors ütemű felemelkedésnek indult (emberi és politikai jogok, államforma és következményei, életszínvonal stb.). Azaz Európa „mennységileg” olyan szeretne lenni, mint az USA, vagy a feltörekvő Kína, de minőségileg nem szeretne azonosulni velük. Jelenti-e ez azt, hogy az európai versenyképességbeli felzárkózás eleve lehetetlen, hiszen a minőségnek ára van? Vélhetően érdemes számot vetni azzal, milyen áron tudna Európa felzárkózni az amerikai termelékenységi és jövedelmi színvonalhoz, és hogy a fizetendő árat figyelembe véve valójában érdemes-e egyáltalán kitűzni a teljes felzárkózást. Ez gyakorlatilag a fejlettség fogalmának és ezen keresztül a társadalmi értékeknek a vitájához is elvezet. Például a jóléti szociális háló lebontása, az állami nyugdíj kivételése és a munkaórák számának jelentős emelkedése az európai emberek többségével nehezen lenne elfogadtatható. Gondoljunk csak a skandináv jóléti rendszerhez, az ezer eurós portugál minimálnyugdíjhoz vagy a francia szakszervezeti aktivitáshoz szokott állampolgárookra – nem is beszélve az öngondoskodáshoz kapcsolódó értékeket évtizedeken át elfelejteni kényszerült KKE-térségről, vagy akár arról az oktatáshoz kapcsolódó értékről, amelynek köszönhetően Európában a fiatalok lényegesen később kezdenek el dolgozni (termelni), mint a tengeren túl.

2 hogy a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, fenntartható növekedéssel, jobb minőségű munkahelyekkel és nagyobb társadalmi kohézióval” – olvasható (például) az Eurostat honlapján a lisszaboni célok elérésének mérésére kialakított strukturális indikátorokról szóló oldalon. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/introduction (2–4. sorok).



Az abszolút különbségek mellett a felzárkózást nehezítik az európai országokon belüli és még inkább az azok közötti fejlettségbeli különbségek. A kompenzációs politikát nem folytató Egyesült Államokban az egy főre jutó GDP tekintetében a tagállamok közötti szórás mintegy fele akkora, mint az EU-27-nél, holott majdnem kétszer annyi államról és többszörös területméretről beszélünk (saját számítás 2009-es GDP-adatok alapján). Sajnos az 1995 és 2006 közötti fajlagos GDP-adatokat elemezve elmondható, hogy a mögöttünk hagyott bő évtizedben a *tagállamok közötti* fejlettségbeli különbségek tovább növekedtek, és nagyon kevés kivétellel ugyanez mondható el a *tagállamokon belüli* különbségekről is. Ez annak ellenére így van, hogy az unió negyedik kohéziós jelentése az európai régiók közötti konvergenciáról fest képet. Számításai a regionális egy főre jutó GDP-értékek EU-átlaghoz viszonyított százalékos értékeinek alakulására vonatkoznak, amelyek a százalékszámítás matematikai tulajdonságai miatt kedvező színben tüntetik fel a folyamatot. Azonban ha az euróban (vagy PPS-ben) mért regionális GDP-értékek alakulását nézzük a szintén pénzben (nem százalékban) mért EU-átlaghoz képest, akkor azt találjuk, hogy a kelet- és közép-európai NUTS-2 régiók kevés kivétellel távolodóban voltak az EU-átlagtól, és az elmúlt évek növekedési trendjei alapján a jelenre vonatkozóan sem lehetünk derűlátóbbak (Polyánszky 2009). A strukturális politika fő célja, a tagállamokon belüli regionális különbségek csökkentése sem vált valósággá: a különbségek növekedése nemcsak a keleti térségről, hanem nagyon kevés kivétellel az összes tagállamról elmondható (Polyánszky 2008a). Mindez azt jelenti, hogy a versenyképességi cél elérése mellett eddig a kohéziós célkitűzések is elbuktak.

Természetesen a keleti térség csak 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott a közösséghez, és a kohéziós források az előcsatlakozási alapokból lényegesen szűkebbek voltak, vagyis az 1995 és 2006 közötti GDP-adatok a csatlakozás utáni kohéziós politika sikerességét nemigen mérhetik. De a kohéziós politika 1993 óta egyre növekvő költségvetési jelentőségét az első négy kohéziós ország vegyes eredményei, Portugália és Görögország lassan Közép-Európához lecsúszó teljesítménye is megkérdőjelezi. A spanyol sikerben a kohéziós politika mellett kiemelkedő szerepe volt az 1990-es évekbeli, Dél-Amerikába irányuló tőkeexportnak, a mára igen törékennyé vált ír felemelkedésben pedig főszerepet játszott az USA-ból érkező informatikai beruházási hullám, illetve egyéb egyedi tényezők (lásd később). Emellett a szinte összes tagállamban tapasztalt belső regionális divergencia ugyancsak független a keleti csatlakozás időpontjától.

A kohéziós politika változtatási igényét jól jelzi az új, nagyrégiós szemlélet, amely először a balti stratégiában öltött testet, majd a formálódó Duna-stratégiában és egy egyelőre még csak latolgatott Mediterrán-koncepcióban folytatódhat. A balti stratégia célkitűzéseiben nem hoz újat a kohéziós politika eddigi beavatkozási területeihez képest, hanem egy, a Balti-tengerre hivatkozással összeállított multiszektorális és multinacionális fejlesztési program. Úgy véljük, hogy a balti stratégia részben a kohéziós politika eddigi formájának kudarcát ismeri el. A nemzeti kormányokhoz delegált fejlesztési források nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, ezért megpróbálkoznak egy olyan megoldással, amely a konkrét projektek szintjén ötvözi a fejlett és a felzárkózó országok érdekeit és tapasztalatait, illetve ugyanez által a for-

rásfelhasználás hatékonysága is lényegesen kiterjedtebb ellenőrzésen megy keresztül, és a nemzeti koncepciók összehangolásán alapul. Hogy a földrajzi térség mennyire csak hivatkozási alapként szolgál, azt jól jelzi, hogy például Lengyelország déli tartományai is a balti stratégia akcióterületeinek részét képezik, pusztán mert Lengyelország egy másik része a balti térségben van, míg Németországnak csak a tengerparti régiói vesznek részt. Hasonlóképpen, a Duna-stratégiába megfigyelőként bevonnak olyan országokat, amelyeknek a Dunához semmi kapcsolatuk nincs. A kezdeményezés üdvözlhető, mert minden jel arra mutat, hogy a források nemzeti igazságosság alapján végbement szétforgácsolása nem vezetett hatékony fejlesztések tömegéhez (a kohéziós politika hatékonyságának egy mérési módjáról és annak eredményeiről lásd Polyánszky 2008b).

A kohéziós politika lehetséges szemléletváltását maga a Régiók Bizottsága is előrejelezte, amikor a negyedik kohéziós jelentésről készített átfogó véleménye (CoR 2007) keretében rögzítette a legfontosabbnak vélt kihívásokat, majd hozzátette, hogy „az új kihívásokhoz adott esetben új regionális politikai megközelítések és modellek kialakítása válhat szükségessé”. Noha a dokumentum szinte egyetlen olyan kihívást³ sem említi, amely 2007-ben új lett volna, tény, hogy megoldatlanságuk miatt a régi kihívások is új regionális politikai megközelítést igényelnek.

Mi az oka annak, hogy a lisszaboni stratégia kudarcot vallott, és a közös költségvetés egyre nagyobb hányadát kitevő kohéziós politika is új utakat kényszerül keresni? Milyen következtetések vonhatók le ebből a kelet- és közép-európai térség fejlődési lehetőségeire nézve? E kérdésekkel foglalkozunk a következő fejezetekben.

2. Verseny és kohézió – az uniós célkitűzések ellentmondásai a 2000-es években

2.1. A kurrens elméleti árral szemben

A Közösség éppen 2000-ben, az ún. *trade-off* elmélet megjelenésekor döntött úgy, hogy kitűzi a világ legversenyképesebb térségévé válásának igen ambiciózus, tízéves programját, miközben küszöbön állt, majd a tervek szerint be is következett tizenkét új, ezen belül tíz volt keleti blokkbeli tagállam felvétele. Ezzel a bővítés és mélyítés dichotómiáját megfejelte a kohézió- és versenyképesség-növelés dichotómiájával. A *trade-off* elmélet az európai országok regionális politikájának vizsgálata alapján lényegében azt mondta ki, hogy a felzárkózást (gyors növekedést) preferáló országok eleinte óhatatlanul a területi különbségek növekedésével kell hogy szembenézzenek, míg a kiegyenlítő regionális politikát folytató államok lassabb növekedéssel fizetnek a régiók konvergenciájáért. Az első esetre akkoriban Portugáliát, a

3 A felsorolt kihívások: 1. Tagállamokon belüli fejlettségi különbségek növekedése; 2. Régiók közötti jelentős termelékenységi és foglalkoztatottsági különbség; 3. Gazdagabb országok alacsonyabb fajlagos energiafogyasztása (áremelkedés a szegényebbeket sújtja); 4. Fiatalok magas munkanélküliségi rátája; 5. Alacsony születési ráta és jelentős elvándorlás 77 régióból; 6. Vidékfejlesztés és regionális politika összehangolásának szükségessége.



másodikra Görögországot hozták fel (lásd pl. Kertész 2003). Noha a példák nem bizonyultak tartósan emlegethetőnek, hiszen 2006-ra Portugália az eurózóna legkockázatosabb országává vált (Rác 2006), Görögország pedig, ugyan 2006-ra épp úgy tűnt, hogy a költségvetési könyvelés konszolidálásával előrefelé vezető útra lépett, mára azonban hazánkat is zavarba ejtő mélyrepülést él át. Ennek ellenére az elméletnek a 2000-es évek elején nem kellett volna ösztönöznie egy olyan tervet, amely úgy tenné a közösséget versenyképesebbé, hogy közben az EU átlagos egy főre jutó GDP-jét mintegy 2000 euróval (8 százalékkal) csökkentő bővítést hajt végre. A kettős stratégia eredménye a források korlátos volta miatt nem lehetett más, mint a versenyképesség javításának hátráltatása elaprózott, nem hatékony kohéziós törekvésekkel.⁴ A közös iránytű hiányát jól jelezte vissza, hogy a végbement bővítéssel egy időben két alapító tagországban is elbukott az alkotmányszerződés. A továbbiakban amellet érvelünk, hogy a verseny és a kohézió koncepciói nemcsak egymás viszonylatában, hanem önmagukban is ellentmondásosak.

2.2. A „Neue Ostpolitik” felemás koncepciója⁵

A Kelet- és Közép-Európa felzárkóztatására irányuló politika önmagában sem mentes az ellentmondásoktól. Egyrészt a keleti blokk felbomlása után Nyugat-Európának – saját keleti határainak stabilitása érdekében is – alternatívát kellett kínálnia az 1945 után másodszor is felszabadult országok részére, és a felkínált alternatíva egy ideig mindkét fél számára előnyös volt. A keleti országok tőkeszegények voltak (és ma is azok), emellett külföldi fellevevőicaik jelentős részét elvesztették, és az új politikai rendszerre való átállás sem volt mentes a nehézségektől. A tranzitológia irodalma *Claus Offe* (1992) nyomán nem is említi már egy lapon az 1990 körüli eseményeket a más országokban tapasztalt korábbi átmenetekkel. Ez a kelet- és közép-európai átmenet különleges(en nehéz), két szempontból is:

- Egyrészt, mert nem egydimenziójú, mint az a többi esetben volt, hanem hármas: itt nemcsak a demokráciába, hanem a kapitalizmusba való átmenetről is szó van, amihez a térség számos országában még hozzáadódott a területi kérdés rendezésének problémája is.
- Másrészt, mert szemben a háború utáni olasz, német és japán átmenettel, illetve a hetvenes évekbeli spanyol, görög és portugál átmenettel, továbbá szemben a teljes nyugat-európai világgal, az *eredeti tőkefelhalmozás* Kelet-Európában nem történt meg a predemokratikus időkben, hanem annak a demokráciába való átmenettel együtt kellett volna végbemennie, ami az átme-

4 Janus-arcú koncepciók terhére viseli a hazai fejlesztéspolitika is, amelynek elvileg ugyan vannak prioritásai, de azok lefedik a támogatható területek összességét, nagyjából hasonló hangsúllyal. Így aztán igazán koncentrált források semelyik szektorba sem jutnak (lásd pl. Hírszerző 2010, de más országok tapasztalataival kapcsolatban hasonló eredményre jutó tanulmányokat idéz Csaba 2006:217 is).

5 A Willy Brandt nevével fémjelzett, 1970-es évekbeli nyugat-németországi keletpolitika mintájára nevezzük az unió keleti tagjaival kapcsolatos elképzeléseinek gyűjteményét (illetve hiányát) „Neue Ostpolitik”-nak.

netet igen megnehezíti – és tegyük hozzá: az átmenet tényéből fakadóan amúgy is a szükségesnél még nagyobb mértékben kiszolgáltatottá tette ezeket az országokat.

Mindezek miatt a nyugat-európai cégek (és államok) számára a nyugathoz tartozás álmát régóta dédelgető országok gyakorlatilag beruházási paradicsomok voltak. A munkahelyek teremtéséért cserébe adót alig kellett fizetniük, az iparterületek, az állami cégek korábbi infrastruktúrája (sőt még a reklámfelületek is) messze a piaci ár alatt felvásárolhatók voltak, és az olcsó munkaerő gazdaságos termelést és exportot tett lehetővé. Sőt, az unió még ezen országok politikai berendezkedésére, normáira, jogelveire is komoly hatást tudott gyakorolni az integrációs törekvésekből fakadóan. Például Észtország EU-s nyomásra adott állampolgárságot a területén élő oroszoknak, de Horvátország is épp idén júniusban módosította alkotmányát az EU-csatlakozás kapcsán. Vagy említhetjük a kvázi-tagjelölt Törökországot is, amely több évtizedes dacot félretéve bocsátkozott tárgyalásokba Ciprus ügyében, majd adott a korábbinál szélesebb jogokat bizonyos vallási kisebbségeknek – mindezt a nyugathoz tartozás ígérete miatt.

Emellett a nyitás a keleti országoknak is életmentő volt, hiszen külföldi beruházások nélkül sem a munkaügyi helyzet, sem a külkereskedelmi mérleg nem lett volna fenntartható, továbbá számos országban a politikai iránytű sem ártott. Ez a folyamat ugyanakkor megítélésünk szerint csak egy pontig jelentett felzárkózást: *a szakadék szélétől a stabil gazdasági félperifériáig*. Magyarország példája azt mutatja, hogy a hazai termelést – a földvásárlás kivételével – gyakorlatilag felajánlották hasznosításra a nyugati cégeknek, ideértve később már egyes közműszolgáltatásokat nyújtó cégeket is. A magyar állam továbbá a hatékony nagybirtokrendszer helyett a történelmi nosztalgiát választotta a mezőgazdaságban, az ipari és szolgáltatószektorban pedig nem törekedett kisebbségi részesedés megőrzésére, amelynek nyereségéből hazai vállalkozások lettek volna támogathatók.

Érdemes tehát rámutatnunk, hogy Nyugat-Európa új keletpolitikája nem volt más, mint egy piacilag mindkét félnek, de különösen a tőkeberuházónak jövedelmező, rövid távú katasztrófa-elhárítás, amely áthidalta vagy elviselhetőbbé tette az átalakulási krízist, megteremtette az import ellentételezését, lehetővé tette a foglalkoztatás alacsony, de elfogadható szintet tartását, behozott nyugati menedzsmentkultúrát, valamint ösztönzést adott a keleti országoknak a politikai rendszer és a gazdaság-szerkezet nyugati mintájú átalakítására. A GDP-adatok alakulása azt mutatja, hogy ennél többet önmagában az uniós tagság és a nyugati orientáció nem hoz a konyhára az „átalakuló” országoknak. Tőke csak tőkéből lesz; a munkabérből adódó megtakarítások természetesen számíthatnak a bankok által kihelyezhető hitelek volumen szempontjából, de a kisvállalkozói tőke a tőke szabad áramlásának és a transznacionális vállalatoknak a korában protekcionizmus híján legfeljebb beszállítói szintig juthat el. Abból tehát nem lesz érdembeni felzárkózás, hogy a GDP mintegy felét, az export több mint 80 százalékát, az exportnövekménynek pedig még magasabb hányadát többségi külföldi tulajdonban lévő cégek termelik. Elvitathatatlan a külföldi tőke kedvező szerepe, és tény, hogy áttételes mechanizmusokon keresztül egy pontig az általános életminőséget is javította, de a kapitalizmus logikája szerint (azaz tel-



jesen normális módon) még többet hoz a tőketulajdonosoknak. A különbségeket tehát megőrzi vagy megnöveli, azaz konzerválja a keleti térség félperiférikus létét. Természetesen a versenyképesség sokat javulhat magasabb hozzáadott értékű termelés, a munkaerőpiac igényeihez igazított oktatási szerkezet stb. által – ezeket a tényezőket már tankönyvi pontossággal fel tudjuk sorolni. Azonban a fejlett országok versenyelőnyüket az egyre tőkeigényesebb ágazatokban érik el és tartják fenn, mindig legalább egy lépéssel a felzárkózók előtt járva. Az „átmeneti” országoknak egy olyan világban kell érvényesülniük, ahol a növekedés (azaz a tőkeberuházás) kötelező, tehát a hazai tőkeakkumuláció nem képzelhető el a nyugatinál kisebb léptékben, mert abból csak kisebb szegénység, de nem felzárkózás következik. A félperiférikus lét megértéséhez ezért mindenekelőtt az eredeti tőkefelhalmozásról és a későbbi jövőké felzárkózásának a már fejlett országokétól eltérő lehetőségeiről kell beszélni, részben a közgazdaságtan, részben pedig a hatalom fogalomrendszerében.

A piacellenes vagy összeesküvéselemélet-hívó nézetek propagálásának vádját megelőzve tegyük hozzá: nem az a helyzet, hogy a nyugati országok szándékosan szegénységben akarnak tartani más államokat, hanem arról, hogy stratégiai ténykedésük csak addig a pontig terjedt ki, ameddig érdekeik azt megkívánták, azóta pedig a piac teljesen normális elveinek megfelelő folyamatok zajlanak, sorsára hagyva a KKE-térseget. Nyugat-Európa nem tudatos elnyomója a régióknak, hanem egyszerűen csak levette a kezét róla. Ez utóbbi megfogalmazást támasztja alá az a mód is, ahogyan a térség csatlakozása lezajlott: nem vették figyelembe a felkészültség különbségeit. Míg korábban felmerült például hazánk csatlakozása kapcsán, hogy két-három másik országgal, később pedig az, hogy további öt állammal együtt csatlakozunk, a Tanács végül a „masszában” csatlakozás mellett döntött. Ez egyrészt értelmetlenné tette egyes országok nagyobb igyekezetét, másrészt a fejlesztési források elaprózása mellett tette le a voksot, aminek következtében a térség államai lényegesen kedvezőtlenebb feltételekkel csatlakoztak, mint annak idején Írország vagy a mediterrán térség. A kohéziós politika anomáliái többek között ebből adódnak. Amennyiben Nyugat-Európa jól ismeri fel saját érdekét a keleti térség félperiférián tartásával, azaz valóban alkalmas egy duális szerkezetű integráció az USA-val vagy másokkal való lépéstartásra, akkor hazánknak és „sorstársainak” saját megoldásokat kell keresniük. Nem várható más országoktól, hogy tényleges versenytársakat „neveljenek ki”, amennyiben nem gondolják úgy, hogy az saját világgazdasági pozíciójuk javulásával járna. Egy egységesen erős európai gazdasági térség kialakítására pedig jelenleg láthatóan nincs törekvés.

Végül kitérünk arra a várható ellenvetésre, hogyan lehet kijelenteni a „pénzért piacot” elv érvényesülését, amikor az államok hozzák a politikai döntéseket, illetve ők adják a kohéziós politika forrásait, ugyanakkor az államoktól független döntésekkel rendelkező cégek ruháznak be, amelyeknek az állam még Kínában sem igen mondja meg, hogy külföldön hová ruházzon be és milyen feltételekkel. Sőt, az is a tankönyv-közgazdaságtan ellenvetése szokott lenni, hogy a tőkét nem érdekli a nemzetiség, csak a profit, ezért egy országnak mindegy, hogy saját vagy külföldről importált tőkéből termel. Igen hosszú közgazdasági vitához vezetne e kérdéskör részletes kifejtése, és az valóban csak egy szerzői magánvélemény, hogy a politikai realitásoktól

független közgazdaságtannak már azelőtt befellegzett, hogy kitalálták volna, mégis néhány szempontot vázaltszerűen összegyűjtöttünk érvelésünk alátámasztására:

- Az államoknak egymás viszonylatában a történelem során mindig is voltak írott és íratlan, avagy nyilvános és nem nyilvános stratégiáik. Nem stratégiamentes ténykedés eredménye, hogy például a magyar élelmiszeripar meghatározó hányadát francia (és kisebb részben olasz) cégek vásárolták meg, és ehhez az államoknak nem kell tulajdonosoknak lenniük.⁶ De lehetnek tulajdonosok is, lásd a fővárosi közműcégek beruházóinak hátterét. Vagy emlékezhetünk a piacpárti körökből EP-képviselővé vált *Szent-Iványi István* HVG-beli írására (Szent-Iványi 2007), amelyben felhívja a figyelmet, hogy a hazai vegyipar, energiaszektor, légi közlekedés és távközlés nagyobb részének tulajdonlásában kialakuló orosz dominancia kockázatokat rejthet magában. Ez sem a tőke tulajdonlásának nemzeti semlegességét támasztja alá, és hasonlóképpen a Mol vagy az OTP közép-európai terjeszkedése mögött sem csak profitérdek van, hanem expanziós stratégia is, amely közvetve magyar érdekeket (is) szolgál. Ezt nem írják le ezek a vállalatok, de ettől még végrehajtják. Az államoknak mindezekon felül puha eszközeik is vannak a tőkeexport viszonylati szerkezetének befolyásolására, ilyen például a közvetítő szolgáltatások megszervezése, amelyek segítségével egy adott ország cégei a beruházási lehetőségek vonatkozásában bizonyos államokról sokkal több információval rendelkeznek, mint másokról – de hasonló közvetítő szolgáltatás lehet például a „jogi infrastruktúra” biztosítása vagy támogatása, ahogyan a miniszteri szintű nemzetközi tárgyalások is egyes stratégiai ágazatok külföldi tőkebevonásáról stb.
- Amely területeken pedig valóban szabad piaci megoldások születtek, ott olcsó érv, hogy a fejlett országok nem befolyásolják a vállalataikat, tekintettel arra, hogy a jelenlegi beruházási trendek a fejlett országok domináns pozícióját erősítik. Ez nem kritikai észrevétel, hanem egyszerű tény: a *laissez-faire* tőkeáramlás minden esetben a tőkeerősebb fél érdekeit szolgálja. Érdemes ugyanakkor arra is rámutatni, hogy amint például energiapolitikáról van szó, hirtelen a nyugati országok részéről is államok kezdenek tárgyalni, pedig akár bízhatnák ezt is a szabad piacra. A hosszú távú kiszolgáltatottságot azonban senki nem szereti, és az energia terén Nyugat-Európa nincs domináns pozícióban, sőt: rengeteg domináns pozíciója függvénye az energiahelyzetnek. De említhetjük a mezőgazdasági piacok védelmével összefüggő WTO-tárgyalásokat is. Abban a pillanatban, amikor a fejlett országok valamiben nem erősek, vagy érdekük a piacvédelem, állami szinten tárgyalnak, nem a cégekre bízják. Ezzel szemben a KKE-térség a közös szabályok elfogadásával nem tud a továbbiakban piacvédelmet fenntartani, és a monetáris, valamint az árfolyam-politikát is csak bizonyos keretek között használhatja, holott vitán felül áll, hogy a korlátlan piaci verseny nem a gazdaságilag gyengébb félnek hoz nagyobb hasznot.

⁶ A hazai cukoripar privatizációjánál például a francia állam az illetékes tisztségviselőnek adományozott térdszalagrend-kitüntetésre szorítkozott – nyilván nem azért, mert az államnak semmi köze a cégek beruházásához.

• A mainstream közgazdaságtan másik begyakorlott időtöltése a kereskedelem-elméletek modellszerű bemutatásával igazolni, hogy a liberalizáció mindkét félnek kedvez (lásd például *Jacob Viner* vámunió-elméletét). Ezek a modellek igazak, azokkal a feltételekkel, amelyeket leírnak. Nem veszik azonban figyelembe azt, hogy a valóságban a gazdagabb állam milyen volumenben és hány termék vonatkozásában használja ki a liberalizáció előnyeit, szemben a gyengébben fejlett országgal/térsséggel. Ebből fakadóan nem mutatnak rá arra sem, hogy noha mindkét félnek javul a helyzete, ettől még nem igaz, hogy ez lehetővé teszi a felzárkózást. Sőt: az erősebb állam domináns pozíciója tovább is erősödhet. Természetesen a KKE-térsség választhatja azt a célt is, hogy elérje a nyugati országok jelenlegi életminőségi szintjét, és közben nem tartja lényeges kérdésnek, hogy az utóbbiak párhuzamosan még fejlettebbek lesznek. Ezt azonban nem szabad felzárkózásnak hívni, mivel voltaképpen az abszolút életszínvonal lassú javulása mellett bekövetkező további lemaradást jelent. Emellett valószínűleg a korábbi „nyugati” szinthez való lassú felzárkózás sem következhet be, mert magasabb fogyasztási és megtakarítási szintet alapvetően a termelékenység jelentős javulása, illetve technológiai innovációk mellett lehet elérni, amelyből a hasznót a tőkés beruházók nem külföldi bérekbe szokták fektetni. És noha igaz, hogy a lakosság képzettségének javulásával az egyre magasabb hozzáadott-értéket előállító külföldi tőkéjű termelés valamelyest növeli az általános bérszínvonalat, egyúttal az árszintre is hatással van. Egyrészt mert a bérverseny a hazai tőkéjű, alacsonyabb hozzáadott-értékű (vagy kevésbé termelékeny) termelés gazdaságosságát rontja, másrészt mert a nemzetközi kereskedelem is igazodik a megnövekedett vásárlóerőhöz. Így megítélésünk szerint kétséges, hogy a külföldről importált termelékenységnövekedés és technológiai innováció egyáltalán lehetővé teszi-e a fejlett országokban tapasztalható, viszonylag általánosnak mondható jólét kialakulását. Ez a fejlődés-gazdaságtan által aszimmetrikus interdependenciának nevezett jelenség egy eddig kevésbé megvilágított oldala.

• Végül a pénzért piacot elv legmarkánsabb konkretizációját az jelenti, amikor a fejlett ország „teljesen nemzetsemleges” tőkéje/cége beruház (pl. gyárat alapít) egy gyengébben fejlett államban, és az ottani termeléshez inputok tömegét szerzi be anyaországbeli cégektől. Ezzel – túl azon, hogy a transznacionális társaságok belső elszámolóárakon bármikor kedvezően tudják alakítani a profit-repatriálást a hazai bázist jelentő ország számára – lényegében a hazai országban érnek el multiplikátor-hatást. Természetesen nem általánosítható, hogy e cégek az inputokat mindig az anyaországból szerzik be, de megvan a lehetőség és a példa is az indirekt protekcionizmusra.⁷ Ameddig azonban egy országnak nincs saját tőkéje és ezáltal tőkeexportja, addig ezekkel a szabadpiaci körülmények kö-

⁷ A Cégvezetés egy 1999-es cikke továbbá világosan kifejti, hogy az ún. multinacionális vállalatok többsége egy ország állampolgárainak tulajdona (tehát voltaképpen nem „multi-”, hanem „uninational” típusú), ezen belül is a transznacionális vállalatok több mint 80 százaléka a fejlett országok tulajdonában van. Hozzáteszi: még az is ritka, hogy az anyavállalati központ menedzserei több nemzetiségből tevődjenek össze, rendszerint mind az anyaország állampolgárai (Cégvezetés 1999).

zött is lehetővé váló tőkésítési eszközökkel sem képes élni. Magyarország jó példája annak, hogy az itt beruházó külföldi tőke hogyan dinamizálja más országok termelését: egyrészt a magyar export importigényessége nemzetközi összehasonlításban igen magas, másrészt például 2007-ben a GDP mintegy 6 százalékat tette ki a külföldi vállalatok profit-repatriálása. Ugyanez a profitkivonás 2000 és 2007 között összesen a magyar államadósság 70 százalékára rúgott (http://attac.zpok.hu/cikk.php3?id_article=1103).

2.3. A versenyképesség feltételei és a verseny területi hatálya

Az EU-stratégia másik, önmagában ellentmondásos célkitűzése a versenyképesség-növelés volt. Egyrészt az EU egészének jelentős versenyképesség-növekedéséhez a KKE-országokat nem lett volna szabad a tagok közé engedniük, hiszen a bérelőny és a beruházási lehetőségek anélkül is nyitva álltak, sőt, még adókedvezményeket is kaphattak, illetve államokkal kötött megállapodások alapján vámszabad területeken termelhettek, míg ugyanezek a lehetőségek a nyugati cégek számára nem javultak a bővítéssel, ellenben az EU egésze „gazdagabb” lett egy rendkívül tőkeszegény, és a K+F-re arányaiban és volumenében is keveset költő, félperiférikus térséggel, amelylyel együtt kellett volna a lisszaboni stratégia szerint 2010-re jelentős versenyképesség-javulást elérni. A versenyképesség-növekedés másik árnyoldala az, hogy az európai országok egymással is versenyeznek, ami az USA-val mint másik régióval szembeni felzárkózást nem segíti. A verseny káros hatása nyilvánvaló a CEFTA példájából is, ahol az EU-csatlakozás közeledtével a tagjelöltek individuális stratégiát követtek, a nyugati érdekekkel tökéletes összhangban. A játékelméleti szituációként is értelmezhető helyzetben a rövid távú egyéni nyereség minden ország számára előnyösebbek tűnt, mint a hosszabb távú (azaz nehezebben előrelátható) közös nyereség. Ehhez járult még a szuverenitás eufóriája és a nemzetiségi feszültségek kiújulása. Az eredményt a Közösség méltó módon „honorálta”. Az egyéni megoldásokon keresztül egyéni elbánást kívívni törekvő nemzetállamokat masszában vette fel tagjai közé, utólag is szükségesnek igazolva az addigra már elveszített lehetőségként említhető közös érdekképviselő és alkupozíció kialakítását. Egy egységesen fellépő közép-európai térség meghatározó vélemények szerint is más csatlakozási feltételeket lett volna képes elérni (lásd pl. Martonyi 2005).

Természetesen a cégek az USA-ban is versenyeznek, de nem egymással szemben is érvényesített tagállami stratégiák által befolyásolva, továbbá megítélésünk szerint a gazdasági tér egységességéhez nagyban hozzájárul a tagállamok stratégiai szövetsége például az energiapolitika, a közös költségvetéshez való hozzájárulás és egyáltalán: az Egyesült Államok világpolitikai szereplői tevékenységével mint közös céllal való azonosulás terén.

Napjaink Európájában ezzel szemben politikailag bezárkózó, alapvetően önértékvető szemléletű országok versenyeznek. A rendkívüli erőfeszítést igénylő versenyképesség-növelő programot konföderációs jegyeket mutató kormányközi együttműködésben képzeltek el, a mélyítést és közös célokat tartalmazó ún. „Alkotmány” belpolitikai tényezők áldozata lett, de nem volt túl bizalomgerjesztő a Schüssel-kormány



diszkriminációja sem (lásd továbbá Csaba 2006:213 „gyűjteményét” a széthúzás bizonyítékairól). A latens versengés következménye, hogy az EU 2000 óta gyakorlatilag nem tett semmit a lisszaboni célok eléréséért. A kormányközi koordináció eszköze sehová nem vezetett, nem harmonizálták az adórendszert, nem növelték a munkaórákat, nem alkottak demográfiai stratégiát, nem emelték legalább kétszeresére a K+F-beruházást, nem tűzték ki a keleti térség tökeellátottságának érdemi javítását stb. Wyplosz (2010) szerint a Kok-jelentés legfontosabb megállapítása az volt, hogy mindez a közös politikai akarat hiányából (azaz a versenyszemlélet érvényesüléséből) fakadt.

3. Összegző helyzetértékelés és útkeresés a KKE-térség számára

Az Európai Uniónak csak látszólagos stratégiája van. Olyan stratégiája, amely rövid távon egyszerre szeretne egymással csak hosszabb távon összeegyeztethető célokat elérni. Több évtizedes demokratikus politikai és társadalmi kultúrát és gazdaságfejlesztést igénylő térséget integrál és tervez tovább bővíteni, ami a Közösség versenyképességét rontja, de ugyanezzel egy időben kíván versenyképességet növelni. Egyik legkomolyabb eredménye a közös pénz megteremtése volt, de az eurózónából olyan, kiváló „egészségnek” örvendő országok maradnak ki szándékosan, mint Nagy-Britannia, Svédország és Dánia, miközben államadósságaikon és fiskális helyzetükön keresztül több mediterrán tagállam is egyre inkább alkalmas a közös pénz iránti piaci bizalom megingatására. Míg a Közösség minden korábbi eredményét az együttműködés szorosabbra fogásával tudta elérni (vámunió, SEA, Maastricht), a két kormányközi alapon működő politikai pillér (maastrichti 2. és 3. pillér) szorosabbra fogása helyett a lisszaboni akciótervvel a gazdasági együttműködés (maastrichti 1. pillér) kormányközivé lazítása történt meg. Mi más lenne ennek az oka, mint hogy a versenyképesség növelése terén a meghatározó befolyással bíró tagállamok nem tudtak vagy nem kívántak szorosabb együttműködésben megegyezni? Ez talán a legékesebb bizonyítéka a közös stratégia hiányának.

Csaba László *A fölemelkedő Európa* című könyvében élesen mutat rá ugyanerre a problémára más oldalról, amikor a „2005-re válságba került Európai Unió”-ról ír: „... az EU fixpont szerepet játszott a fölemelkedő Európává váló országok rendszerváltozásában és az új intézmények kialakításában, az élet minden területén. A 2004. májusi csatlakozással mindez az első kör országai ... számára történelemmé vált. ... Alaptézisünk szerint a 2004 előtt gyakorolt politika nem folytatható tovább, és a »vívmányok« védelmére irányuló politika napjai meg vannak számlálva.”

Ebben az iránytű nélkülivé vált európai környezetben kell értelmeznünk az EU kelet- és közép-európai tagállamainak (és tagjelöltjeinek) helyzetét és lehetőségeit. Fentebb részletesen leírtuk, hogy a keleti térség a rendszerváltozáskor égető tökehiánytól vezérelve kitérta piacait az integráció cégei és államai előtt. A környezetvédelem és az adókedvezmények területén kialakult káros verseny miatt a fogadó államok számára szinte csak a foglalkoztatás szférájában és az exportban kedvező FDI

a szakadék szélétől a félperifériáig segítette ezeket az országokat. Az adatok tanúsága szerint azonban ezen felül nem teremtdtek meg a felzárkózás automatikus lehetőségei, a szabad piaci beruházások és a szétforgácsolt kohéziós források folyósítása a keleti térség nagy részének az EU-átlaghoz viszonyított stagnálásához vagy lassú lecsúszásához vezetett 1995-től a 2008-as válságig. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a tökehiány miatti állandó lépéshátrány mellett a keleti felzárkózás másik nehézségét a *társadalmi és politikai (intézményi) kultúra sajátosságai* is meghatározzák. A hazánkban folyó társadalmi és gazdasági kutatásokban méltatlanul kevés figyelmet kap, hogy a társadalmi ön- és közbizalom, a vállalkozókészség, a patriotizmus, az íratlan társadalmi szerződések, az életmódhoz és a személyes boldoguláshoz kapcsolódó értékek, illetve az utóbbival összefüggő várakozások realitása, valamint az állam működéséről szerzett tapasztalatok és az oktatás gyakorlati használhatósága együttesen döntő hatással lehetnek egy ország sikerességi potenciáljára nézve.⁸

Az útkeresést tehát – az egyes szakpolitikák megfelelő színvonalú alakításán mint alapfeltételén túl – három irányban tartjuk elképzelhetőnek:

- Az EU-ban, lehetőleg hasonló érdekű szövetségesekkel közösen képviselt álláspontokkal a közös költségvetést, a kohéziós politika reformját, vagy egy új versenyképesség-növelő stratégiát illetően, kiemelt figyelemmel a hazai töképezés lehetőségeire.
- Az EU-tól független tőkésítési lehetőségek feltárásával.
- A sikeresség társadalmi kultúrában rejlő feltételeinek megteremtésére irányuló társadalompolitikai törekvésekkel és gazdaságpolitikai ösztönzőkkel.

Tekintve, hogy e cikk az EU-stratégiák és a KKE-térség felemelkedése közötti kapcsolatokra fókuszált, zárásaként csak vázaltszerűen közöljük, hogy álláspontunk szerint milyen irányban lenne szükséges cselekvési terveket kialakítani.

Az unió kohéziós politikájának reformjával kapcsolatos magyar álláspont kialakítására egy korábbi cikkben tettünk konkrét javaslatokat (Polyánszky 2008b). Ezek a javaslatok elsősorban a fejlesztendő területek lényegesen karakteresebb prioritizálására (forráskoncentrációra), a felhasznált források hasznának jobb mérhetőségére, valamint a jogosultsági kritériumok problémák és hatékonysági szempontok szerinti átszabására irányultak a nemzetek közötti igazságosság alapján való pénzosztás helyett. Rámutattak továbbá, hogy az egész országokat érintő kérdéseket nem regionális programokban kell kezelni, míg az önálló bevételt generáló, relatíve fejlettebb térségekbeli fejlesztéseknél a támogatás formáját diverzifikálni szükséges.⁹ Kiegészítésként említjük, hogy az unió által nyújtott források elosztását megítélésünk szerint nem szabad kizárólag a kormányokra bízni. A sikeres országok jó gyakorlatát kellene importálni közösségi koordinációval, megfelelő költséghatékonysággal, legyen szó útépitésről, vagy a humán tőkébe való beruházásról.¹⁰ Az USA-val

8 Ennek kutatása képezi a szerző doktori témájának gerincét.

9 Nem igazolható például a nyugat-magyarországi négycsillagos szállodák építéséhez vissza nem térítendő támogatást nyújtani.

10 Például erre is kiváló lehetőséget nyújt a balti stratégia jellegű együttműködés.



folytatott versenyben például komoly hátrányt jelent a közös nyelv hiánya Európában, ennek ellenére nincs egy Brüsszelben akkreditált és az összes tagállamban egyenletesen elérhető nyelviskolai hálózat, amely uniós forrásból, garantált minőséget nyújtva oktatná az angol nyelvet kötelező (vagy legalábbis egy idő után minden munkáltató által elvárt) jelleggel a nyelvtudásban gyengébben álló országokban. Ami pedig a közös költségvetést és a versenyképességi stratégiát illeti, megítélésünk szerint az EU gazdagabb államainak fel kellene ismerniük, hogy a jelenlegi viszonyok fenntartásával a keleti tagok akadályozzák az unió versenyképességének gyorsulását, miközben több közösségi szabály (állami támogatások szabályozása, közös kereskedelempolitika egyes elemei, pénzügy-politikai elvárások stb.) elveszi a keleti tagok mozgásterét a felzárkózás tekintetében. Vagyis az uniónak a közösségi források jobb koncentrációja, az ideiglenes állami szerepvállalás újragondolása és a később jövő felzárkózási feltételeinek de facto biztosítása lenne az érdeke, ha már amellet a geopolitikai stratégia mellett döntöttek, hogy tagjaik közé veszik félperiférikus országok tömegét.

A „különutas” tőkésítési lehetőségek, importhelyettesítő termelésösztönzés és kereskedelemelénkítés körében nem kell tartanunk az állami szerepvállalás ideiglenes erősítésétől. Bár nem követhető, mégis szemléletében és egyes elemeiben elgondolkodtató példa Kína, ahol – csak egy-két elemet kiemelve – az állam nem adott el vagyont úgy, hogy ne őrzött volna meg legalább 50 százalékos tulajdonrészt, sőt a privát cégekbe sem lehet ennél nagyobb arányban beruházni. Emellett a kínai állam súlyos manipulációt hajt végre a jüan árfolyamával, azt mesterségesen nagyon gyenge szinten tartja, egyrészt ösztönözve az exportot, másrészt olcsó finanszírozási forrást jelentve az USA-nak, amelynek a költségvetését egyre nagyobb hányadban finanszírozza. A mesterséges árfolyam fenntarthatósága érdekében a dollárt nem engedték be a kínai gazdaságba, az exportőrök devizabevételeit a kínai állam felvásárolja. *Joseph Stiglitz* szerint Kína mindezt az IMF ajánlásainak szinte teljes figyelmen kívül hagyásával hajtotta végre, felismerve azt, hogy a gazdagabb és a szegényebb országok érdekei csak a tankönyvekben mutatnak egy irányba. Ehhez már csak kiegészítés, hogy Kínának mind a kereskedelmi, mind a tőke mérleге pozitív, ami – mivel a társadalom nagyon szegény – nem alakulhatott ki megtakarításokból,¹¹ és arról sincs szó, hogy a kínai vállalatok többsége külföldi beruházás eredményeképpen tudna exportra termelni. E mögött is egyértelműen az állam áll tehát.

Kevésbé áll messze az európai valóságtól a finn felemelkedés, amelynek esetében az egyébként valóban elengedhetetlen humántőke-beruházást szokták emlegetni. A finn felemelkedést alaposabban vizsgáló tanulmányok (pl. Jäntti–Vartiainen 2009) ugyanakkor világosan rámutatnak, hogy mind az ipari, mind a humán tőke fejlesztésének egy tudatos állami tőkésítési politika állt a háttérben. A finn állam az 1950-es évektől kezdődően bankokkal és piaci koordinációs szervezetekkel összefogva eszközölt beruházásokat. A közszféra ezenfelül jelentős (az 1950-es és 1960-as évek-

¹¹ Meg kell jegyezni, hogy egyébként a kínai lakossági megtakarítási ráta magas, de volumene a jövedelmi szint függvénye.

ben az összes megtakarítás 30 százaléka ráugró) saját megtakarításait is hazai privát beruházások támogatására és egyes kulcspárágakban állami vállalatok létrehozására fordította. A háborús pusztítást, majd bizonytalan helyzetet követő figyelemreméltó osztrák fejlődés is jelentős tőkeinjekciókkal és állami beavatkozással indult. Az osztrák ipart államosították és 1980-ig állami kézben tartották, továbbá a beruházások 20–30 százalékát kitevő Marshall-segély és a jelentős bankkölcsönök adták a rekonstrukció alapját (Eigner 2005). Írország példáját kevésbé érdemes említeni, még ha a 2000-es években divatos is vált. Írország klasszikus példája annak, ahol – mint azt *Artner Annamária* is megjegyzi – az egy főre jutó GDP bámulatos növekedése a társadalom számára nem sok változással járt, azaz – egy szóval mondhatnánk – tízezerből valóban egy főre jutott. A hazai ipar fejletlen maradt, a külkereskedelmi forgalomba nem kerülő termelés nagyságrendekkel alacsonyabb béreket tud fizetni, és a GDP/GNP-olló folyamatos kinyílása rendkívül sebezhetővé tette a gazdaságot, amely 2008 óta súlyos visszaesésben is van (lásd pl. Artner 1999). Ugyanakkor fontos, hogy a fejlesztéseket

- mindhárom említett országban politikai konszenzus kísérte: Finnországban és Ausztriában nagykoalíció, Írországban pedig az 1987-es „kiegyezés” a gazdaságpolitika alakítása terén;
- Ausztriában és Finnországban egy erősen korporatista modell érvényesült, amelynek keretében az állam felügyelte a bérek alakulását is;
- Finnországban és Írországban egyaránt kiemelt figyelmet szenteltek a humán tőke fejlesztésének, az oktatás munkapiaci igényekhez igazításának.

Mindemellett több okból sem gondolhatjuk azt, hogy ezen modellek bármelyike közvetlenül átvethető volna. Egyrészt manapság nem olyan világhoz kell felzárkózni, amelyben az iparnak van döntő szerepe a GDP-ben (noha az exportban továbbra is dominál az ipar), továbbá az állami szerepvállalást bizonyos szabályozások sem teszik a korabelihez hasonló módon lehetővé. Másrészt Ausztria esetében a német, Írország esetében pedig az amerikai befektetések kiemelkedő nagysága is hozzájárult a GDP megugrásához, mindkét esetben a közös nyelvre épülve (utóbbinál ezt segítette az is, hogy az Egyesült Államokban hétszer annyi ír él, mint Írországban, és ez a „kolónia” prioritizálta Írországot a befektetési lehetőségek közötti választásnál). Mindez azonban nem mond ellent annak, hogy noha egyéni megoldásokkal, de tudatos tőkésítési politika nélkül a KKE-térség valószínűleg csak követő fejlődésre lesz képes.

Végül alaposan el kell gondolkodnunk azon, hogy az adósságot leszámítva 1990-ben hozzánk hasonló helyzetben lévő Szlovénia miért halad előre sikeresebben az európai úton – legalábbis a gazdasági stabilitás és az egy főre jutó GDP tekintetében –, illetve hogyan fordulhat elő, hogy a kicsi, illetve közepes gazdaságnak számító, jobbára periférikus elhelyezkedésű és kedvezőtlen éghajlatú skandináv országok tekinthetők Európa legsikeresebb térségének (mutatóik kedvezőek a népszaporulat, az élettartam, a környezet minősége és védelme, a gazdaság hozzáadott értékének növekedése és a szubjektív jóléti mutatók tekintetében egyaránt). A társadalmi és politikai kultúrában rejlő ún. „puha” faktorok gazdasági teljesítményre gyakorolt hatásáról általánosságban rengeteg szerző értekezik *Myrdal*tól *Seersen* át



Kolodkóig, de idézhetnénk a hazai irodalomból *Szentes Tamás* fejlődés-gazdaságtani munkáit is. Nehéz mérhetőségük miatt azonban vajmi kevés számszerű konkrétumot ismerünk ezekről a hatásokról. Abban mindenképpen jelentős egyetértés mutatkozik, hogy a felzárkózás nem lehetséges a sikerbe vetett hit, közbizalom, a politika konszenzusa által ösztönzött íratlan társadalmi szerződés, valamint szorgalom, tudás és tisztesség nélkül.

Azonban bármily közhelyszerű, mégis ismételten rögzíteni kell, hogy mindennek eléréséhez, de az EU-n belüli érdekképviselő és a kreatív állami megoldások következetes végigviteléhez is kiforrott és társadalmilag elfogadott stratégiák kellenek, amelyek hazánkban eddig többségükben felpuhultak a megvalósítás fázisában – köszönhetően a politikai erőter bizonyos sajátosságainak.

Irodalom

- Artner A. (2009): Gödörben a kelta tigris? *Vélemények, kommentárok, információk*, 173. Budapest: MTA-VKI.
- Cégvezetés (1999): Nemzeti tőke – globális üzlet. *Cégvezetés* 1999/7.
- CoR (2007): A Régiók Bizottságának Véleménye. – Negyedik Jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról (2008/C53/02). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2008. február 26.
- Csaba L. (2006): *A fölemelkedő Európa*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Eigner, P. (2005): Ausztria gazdasági teljesítménye a 20. században. Megjegyzések a bankrendszer és az ipar szerepéről és egymásra gyakorolt hatásukról. *AETAS* 2005/1–2.
- Figyelő (2010): Harcolni kell a függetlenségért. Interjú Demján Sándorral. *Figyelő*, 2010. március 3.
- Hírszerző (2010): Pályázatkészítők: meg kell újítani az ÚMFT-t. *Hírszerző*, 2010. május 31.
- Jäntti, M.–Vartiainen, J. (2009): What can developing countries learn from Finland's industrial transformation? *WIDER Angle*, 2009. október 1.
- Kertész K. (2003): Felzárkóznak-e a kevésbé fejlett országok az Európai Unióban? ICEG-vélemény, no. 5. Budapest: ICEG European Centre.
- Martonyi (2005): Hogyan tovább, Közép-Európa? In: Módos, P. (szerk.): *Közép-európai olvasókönyv*. Budapest, Osiris/Közép-Európai Kulturális Intézet.
- Offe, C. (1992): Demokratikusan tervezett kapitalizmus? *Szociológiai Szemle*, 1992/1: 5–21.

12 Nyilván részben szubjektív, mégis tanulságos az a Figyelő-interjú, amelyben a gazdasági folyamatokat gyakorlati oldalról nyomon követő Demján Sándor vállalkozó nyilatkozik a szlovákok helyzetéről (Figyelő 2010): „a válságban több a tartalékuk, mint nekünk, mert spórolásak, s arányait tekintve 40 százalékkal több ott a megtakarítás, mint nálunk. Mentalitásbeli különbség van, miként a lengyelek-nél is, a munkához és a megtakarításhoz való hozzáállásban, és az összehasonlításnál, meg kell mondom, nem lehetünk büszkéek magunkra.”

- Polyánszky T. Z. (2008a): A decentralizáció és a fejlődési dinamika szerepe a területi különbségek alakulásában. In: *Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola évkönyve*. Pécs, PTE-KTK.
- Polyánszky T. Z. (2008b): Az EU-támogatások jogosultsági rendszerének egy alternatívája. Javaslatok a kohéziós politika reformjával kapcsolatos magyar álláspont kialakításához. *Társadalom és Gazdaság*, 30(2): 235–267.
- Polyánszky T. Z. (2009): Felzárkózik vagy lemarad a közép- és kelet-európai térség? Az uniós fejlettségmérés módszertani útvesztője. In: *Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola évkönyve*. Pécs, PTE-KTK.
- Rácz M. (2006): *Uniós kihívások és válaszutak a 2000-es években*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Szent-Iványi I. (2007): Megértettük egymást? *HVG*, 2007. április 18.
- Wyplosz (2010): The Failure of the Lisbon Strategy. *Vox*, 2010. január 12. <http://voxeu.org/index.php?q=node/4478/>.

SZÁJER JÓZSEF

Az Európai Parlament megerősített szerepe Lisszabon után

Átruházott és végrehajtási jogkörök – újabb lépés egy demokratikusabb Európai Unió felé

Az Európai Unió új alapszerződése, a Lisszaboni Szerződés gyökeres változásokat hozott az EU jogrendjében. A szerződés újrendezte az unió jogalkotóinak hatáskörét, meghatározta az uniós normák közötti hierarchiát. A szerződés révén egyrészt az Európai Parlament (EP) a kormányokat képviselő Tanáccsal egyenrangú társjogalkotó szervvé vált, másrészt a Parlament szerepe az Európai Bizottsággal szemben is felértékelődött. A változtatások nyomán az eddigi, úgynevezett komitológia eljárást is felváltja egy új, demokratikusabb szabályozási rend. Ennek keretében szükséges az Európai Parlament és Európai Bizottság, illetve a Tanács közötti eljárási keretek újraformálása, ami az EP szerepét jelentősen megerősíti, abban minőségi változást hoz.

Bevezetés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés nagymértékben kiterjesztette az Európai Parlament hatásköreit. A Parlament jogainak növelése nagyon fontos lépés volt egy demokratikusabb Európai Unió megteremtése érdekében, hiszen ez az egyetlen közvetlenül választott európai uniós intézmény. Egy több jogkörrel felruházott Európai Parlament az európai polgárok szerepét növeli az unió döntéshozatali folyamatában.

Az új parlamenti hatáskörök közül nagy jelentőséggel bír a végrehajtó hatalom feletti gyakorolt ellenőrzés. Az új szerződés életbelépése előtt a közösségi jog végrehajtása egy kevésbé átlátható komitológia elvén alapult. A tagállamok szakértőit tömörítő bizottságok voltak azok, amelyek az alkalmazás folyamatát átlátták. Az új szerződés életbelépésével az eddigi komitológiai rendszer idejétmúlttá vált. Ezzel az Európai Parlament döntő csatát nyert meg. A múltban a Parlament újra és újra számon kérte a demokratikus kontroll hiányát a bizottsági rendszeren, ezzel egy időben éveken át küzdött jogköreinek kiszélesítéséért, valamint az átláthatóság növeléséért.

A Lisszaboni Szerződéssel új rendszer lépett életbe. A szerződés meghatározza a jogalkotási hatáskört és új normarendszert vezet be az Európai Unió jogi rendszerébe. Ezzel megerősíti az unió demokratikus karakterét és a jogrendszer racionalizálásához is hozzájárul. A Lisszaboni Szerződés bevezeti a jogalkotási aktus új fogalmát, ami eddig nem létezett a közösségi és uniós jogban. Messze ható következményekkel jár, hogy elkülönül a jogalkotói és az összes többi, nem jogalkotói aktus. A szerződés minden esetben meghatározza a jogalapot, hogy egy folyamat jogalkotói természetű, vagy nem.

Az új szerződés továbbá különbséget tesz a felhatalmazáson alapuló (*delegated acts*) és a végrehajtási (*implementing acts*) aktusok között. A jövőben a jogalkotói hatáskör Európai Bizottsághoz történő delegálása, illetve a már elfogadott jogszabályok végrehajtása a szerződés 290. cikkében (felhatalmazáson alapuló aktusok), valamint 291. cikkében (végrehajtási aktusok) kerül meghatározásra. Az új rendszer jelentős változást hozott az Európai Parlament jogalkotói hatáskörében, valamint átláthatóbbá teszi az Európai Bizottság fölött gyakorolt ellenőrzési jogkört.

Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok

A 290. cikk értelmében a Parlament a Tanáccsal együttesen a Bizottsághoz delegálhatja annak jogát, hogy egyes törvényhozói aktusok olyan részeit módosítsa, amelyeket a jogalkotó nem tart alapvetőnek. Ez nagy változás az EP hatáskörét illetően, mivel a Parlament a Tanáccsal egyenrangú, amikor a jogalkotói szerepkör Bizottsághoz történő delegálására kerül sor.

A jogalkotói jogkör átruházásának célja annak egyszerű keretek között tartása. A feladatok átruházása lehetőséget kínál arra, hogy a jogalkotás technikai aspektusai és részletei is megvitatásra kerüljenek. A jogalkotói hatalom átruházása ahhoz is hozzájárul, hogy a jogalkotás ne vegyen igénybe indokolatlanul hosszú időt, és az egyes jogi folyamatokat ne kelljen ismételni. A hatalom átruházása a jobb jogalkotás eszköze lett az Európai Unió szintjén, mivel hozzájárul az uniós jogalkotási folyamat egyszerűsítéséhez és hatékonyabbá tételéhez.

A felhatalmazáson alapuló hatáskör csakis az alap jogi aktus azon részeinek kiegészítésére, illetve módosítására vonatkozhat, amelyeket a jogalkotó nem ítél lényegi fontosságúnak. Az alapvető elemeket továbbra is csak rendes jogalkotási döntéshozatal során elfogadott jogalkotási aktusok változtathatják meg. A Bizottság által ennek eredményeképp elfogadott, felhatalmazáson alapuló aktusok általános hatályú nem jogalkotási aktusok lesznek. Amennyiben a jogalkotó bizonyos jogköröket a Bizottságra kíván átruházni, azt jogalkotói aktus keretében kell megtenni. A jogkörök érvényes átruházásának érdekében a jogkör delegálásának célját, pontos tartalmát, valamint az időkeretet is meg kell határozni.

A jogkörök delegálása olyan kényes feladat, amelyben a jogalkotó maga utasítja a Bizottságot, hogy az gyakorolja *saját hatalmának* egy bizonyos körét. Éppen ezért is szükséges, hogy a jogalkotó meghatározza a felhatalmazás kereteit és az ellenőrző mechanizmusokat, amelyeknek összhangban kell állniuk az EU általános jogelveivel. Mindez azt jelenti, hogy a felhatalmazásnak egyszerűnek, könnyen érthetőnek kell lennie, és szavatolnia kell a jogbiztonságot. Biztosítania kell a Bizottság számára, hogy hatékonyan gyakorolhassa a megszerzett jogköröket, és a jogalkotó számára elérhetővé kell tennie az átruházott jogkörök gyakorlásából eredő eredmények nyomon követését. Mindez az Európai Parlament érdeke, hogy hatékonyan tudja ellenőrizni a delegált jogkörök keretében történő hatalomgyakorlást. Ennek leginkább azért van jelentősége, mert egyre több technikai kérdés bír szakpolitikai relevanciával, amelyeket a származtatott jogkörök keretében szabályoznak.



Az előbbieken leírtakra tekintettel a 290. cikk értelmében az Európai Parlament és az Európai Tanács meglehetősen erősek. Joguk van az átruházott hatalom visszavonására, például megfoszthatják a Bizottságot a delegált jogkörtől, és joguk van kifejezni ellentétes véleményüket, például kifogásoló indítványt tehetnek.¹ Ezenfelül a 290. cikk értelmében a Bizottság fölött ellenőrzést csakis a jogalkotó gyakorolhat. Ebben az értelemben a tagállamok, illetve a tagállamok szakértőiből álló bizottságok nem játszhatnak szerepet ebben a folyamatban.

A közösségi szintű demokratikus legitimáció érdekében az EP-nek minél szélesebb hatásköröket szükséges biztosítani. Hatékony kontrollt kell gyakorolnia az Európai Bizottsághoz delegált aktusok alkalmazása felett. Mindemellett fontos, hogy már a kezdeti szakaszban átfogó információval rendelkezzen arról, hogy a Bizottság mely feladatok delegálását tervezi. Így nem csak az Európai Bizottság ismeri, hogy mi rejlik az egyes javaslatok mögött, és hogy valójában a jogkörök átruházásának mekkora jelentősége van.

Mivel az Európai Bizottságnak áll jogában a döntések kezdeményezése, a szakpolitikai témák tekintetében meghatározó szereppel bír. Valószínűsíthető, hogy a Bizottság rendszeresen fogja javasolni a jogkörök átruházását, így növelve saját szakpolitikai befolyásoló szerepét. Mindazonáltal fontos tudni, hogy e jogok átruházása leginkább csak lehetőség: se nem köteles a jogalkotó a delegálására, se nem jogosult az Európai Bizottság annak igénylésére.

Mivel a delegált aktusok kérdését a szerződés közvetlenül szabályozza, 2009 decembere óta nem csak elvben, de gyakorlatban is alkalmazhatók. A felhatalmazáson alapuló jogalkotási aktusokról írt jelentésem az Európai Parlament 2010. május 5-én fogadta el.² Az elfogadást széles körű politikai konszenzus kísérte. A jelentés általános útmutatót ad az elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktusokról. Nem határoz meg feltételeket a delegált vagy a végrehajtó aktusok használatához, épp ellenkezőleg: arra hívja fel a figyelmet, hogy a jogalkotó feladata esetről esetre eldönteni, hogy melyiket alkalmazza.

Végrehajtási aktusok

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 291. cikke értelmében a tagállamok felelőssége az uniós jogszabályok végrehajtása.³ Vannak azonban olyan kivételek, amikor szükséges az egységes jogalkalmazás, olyan esetekben ahol a kötelező erejű jogi aktusokat egységes feltételek mellett kell végrehajtani. Ilyen esetekben végrehajtási aktusok alkalmazhatók: hatalommal ruházzák fel az Európai Bizottságot az egységes végrehajtás biztosítására.

Mivel a végrehajtás elsődleges felelőssége a tagállamoké, természetes, hogy a 291. cikk leszögezi: a tagállamok azok, akik a Bizottságot ellenőrzik.⁴ Ebből követ-

1 Az EUMSz. 290. cikkének (2) bekezdése.

2 Jelentés a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről (2010/2021 (INI)).

3 Az EUMSz. 291. cikkének (1) bekezdése.

4 Az EUMSz. 291. cikkének (2) és (3) bekezdése.

kezik, hogy a 291. cikk nem biztosít közvetlen ellenőrzést az Európai Parlamenten és a Tanácson keresztül, ellentétben a 290. cikk által szabályozott felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal. A 291. cikknek megfelelően a Tanács nincs alávetve sem a felhatalmazásból eredő szigorú előírásoknak a 290. cikk (1) bekezdése alapján, sem a jogalkotó által gyakorolt ellenőrző mechanizmusoknak a 290. cikk (2) bekezdése alapján.

Mindamellett a vázolt rendszer működéséhez szükséges egyedi előírásokat szabályozni kell rendelet formájában. Az EP ebben tud majd állást foglalni. A 291. cikk (3) bekezdése elrendeli a tagállami ellenőrzés módjának meghatározását a törvényhozó által, rendeletben, a rendes jogalkotási eljárás alapján. Így az Európai Parlament képes lesz megóvni érdekeit, közösen dönt arról, hogy a jövőben hogyan gyakorolják hatalmukat a tagállamok az Európai Bizottság fölött.

2010. március 9-én az Európai Bizottságban bemutatásra került egy javaslat ezen előírások bevezetésére.⁵ Mint jelentéstevő (*rapporteur*) az ügyben, 2010. május 20-án jelentéstervezetet nyújtottam be a Jogi Bizottságnak.⁶ Az új szabályozás elfogadása elsődleges fontosságú a jogbiztonság szempontjából, így azt a lehető legközelebbi határidőkkel kell elfogadni. Ugyanakkor az EP mint társjogalkotó számára fontos védelmezni előjogait, hosszú távon is, mivel a jogszabály életbelépésével végleges megoldás születik.

Két ügy különösen fontos az Európai Parlament számára. Elsősorban az Európai Bizottság javaslata, hogy automatikusan kiigazítsa a létező komitológiai *acquis*-t, ami annyit jelentene, hogy az együttdöntés nélküli stratégiai területek a Lisszaboni Szerződés életbelépése előtt csupán végrehajtási aktusok lehetnek. Mindamellett jelentésemben tisztázom, hogy a javasolt automatikus kiigazítás csupán egy átmeneti megoldás, amely nem befolyásolja az elkövetkező jogalkotási eljáráson alapuló, egyedi elbírálás alapján elvégzendő kiigazításokat. Ugyanúgy, különböző okok miatt, számos a múltban komitológiai alapon kezelt jogi aktus az új felhatalmazáson alapuló jogi aktusok rendszerébe tartozhat. Magától értetődik, hogy az Európai Parlament erősen érdekelt a lehető legtöbb ügy elmozdításában a végrehajtási aktusoktól a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok irányába. Ezért különös figyelmet fog fordítani arra, hogy megfelelő különbségtétel legyen a végrehajtási és a felhatalmazáson alapuló aktusok között.

Másodsorban nagy fontossággal bír a jogalkotó számára az információkhoz való hozzáférés. Mivel a jogalkotó dönti el, hogy felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási aktusokhoz folyamodnak, és ez meghatározza a mindkét rendszerre alkalmazandó ellenőrző mechanizmusokat, az Európai Bizottságnak tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy miként gyakorolja végrehajtó hatalmát. Ezért szükséges a végrehajtásiaktus-tervezetek aktív átküldése az EP és a Tanács elé, így a társjogalkotók időben reagálhatnak, ha valamelyikük úgy véli, hogy a tervezet intézkedései meghaladják az Európai Bizottság jogalkotási aktusban meghatározott hatáskörét. A régi komitológiai rendszerben az Európai Parlament ellenőr-

⁵ COM (2010)83/3, 2010/0051 (COD).

⁶ COM (2010)0083-C7-0073/2010-2010/0051 (COD)).



zési joggal rendelkezett (*droit de regard*). Valóban nehéz megérteni, hogy az EP nem tarthatja fent ezt a megalapozott jogát az új végrehajtási aktusok rendszerében.

Következtetés

Az új rendszer, amely a végrehajtási aktusok és a felhatalmazáson alapuló aktusok közti különbségtétellel kerül bevezetésre, az Európai Uniót demokratikusabbá és átláthatóbbá teszi. Míg a régi komitológiai rendszer keretében az Európai Parlament korlátozott szerepet töltött be, az új rendszerben több jogot is szerzett, és ezáltal jóval erősebb helyzetben van, hogy teljesíthesse az európai polgárokkal szembeni kötelezettségeit.

Kifejezetten a 290. cikk biztosít az Európai Parlamentnek nagyobb beleszólást a döntéshozatalba. A hatalom átruházása egyszerűbbé teszi az uniós törvénykezést, így érthetőbbé is teszi azt az európai polgárok számára. Ugyanakkor az EP ellenőrizheti azt, ahogyan az Európai Bizottság gyakorolja a hatalmát. A Lisszaboni Szerződés demokratikus elveivel és célkitűzéseivel összhangban, jelentésem a felhatalmazáson alapuló aktusokról kiszélesítette a közvetlenül megválasztott Európai Parlament hatáskörét, így ellensúlyozva a túlnőtt bürokrácia felsőbbrendűségét. A jelentés elfogadásával az EU újabb fontos lépést tett a demokratikusabbá és átláthatóbbá válás útján. Hosszú küzdelem eredményeként, ezek a törvények valós irányítást biztosítanak a Parlament számára az EU végrehajtó testülete fölött. Ez alapvető és minőségi változás az EP szerepében.

A végrehajtási aktusokat illetően, egyértelműen fontos az Európai Parlament számára, hogy oltalmazza társjogalkotói jogait hosszú távon, mielőtt egy végleges megoldás születik. A Parlament követelése a régi közösségi vívmányok (*acquis*) felzárkóztatására az új végrehajtási aktusok és felhatalmazáson alapuló aktusok rendszeréhez. Az EP érdeke, hogy a lehető legtöbb ügyben felhatalmazáson alapuló aktust alkalmazzon a végrehajtási aktusokkal szemben, mivel a felhatalmazáson alapuló aktusok esetében az Európai Parlament fenntartja a jogot, hogy kifogást emeljen az Európai Bizottság specifikus intézkedései ellen, vagy akár teljesen visszavonhatja a felhatalmazását. Ezzel ellentétben, a végrehajtási aktusok esetében az EP helyzete gyengébb, mivel a tagállamok gyakorolják az irányítást az Európai Bizottság fölött.

Az Európai Parlament elkötelezte magát, hogy a Lisszaboni Szerződés adta gyakorlati lehetőségek alapján változtasson az unió jogi keretén – a demokrácia és a fokozott átláthatóság javára, ami az európai polgárok megerősített szerepét jelenti az EU-ban.



PELLE ANITA

Állami támogatások az Európai Unióban a gazdasági válság idején

„If there were no state aid rules, governments would be tempted to start a costly subsidy war, stealing the bread from each other's table, instead of creating better ways to bake new bread.”
(Ha nem volnának szabályok az állami támogatásokra, a kormányok kísértésbe esnének, hogy egy költséges támogatási háborúba kezdjenek, ellopva ezzel egymás asztaláról a kenyeret, ahelyett, hogy megtalálnák az új kenyér sütésének jobb módszereit.)

Neelie Kroes,

az Európai Bizottság versenypolitikai biztosa, 2004–2009

A 2008 őszén kibontakozott pénzügyi-gazdasági válság számtalan tervet és stratégiát felülírt. Ezek egyike volt az EU folyamatban lévő reformja az állami támogatások terén, amelyet 2005-ben indítottak, „kevesebb és célzottabb” állami támogatást irányozva elő. Az Európai Bizottság 2008. novemberi válságkezelő terve új irányt adott ezen reformoknak, hiszen elismerte a tagállami beavatkozások és a fiskális ösztönzők szükségességét. Az állami támogatások terén így ideiglenes szabályozást fogadtak el 2008 decemberében, amely 2010. december 31-ig hatályos. A tagállamok kihasználják az ideiglenes keretrendszer adta lehetőségeket: nagyszámú és sokféle intézkedést nyújtottak be a Bizottsághoz engedélyezésre. Ez a tagállami aktivitás a válság kirobbanásakor rögtön megkezdődött, és még mindig tart. A szerző tanulmányában először a válságkezelés során alkalmazott állami támogatások stratégiai-jogszábeli hátterét mutatja be, majd magukat a tagállami intézkedéseket vizsgálja meg, a válság 2008 őszi kirobbanásától kezdve 2010 nyaráig.

1. Az állami támogatások mint a versenypolitika szabályozási területe

Az Európai Unió versenyszabályozási rendszere az egyetlen a világon, amelynek szabályozási területei közé az állami támogatások szabályozása is beletartozik. Ez evidens módon azért is van így, mert az unió az egyetlen szupranacionális, államok feletti szabályozási rendszer. A szabályozás mögötti megfontolásban azonban nem ez az elsődleges szempont, hanem az, hogy az Európai Gazdasági Közösség gerincét a kezdetektől fogva a közös piac határozza meg¹, és éppen ebből kifolyólag a

1 Római Szerződés 2. cikk: „A Közösség feladata, hogy közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamok közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.”



közösségi jog minden olyan magatartást tilt, amely ennek a közös piacnak a kiépítését és az e téren elért vívmányok megőrzését akadályozza.

A Római Szerződésben a 87. cikk (az Egységes Európai Okmány előtt 92. cikk) 1. bekezdése fogalmazza meg az általános rendelkezéseket: „Ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzízza a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

A bekezdés leglényegesebb elemei közül kiemeljük, hogy *maguk a tagállamok (illetve azok intézményei, szervei) a jogalanyok*, hogy a bekezdés *általános tiltást* fogalmaz meg (generálklauzula), továbbá hogy a *tagállamok közötti kereskedelem érintettsége* kritérium (*interstate commerce clause*). Lényeges továbbá, hogy – a meghatározott feltételek teljesülése esetén – a támogatásnak *minden formája tilos* (Tóth 2007).

A cikk további része felsorolja azokat az eseteket, amelyekben az állami támogatás a közös piaccal *összeegyeztethető*. E helyen a mentesség kritériumait nem részletezzük, csak annyit jegyzünk meg, hogy a *mentesség intézménye* tehát *kezdetttől fogva létezik*: a támogatásokat elismerik más integrációs célok teljesülése érdekében, az állam bizonyos feladataiból kifolyólag, de a szerződés bevezette az „egyéb” kategóriát is. Megállapíthatjuk, hogy az EU *elismeri az állami támogatások létét, és ennek indokoltságát bizonyos esetekben*.

A szabályozás továbbá előírja a Bizottság számára a tagállamokban létező támogatási programok folyamatos vizsgálatát. Ennek megnyilvánulásaként a Bizottság monitoring rendszert működtet az állami támogatások felügyeletére, és ezekről nyilvántartást vezet.² A szabályozás értelmében a *Bizottság javaslatot tesz* a tagállamoknak a közös piac fokozatos fejlődése vagy működése által megkövetelt megfelelő intézkedések meghozatalára. A szerződés ezen rendelkezésére később még visszatérünk.

A jogi szabályozás a nem teljesítés következményeire is kitér. Ennek értelmében, ha a Bizottság – azt követően, hogy felhívta az érintett feleket észrevételeik megtételére – megállapítja, hogy egy állam által, vagy állami forrásból nyújtott támogatás a 87. cikk értelmében nem egyeztethető össze a közös piaccal, illetve hogy az ilyen támogatást visszaélészerűen használják fel, úgy határoz, hogy az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a *támogatást megszüntetni vagy módosítani*.

A mentesség lehetőségéből kiindulva, bár a szerződés általános tiltást tartalmaz, *csoportmentességi rendszerek* – a kartelltilalom szabályozási rendszeréhez hasonlóan – az állami támogatások esetében is érvényben voltak, ahogy él a *de minimis* szabály is. Ez utóbbi értelmében az olyan támogatás, amely nem ér el egy bizonyos mértéket, nem esik a közösségi jog hatálya alá.

Az állami támogatások szabályozásának reformja régóta napirenden volt (Besley–Seabright 1998). A reformot végül 2005-ben indították útjára, összhang-

2 A nyilvántartás angol elnevezése: State Aid Register, honlapja: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/

ban az újraindított lisszaboni stratégiával (Hargita 2009). Ennek első konkrét, a szabályozásban is megjelenő eredménye az volt, amikor 2008-ban a különböző tematikus és horizontális csoportmentességi rendeleteket a 800/2008. sz. EK rendelet, az ún. *általános csoportmentességi rendelet* (General Block Exemption Regulation, az angol szakterminológiában GBER) váltotta fel, hatályon kívül helyezve a korábbi rendeleteket. Az új rendelet nem egyszerűen egységesítette a korábbiakat, hanem *átalakította a mentességek körét is, egy komplex rendszerbe helyezve el azokat*. A rendszer formálója tehát az EU hosszabb távú (gazdaság)politikai stratégiája lett, amely elsősorban a megújított lisszaboni programban ölt testet (EB 2005a), de erről később részletesebben szólnunk.

A 800/2008. sz. EK rendelet tételesen felsorolja a tiltás alól mentességet élvező állami támogatási kategóriákat³. Anélkül, hogy a részletekben elmélyednénk, a reform lényegét – nagyon tömören – a következőképpen fogalmazhatjuk meg:

- Az EK joga *többé nem nevesít szektorokat*, ahol általában véve elfogadhatónak tartja az állami támogatások létét.
- A szektorális megközelítés helyett a mentességi rendszer inkább *az EU különböző horizontális céljainak megvalósulását hivatott segíteni*. Ilyenek a kis- és középvállalkozások támogatása, a foglalkoztatás és a képzés támogatása, egyes hátrányos társadalmi csoportok munkaerő-piaci integrációjának előmozdítása, energiatakarékosság, környezetvédelem.

Mindez összhangban van az eredeti, 2000-ben megfogalmazott, és 2001-ben Göteborgban a környezetvédelmi szempontokkal kiegészített lisszaboni stratégiával is, amely a foglalkoztatást, a vállalkozások versenyképességét, a tudásalapú társadalom és az élethosszig tartó tanulás rendszereinek kifejlesztését kifejezetten hangsúlyosan kezeli (EP 2000).

3 Ezek: kkv-knak nyújtott beruházási és foglalkoztatási támogatás; női vállalkozók által létrehozott kisvállalkozásoknak nyújtott támogatás; kkv-knak a tanácsadói szolgáltatások igénybevételéhez nyújtott támogatások; kkv-k vásárokon való részvételéhez nyújtott támogatások; támogatás kockázati tőke nyújtásához; kutatás-fejlesztési támogatás; műszaki megvalósíthatósági tanulmányokhoz nyújtott támogatás; a kkv-k iparjogvédelmi jogokkal kapcsolatosan felmerülő költségeihez nyújtott támogatás; a mezőgazdasági és halászati ágazatban végzett kutatás-fejlesztés támogatása; fiatal innovatív vállalkozásoknak nyújtott támogatás; az innovációs tanácsadó szolgáltatásokhoz és az innovációs támogató szolgáltatásokhoz nyújtott támogatás; magasan képzett munkaerő kölcsönzéséhez nyújtott támogatás; képzési támogatás; a hátrányos helyzetű munkavállalók felvételéhez bértámogatás formájában nyújtott támogatás; a megváltozott munkaképességű munkavállalók felvételéhez bértámogatás formájában nyújtott támogatás; a megváltozott munkaképességű munkavállalók alkalmazása pótlólagos költségeinek kompenzációjaként nyújtott támogatás; regionális beruházási és foglalkoztatási támogatás; a támogatott régiókban újonnan létrehozott kisvállalkozásokhoz nyújtott támogatás; a közösségi környezetvédelmi szabályokon túlmenő beruházások támogatása; a közösségi környezetvédelmi szabályoknál szigorúbb normáknak megfelelő szállítójárművek beszerzéséhez nyújtott támogatás; a kkv-k jövőbeni környezetvédelmi szabványokhoz való korai alkalmazkodásához nyújtott támogatás; energiatakarékossági intézkedésekbe történő beruházáshoz nyújtott támogatás; nagy hatékonyságú kapcsolt energiatermelésbe történő beruházáshoz nyújtott támogatás; a megújuló energiaforrásokból történő energia-előállítás ösztönzésébe történő beruházáshoz nyújtott támogatás; környezeti tanulmányokhoz nyújtott támogatás; adókedvezmény formájában nyújtott környezetvédelmi támogatás.



Van egy terület, amely egyre több figyelmet kap az állami támogatásokhoz kapcsolódóan, ez pedig az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások* (86. cikk (2) bekezdés) kategóriája, de erre most nem térünk ki.⁴

Összefoglalásképpen megfogalmazhatjuk, hogy az EU egy, a világon egyedülálló állami támogatási regisztert működtet, és folyamatos kontrollt gyakorol.

2. Az állami támogatások uniós szabályozásának jelenleg zajló reformja

Az állami támogatások szabályozásának reformja tehát 2005-ben kezdődött. Alapja egy bizottsági javaslat, amelynek címe: Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához (EB 2005b). A Bizottság a dokumentumot 2005. június 6-án tette közzé, és a 2005-ben megújított lisszaboni stratégia (EB 2005a) új célrendszere köré szervezi a reform legfontosabb lépéseit. Ennek megfelelően az állami támogatásoknak a jövőben a növekedés és a foglalkoztatás kettős célját kell szolgálnia. A dokumentum a következő kulcsterületeket nevezi meg, amelyekre az állami támogatások reformjának leginkább kell koncentrálnia:

- az innováció és a K+F előtérbe helyezése a tudásalapú társadalom megerősítése érdekében;
- jobb üzleti környezet teremtése és a vállalkozói tevékenység ösztönzése;
- befektetés a humán tőkébe;
- magas színvonalú általános gazdasági érdekű szolgáltatások;
- a prioritások jobb kijelölése a csoportmentességre vonatkozó rendeletek egyszerűsítése és konszolidációja révén;
- célzott regionális támogatási politika;
- a környezetvédelmi szempontból fenntartható jövő elősegítése;
- korszerű közlekedési, energiaipari, valamint információs és kommunikációs technológiai infrastruktúra kiépítése.

A megnevezett kulcsterületeken kívül a dokumentum kitér az EU-szintű kormányzás hatékonyságának növelésére, amit azonban a felelősség tagállamokkal való megosztásának is kísérnie kell. Kifejti, hogy a bürokrácia csökkentésével, az eljárások egyszerűsítésével, a támogatási rendszerek transzparenciájának növelésével, valamint célzottabb végrehajtással és nyomon követéssel lehet a kitűzött célokat valóban el is érni.

A Bizottság javaslatairól az érdekelt felek – tagállamok, szakmai szervezetek, EU-szintű érdekképviselői szervek, szakértők – 2005–2006 folyamán *széles körű, nyílt konzultációt* folytattak le. Ennek eredményeképpen született egy összefoglaló jelentés, amely a konzultáció eredményeit összegezte (EC 2006). Ebben egyrészt a résztvevő felek megállapítják, hogy a reform széles körű támogatást élvez. A legnagyobb egyetértés *az adminisztratív terhek csökkentésében* volt, amire a globalizációs kihí-

4 A szerzőtől erről lásd bővebben: Pelle 2009.

vások miatt van feltétlenül szükség, amennyiben az EU nem akar leszakadni versenytársaitól. A konzultáció résztvevői kiemelték a *harmadik felekkel történő folyamatos konzultáció* fontosságát is. A reformfolyamat során lényeges, hogy a többi közösségi politika (pénzügyi keretterv, kohéziós politika, környezetvédelem, kutatás-fejlesztés) céljaival összhangban alakítsák át az állami támogatások szabályozásának rendszerét.

Szakmailag a leglényegesebb javaslat az volt, hogy a versenypolitikában az utóbbi időben követett közgazdasági megközelítést (more *economic approach*, lásd például Budzinski 2007, vagy BKA 2007) az állami támogatásokra is ki kell terjeszteni (ezt javasolja Heidhüs–Nitsche 2007 és Haukap 2007 is). Ehhez azonban feltétlenül meg kell jobban ismerni a piaci kudarcok és az állami támogatások közötti hatásokat-kölcsönhatásokat, ami további elmélyült ismereteket és elemzéseket igényel (ehhez ideális „tankönyv” a német Monopolkommission 2008-as jelentése, MK 2008).

A következő lépés 2008 novemberében egy konferencia megrendezése volt Brüsszelben.⁵ Ennek elsődleges célja az volt, hogy a javaslatok és a konzultáció után megszülessen egy olyan jogszabálytervezet, amely az állami támogatások szabályozásának új kereteit adja meg, lezárva ezzel a többéves reformfolyamatot. A konferencia eredetileg olyan kihívásokat nevezett meg, mint a klímaváltozás, a globalizáció vagy az innováció szükségessége. A 2008. őszi események azonban viharos gyorsasággal megváltoztatták a képet, és a konferencia időpontjában már egyértelműen az addigra Európába is begyűrűzött pénzügyi-gazdasági válság jelentette a legfőbb kihívást.

3. A pénzügyi-gazdasági válság és a reform

A 2008 őszen kibontakozott pénzügyi-gazdasági válság így az állami támogatások kérdéskörének újragondolását is érintette. Sem a szerződés, sem a másodlagos jog nem tartalmaz olyan rendelkezést, hogy pénzügyi és/vagy gazdasági válság esetén a szigorú szabályokat nem kell alkalmazni, kivéve a szerződés 87. cikke (3) bekezdésének b) pontját, a közös piaccal összeegyeztethető támogatások felsorolásában, amely így szól: „valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás”.

A Bizottság ezzel kapcsolatos álláspontjának első megnyilvánulását a versenyügyi biztos, *Neelie Kroes* egy 2008. októberi beszéde (Kroes 2008) mutatta. Ennek lényege, hogy a Bizottság tudomásul veszi az államok segítségnyújtását a bankcsődök megelőzése érdekében – az ismert negatív következmények kiküszöbölése okán –, de egyúttal emlékezteti a tagállamokat az állami támogatásokra vonatkozó általános tilalomra, és határozottan azt javasolja, hogy az állami támogatások korlátozódjanak a bankok megmentésére – a lehető legkisebb mértékű támogatást nyújtva –, és semmiképpen ne honosodjanak meg más szektorokban. Ezenfelül kifejti, hogy a Ver-

5 A konferencia programja és előadásai az alábbi címen elérhetők:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/conferences/21112008.html



senyügyi Főigazgatóság – és az ő személyes álláspontja értelmében is – a válságból való kilábalás hosszú távú eredményeket hozó eszközét nem az állami támogatások, hanem a piacok mihamarabbi újraindítása jelenti.

3.1. Az Európai Bizottság válságkezelési javaslatai a tagállamok számára

Az Európai Bizottság a válság kibontakozását követően meglehetősen gyorsan, 2008. november 26-án előállt saját válságkezelési tervével, amelynek a címe: *Az európai gazdasági fellendülés terve* (EB 2008a). Ahogy a Bizottság elnöke, *José Manuel Durão Barroso* fogalmaz a bevezetőben: „Átfogó, nagyratörő fellendülési tervet terjesztettünk elő. Minél előbb megvalósítjuk, annál hamarabb tudjuk nyújtani a segítséget, amelyre az európai polgároknak ma szükségük van.” (EB 2008a, 4. old.) A terv előszavának már a szlogenje is az, hogy „most kell cselekednünk” (EB 2008a, 3. old.), és valóban: a Bizottság ezúttal *gyors, praktikus és operatív cselekvési tervet* tett le a tagállamok asztalára.

A terv abból indul ki, hogy *a kormányzatok válságban versengenek egymással*. Az operatív hozzáállást bizonyítja, hogy a Bizottság kiemeli: a válság alkalmat kínál a cselekvésre.

A terv *két fő pillére*:

- Meg kell növelni a vásárlóerőt. Így lehet munkahelyek százezreit megmenteni.
- A rövid távú fellépések az európai versenyképesség hosszú távú megerősítése érdekében történjenek. A kulcsfogalom itt az ún. *intelligens beruházás*, amelyeket a következők jellemeznek:
 - jelenlegi szakképzés a jövőbeli igények szerint,
 - energiahatékonyság az állásteremtés és energiamegtakarítás érdekében,
 - tiszta technológia a jövő környezete érdekében,
 - infrastruktúra és rendszerek az innovációs potenciál érdekében.

Az alkalmazandó szociális és gazdasági eszközöket a kkv-knak nyújtandó új finanszírozási források, az adminisztratív terhek csökkentése és az infrastruktúra modernizálása érdekében kell megtervezni és bevezetni. Ha egy kormány így tesz, az eredmény a versenyképesség javulása mellett a szén-dioxid-kibocsátás csökkentését is magával hozhatja.

Az EU-ban a válság idején is *alapelv marad a szolidaritás és a társadalmi igazságosság*. Ennek értelmében a legnagyobb segítséget a leginkább szükségét szenvedőknek kell adni. Biztosítani kell, hogy a tb-rendszerek a munkahelyeket védjék, a munkahelyüket elvesztők számára hosszú távú munkavállalási kilátásokat kell nyújtani, ezen kívül cél lehet a legkiszolgáltatottabb csoportok energiaköltségeinek csökkentése is.

Az EU-nak a válságkezelésben a *meglévő erősségeire kell építenie*. Ezek közül legfontosabbak a hatékony összehangolás, a stabilitási és növekedési paktum és a lisszaboni stratégia nyújtotta hiteles keretek, a méretgazdaságossági előnyök, az euró, amely a stabilitás elengedhetetlen feltétele (az euróövezeten belül, értelemszerűen), továbbá az ún. „okos intézkedések” az innováció érdekében, valamint a környezet védelmében.

Miért releváns a lisszaboni stratégia a válság idején? Ha végiggondoljuk, láthatjuk, hogy az ott megfogalmazott négy cél (emberek, vállalkozások, infrastruktúra és energia, kutatás és innováció) a válságban is releváns marad, sőt: ezek a válságkezelés kulcsterületei. Ezenfelül a lisszaboni stratégia stabil, kiszámítható keretet nyújt, ami a bizalomerősítésben katalizátor szerepet játszhat. A stratégia tehát alkalmas a válságkezelésre, mivel a jövő stratégiája.

A válságkezelési terv *stratégiai céljai* ennek értelmében a Bizottság szerint a következők:

- gyors keresletöztönzés és a fogyasztói bizalom erősítése;
- a gazdasági visszaesés humán költségeinek csökkentése, és a legkiszolgáltatottabb rétegekre gyakorolt hatás enyhítése;

1. táblázat. Folyamatban lévő túlzothány-eljárások

Ország	A Bizottság jelentése (Szerz. 104. cikk (3) bek.)	A Tanács döntése a túlzott hiány létéről (Szerz. 104. cikk (6) bek.)	A korrekció határideje
Bulgária	2010. május 12.		
Dánia	2010. május 12.		
Ciprus	2010. május 12.		
Luxemburg	2010. május 12.		
Finnország	2010. május 12.		
Ausztria	2009. október 7.	2009. december 2.	2013
Belgium	2009. október 7.	2009. december 2.	2012
Csehország	2009. október 7.	2009. december 2.	2013
Németország	2009. október 7.	2009. december 2.	2013
Olaszország	2009. október 7.	2009. december 2.	2012
Hollandia	2009. október 7.	2009. december 2.	2013
Portugália	2009. október 7.	2009. december 2.	2013
Szlovénia	2009. október 7.	2009. december 2.	2013
Szlovákia	2009. október 7.	2009. december 2.	2013
Lengyelország	2009. május 13.	2009. július 7.	2012
Románia	2009. május 13.	2009. július 7.	2012
Litvánia	2009. május 13.	2009. július 7.	2012
Málta	2009. május 13.	2009. július 7.	2011
Franciaország	2009. február 18.	2009. április 27.	2013
Lettország	2009. február 18.	2009. július 7.	2012
Írország	2009. február 18.	2009. április 27.	2014
Görögország	2009. február 18.	2009. április 27.	2014
Spanyolország	2009. február 18.	2009. április 27.	2013
Egyesült Királyság	2008. június 11.	2008. július 8.	2014/15-ös pénzügyi év
Magyarország	2004. május 12.	2004. július 5.	2011

Forrás: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm
2010. július 15-i állapot szerint



- az európai gazdaságnak összhangban kell lennie a növekedést és a foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégiában felvázolt versenyképességi és jövőbeli igényekkel;
- az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás felgyorsítása.

A válság kapcsán tehát újra előtérbe kerülnek a lisszaboni stratégia fő céljai: a halogatott strukturális reformok végrehajtása, az innováció-orientáltság és a tudásalapú társadalom építése. Mindennek – a hosszú távú biztonság és versenyképesség érdekében – együtt kell járnia az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság kiépítésével: „zöld” (azaz környezettudatos) munkahelyek létesítésével, a polgárok és vállalkozások energiaszámlájának csökkentésével, mert ezáltal – az energiafüggőség mérséklése révén – elérhető az európai energiabiztonság növelése.

A célok elérése érdekében a tagállamoknak minden politikai eszközt (fiskális, strukturális, pénzügyi) és külső fellépést alkalmazniuk kell. Ezt, nem mellesleg, a szakemberek és érdekeltek széles körű egyetértése is kísérte a terv megjelenése idején, egy globális kérdőíves felmérés szerint (Forte–Pesce 2009). A költségvetési politika gazdaságstabilizáló és keresletnövelő szerepe tehát a válság idején tovább nő. Az EU közös költségvetése önmagában automatikus stabilizátorként működik, ráadásul a Bizottság ezen a fronton is minden lehetséges eszközt bevet a válság kezelése érdekében (ilyen például a strukturális alapok felhasználásának rugalmasabbá tétele, EB 2009). *A fiskális expanzió azonban nem áthatja alá az egységes piac, az EU-szintű verseny eddig elért szintjét* – azaz tulajdonképpen az integráció eddigi legfőbb gazdasági eredményeit. *Itt ér össze az állami támogatások szabályozása és az uniós válságkezelés.*

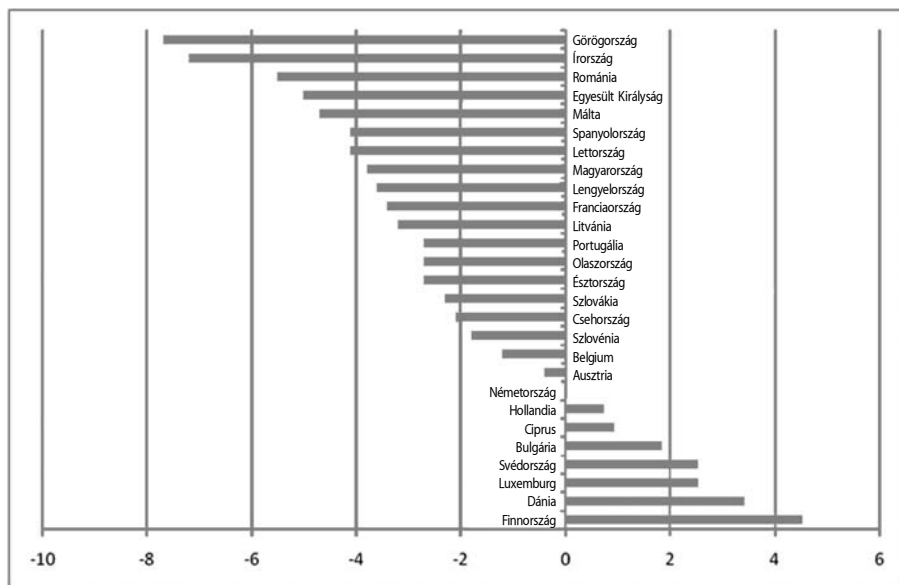
2. táblázat. Lezárt túlzotthiány-eljárások, 2004–2008

Ország	A Bizottság jelentése (Szerz. 104. cikk (3) bek.)	A Tanács döntése a túlzott hiány-eljárás megszüntetéséről (Szerz. 104. cikk (12) bek.)
Lengyelország	12/05/2004	08/07/2008
Portugália	22/06/2005	03/06/2008
Olaszország	07/06/2005	03/06/2008
Csehország	12/05/2004	03/06/2008
Szlovákia	12/05/2004	03/06/2008
Ciprus	12/05/2004	11/06/2006
Málta	12/05/2004	16/05/2007
Egyesült Királyság	21/09/2005	12/09/2007
Görögország	19/05/2004	16/05/2007
Hollandia	28/04/2004	07/06/2005
Németország	19/11/2002	16/05/2007
Franciaország	2/04/2003	30/01/2007
Portugália	24/09/2002	11/05/2004

Forrás: http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/excessive_deficit9109_en.htm
2009. október 26-i állapot szerint

A válságkezelési terv is kiemeli, hogy a tagállami szintű költségvetési ösztönzőket csak *átmeneti időre* szabad alkalmazni, középtávon egyensúlyra kell törekedni. A stabilitási és növekedési paktum továbbra is érvényben van, és nemcsak jogi, de közgazdasági értelemben is (ezt hangsúlyozza már évekkel korábban Csaba 2006). Ennek ellenére 2009 folyamán 18 tagállam ellen indult meg a stabilitási és növekedési paktum túlzothiany-eljárása, és a körbe 2010-ben további 5 tagállam került be⁶ (1. táblázat). Ez több, mint ahány túlzothiany-eljárást a paktum 1999-es hatálybalépése óta összesen lefolytattak (2. táblázat). A válság kitörése utáni első hullám 2009. februárban volt, a második májusban, de még októberben is követte ezeket egy harmadik, sőt: a 2009-ben túlzothiany-eljárás alá vont országok fele észre jutott oda, hogy nem tudja tartani 3 százalékos hiányküszöbét. A válság miatti költségvetésdeficit-növekedések azonban még 2010-ben is tartanak, és még nem mondhatjuk, hogy végére értünk a fiskálispozíció-romlás folyamatának. Mára a 27-ből 25 tagállam áll túlzottdeficit-eljárás alatt (kivétel: Észtország és Svédország). Az EU-szintű aggregált költségvetési pozíció a 2008. első negyedévi 0,8 százalékról egy év alatt 2,6 százalékra romlott, a tagállamok finanszírozási igénye pedig még ennél is nagyobb mértékben emelkedett: 1,4 százalékról 5,2 százalékra, ugyanabban az időszakban (3. táblázat).

Fontos látni, hogy nem minden tagállam egyforma helyzetből indult. Ahogy a Bizottság fogalmaz: „Nagyobb mozgástere van azoknak az államoknak, amelyek a jó



Forrás: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables_alapján saját szerkesztés

1. ábra. Az EU tagállamainak költségvetési egyenlege, 2008, a GDP százalékában

6 Ez azt jelenti, hogy ennyi tagállam lépte túl a GDP 3 százalékában meghatározott költségvetésihiány-küszöböt.



3. táblázat. Az EU tagállamainak aggregált költségvetési egyenlege és finanszírozási igénye

Időszak		Költségvetési egyenleg, a GDP %-ában	Finanszírozási igény, a GDP %-ában
2003		-3,1	3,3
2004		-3,0	3,2
2005		-2,5	3,0
2006		-1,3	1,4
2007		-0,7	1,1
2008	Q1	-0,8	1,4
	Q2	-1,1	1,4
	Q3	-1,3	1,9
	Q4	-1,9	5,2
2009	Q1	-2,6	7,0

Forrás: ECB 2009

időszakot felhasználva fenntarthatóbb pénzügyi pozíciókat teremtettek és javították versenyhelyzetüket. A jelentős külső és belső egyensúlyhiánnyal szembesülő – különösen az euróövezeten kívül eső – tagállamok költségvetési politikáját elsősorban az egyensúlyhiány megszüntetésére kellene irányítani.” (EB 2008a, 10. old.) *A kezdő fiskális pozíció tehát döntő a fiskális válságkezelés mozgásterét illetően.*

A 2008. novemberi terv további közgazdasági tételeket idézett fel, amelyeket a tagállamok számára megfontolásra javasol. Ezek közül a következőket emeljük ki, további kommentár nélkül – mivel úgy gondoljuk, ezek a tételek magukért beszélnek:

- *Az állami kiadások rövid távon hatnak a keresletre*, ezért kiadási oldalon rövid távú, átmeneti intézkedések indokoltak (pl. munkanélküliek családjainak átmeneti támogatása).
- Az állami *hitelgarancia* olyan esetekben eredményes, ahol a hitelfelvétel korlátozott, és ahol ez a forgótőke hiányát ellensúlyozza.
- A *jól megtervezett* pénzügyi ösztönzők *egyidejűleg* *hosszú távú célokat* is szolgálhatnak (pl. energiahatékonyság).
- A *munkáltatók terheinek csökkentése* a munkahelyek megőrzését szolgálja.
- Az *áfa átmeneti csökkentése* azonnali fogyasztásnövekedést eredményez.
- A keresletösztönzés csak akkor hozhat tartós eredményeket, ha *strukturális átalakítások* kísérik. Az *átalakulási képesség* a kilábalás sikerének záloga.
- A fogyasztók vásárlóerejét tartósan csak akkor lehet növelni, ha *javul a piac működése*.
- A *versenyképességi problémákat azonnal kell kezelni*.

Az Európai Bizottság 2009. tavaszi előrejelzését (EC 2009a) érdemes tanulmányozni, hiszen ez az a bizottsági dokumentum, amely a válságkezelő stratégia nyilvánosságra hozatala után elsőként vizsgálta a tagállamok gazdaságait. Ebben általában a költségvetési hiányok megemelkedése mellett az államadósság-kockázatokat hangsúlyozta. Több tagállam esetében (pl. Görögország, Lettország, Magyarország) figyelemztetett a strukturális aránytalanságokban rejlő kockázatokra. Az exportori-

4. táblázat. GDP-előrejelzések

Ország	Negyedéves GDP-előrejelzés (%, előző negyedévhez képest) 2009				Éves GDP-előrejelzés (%, előző évhez képest) 2009	
	2009/1	2009/2	2009/3	2009/4	Tavaszi jelentés 2009. máj.	Köztes jelentés 2009. szept.
Németország	-3,5	0,3	0,7	0,1	-5,4	-5,1
Spanyolország	-1,6	-1,1	-0,4	-0,2	-3,2	-3,7
Franciaország	-1,3	0,3	0,4	0,3	-3,0	-2,1
Olaszország	-2,7	-0,5	0,2	0,1	-4,4	-5,0
Hollandia	-2,7	-0,9	-0,4	0,0	-3,5	-4,5
Euróövezet	-2,5	-0,1	0,2	0,1	-4,0	-4,0
Lengyelország	0,3	0,5	0,1	0,0	-1,4	1,0
Egyesült Királyság	-2,4	-0,7	0,2	0,5	-3,8	-4,3
EU-27	-2,4	-0,2	0,2	0,1	-4,0	-4,0

Forrás: EC 2009b

entált tagállamok (Németország, Szlovénia, Szlovákia) számára a globális gazdaság motorjának újraindulása lesz a kilábalás záloga. Már akkor látszott, hogy Lengyelország esetében legkisebb a visszaesés kockázata és várható mértéke.

3.2. Az ideiglenes közösségi keretrendszer

A válság kirobbanását követően értelemszerűen megnőtt a tagállamok igénye az állami beavatkozásra. Ennek szükségességét – mint fentebb láthattuk – a bizottsági válságkezelés is elismerte. Fontos volt azonban, hogy mindez az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályozásával is összhangban történjen. Az intézkedéshez a jogalap a Római Szerződés korábban említett bekezdése volt. A Bizottság – saját tervével összhangban – e téren is gyorsan cselekedett: 2008. december 17-én kiadott egy közleményt, amely szerint a pénzügyi-gazdasági válság kezelésére a tagállamok ideiglenes intézkedéseket vezethetnek be (EB 2008b).

A közlemény által létrejött ún. ideiglenes közösségi keretrendszer a fellendülési tervből indul ki. Először a bankszektorban nyújtott támogatásokról állapítja meg, hogy fontos ezeket jól célozni. A Bizottság kötelezettséget vállal ezen kritérium érvényesítésére. A válság reálgazdasági tovagyrúzásának káros hatásai elismerése mellett azonban a közlemény felhívja a figyelmet a támogatások káros hatásaira is, valamint – ebből következően – a koordináció szükségességére: „A jelenlegi pénzügyi helyzetben a tagállamok kísértést érezhetnek, hogy egyénileg cselekedjenek, és vállalatok megsegítése érdekében támogatási háborúba kezdenek. A múltbéli tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen egyéni fellépés nem hatékony, és súlyos kárt okozhat a belső piacnak.” (EB 2008b)

A Bizottság ötleteket ad a tagállamoknak olyan általános rendszerek bevezetésére, amelyek – mindenki számára elérhető voltak révén – nem minősülnek állami támogatásnak, így nem tilosak, illetve engedélykötelesek. Ilyenek lehetnek:

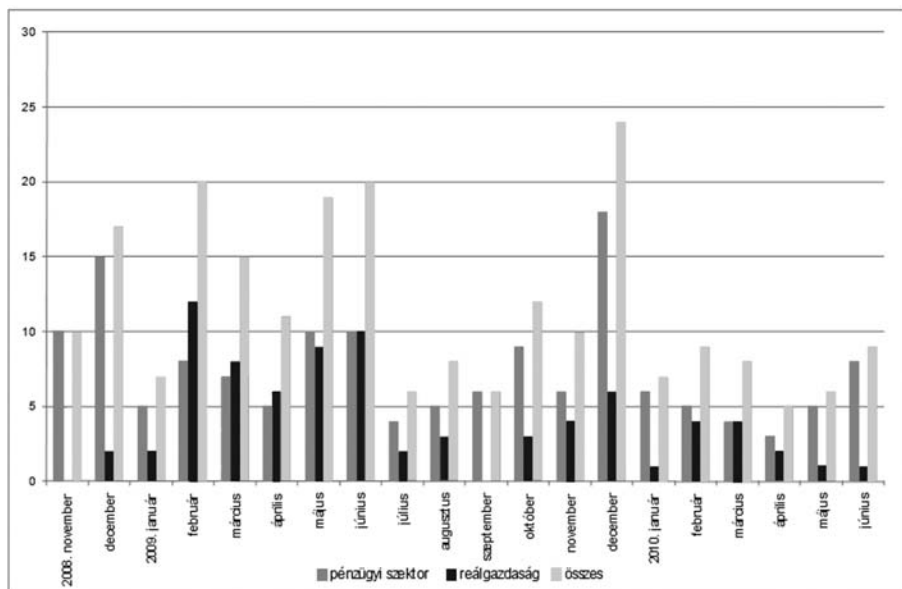


- társadalombiztosítási járulékok és adóterhek fizetését illetően haladékok engedélyezése;
- alkalmazottak kedvezményes foglalkoztatása;
- régi termékek selejtezése;
- környezetbarát termékek vásárlása (ez esetben származásra való tekintet nélkül, különben állami támogatás).

A Bizottság az ideiglenes közösségi keretrendszerben részletesen felsorolja a 2008 nyarán elfogadott általános csoportmentességi rendelet adta lehetőségeket is (ld. fentebb), amelyeket a tagállamok szintén külön engedély nélkül alkalmazhatnak, hiszen a csoportmentességnek egyik lényeges eleme épp az automatikus mentesülés jogintézménye.

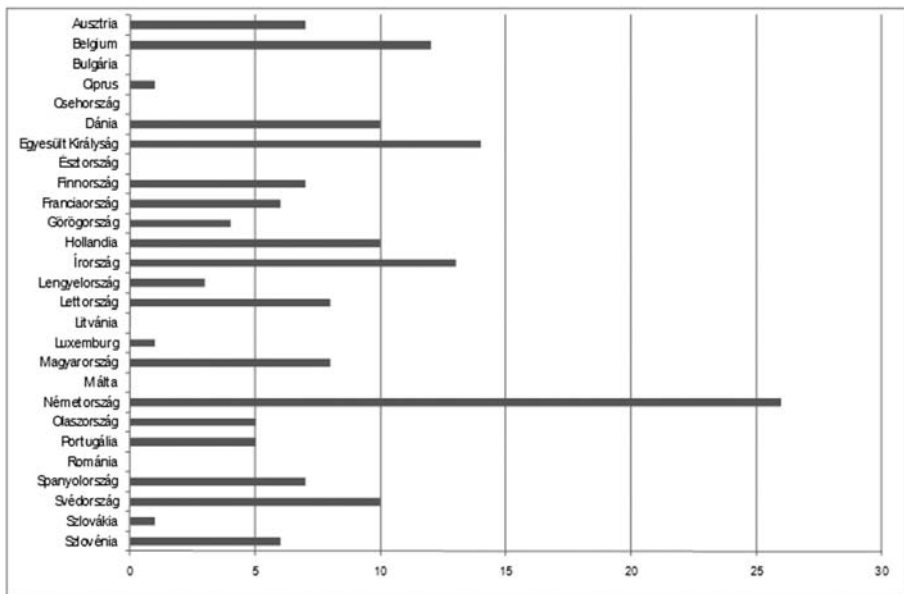
A közlemény 4. cikke foglalkozik a szerződés 87. cikk (3) bekezdés b) pontja alá eső, „komoly zavar elhárítására” irányuló, ezért a közös piaccal összeegyeztethető állami támogatásokkal. Ahogy a közlemény fogalmaz: „ezzel összefüggésben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a jelenlegi globális válság idején a pénzügyi rendszernek nyújtott sürgősségi támogatáson túlmenő, kivételes szakpolitikai fellépésekre van szükség” (EB 2008b). Ennek értelmében a Bizottság a következő intézkedéseket hozza:

- Az ún. *de minimis elv* (kis összegű támogatások) által meghatározott 200 000 eurós felső támogatási határ átmenetileg 500 000 euró összegig emelkedik.



Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/284&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> alapján saját szerkesztés

2. ábra. Tagállami intézkedések száma az egyes hónapokban (darab)



Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/284&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> alapján saját szerkesztés

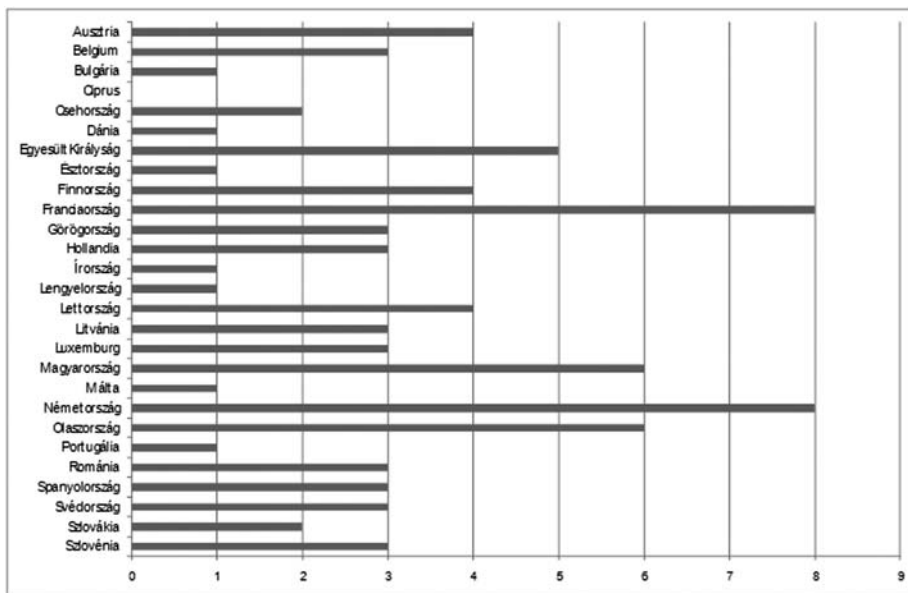
3. ábra. A pénzügyi szektorra vonatkozó engedélyezett intézkedések száma az egyes tagállamokban (darab, 2010. június 26-i állapot szerint)

- Az állami kezességvállalás átmenetileg szélesebb körben egyeztethető össze a szerződéssel.
- Hasonlóképpen megnőtt az állam által támogatott kamatok melletti hitelnyújtás lehetősége.
- Környezetbarát termékekre is átmenetileg, 2010. december 31-ig szélesebb körben és nagyobb mértékben nyújtható állami támogatás.
- Megnőtt az állami intervenció lehetősége a kockázati befektetések terén.
- A válság idején a tagállamok rövid lejáratú exporthitel-biztosítást nyújthatnak vállalkozásoknak.

A tervezett tagállami intézkedéseket bevezetésük előtt a Bizottsághoz engedélyezésre be kell nyújtani. A pénzügyi-gazdasági válság miatt bevezetendő, engedélyezésre benyújtott intézkedésekről a legutóbbi összefoglaló 2010. június 26-án jelent meg⁷, de a Bizottság azóta is vizsgált már néhány esetet.⁸ Ez alapján elmondhatjuk, hogy

7 State aid: Overview of national measures adopted as a response to the financial/economic crisis. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/284&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Letöltve: 2010. július 15.

8 State aid: Commission authorises extension of bank support schemes in Ireland, Spain, Denmark and Hungary. Reference: IP/10/854, Date: 29/06/2010
State aid: Commission approves Spanish restructuring aid for Caja Castilla-La Mancha. Reference: IP/10/855, Date: 29/06/2010



Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/284&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> alapján saját szerkesztés

4. ábra. A reálgazdaságra vonatkozó engedélyezett intézkedések száma az egyes tagállamokban (darab, 2010. június 26-i állapot szerint)

a fenti időpontig a Bizottság a tagállamok pénzügyi szektorainak megsegítésére vonatkozóan összesen 164⁹, reálgazdaságaik támogatására pedig összesen 83 intézkedés ügyében hozott döntést, bár a pénzügyi szektor tekintetében 9 esetben az engedély megadását feltételekhez kötötte. A 2. ábra mutatja, hogy az állami válságkezelés tekintetében a tagállamok a legnagyobb aktivitást 2009 első felében mutatták, bár a meghozott intézkedések számában az eddigi csúcs 2009. december volt, összesen 24 kérelemmel.

State aid: Commission clears extension of bank support measures in The Netherlands, Slovenia, Greece and Poland. Reference: IP/10/864, Date: 30/06/2010

State aid: Commission approves restructuring of Austrian bank BAWAG. Reference: IP/10/865, Date: 30/06/2010

State aid: Commission endorses €45 million aid to Deutsche Solar AG for solar wafer plant. Reference: IP/10/897, Date: 06/07/2010

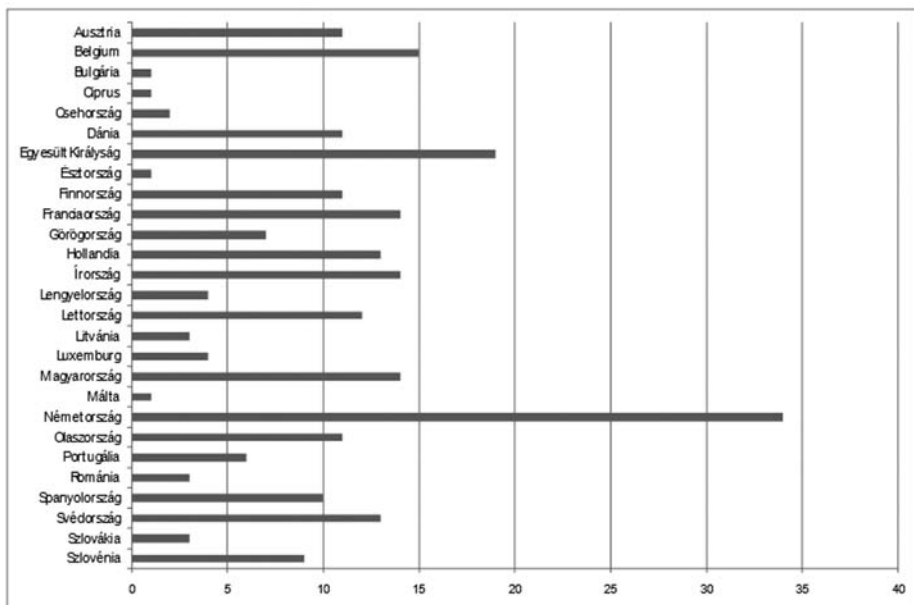
State aid: Commission authorises €3 million compensation for supplementary pension liabilities of Finnish shipping company Arctia Shipping Oy. Reference: IP/10/898, Date: 06/07/2010

State aid: Commission approves UK pension scheme NEST. Reference: IP/10/899, Date: 06/07/2010

State aid: Commission authorises €28.7 million aid to Liebherr for investment project in Mecklenburg-Vorpommern. Reference: IP/10/900, Date: 06/07/2010

State aid: Commission approves restructuring plan of Bank of Ireland. Reference: IP/10/954, Date: 15/07/2010

9 Ebből 60 intézkedés már meglévőnek a hosszabbítása, illetve kiegészítése.



Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/284&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> alapján saját szerkesztés

5. ábra. Az engedélyezett intézkedések száma az egyes tagállamokban (összesen, darab, 2010. június 26-i állapot szerint)

A tagállamok eltérő számú intézkedés engedélyezését kérvényezték (3–5. ábrák). Míg Németország összesen 38-at nyújtott be ezen időszakban, addig például Franciaország, Írország vagy Magyarország 14-et. A sort Bulgária, Ciprus, Észtország és Málta zárja összesen 1-1 intézkedéssel.

4. Merre tovább?

2009 ősze óta az Európai Unió különböző politikáiban a válságkezelést követően egyre inkább a válságból való kilépés stratégiája (*crisis exit strategy*) foglalkoztatja a szakembereket és a politikaalkotókat (Hübner 2010). Az állami támogatások tekintetében a főbb támpontokat az azóta már leköszönt versenyügyi biztos adta meg, egy 2009. novemberi beszédében (Kroes 2009). Neeli Kroes a következőket hangsúlyozta:

- Az ideiglenes keretrendszer 2010. december 31-ig hatályos.
- A bevezetett intézkedéseknek értelemszerűen van egy kifutási idejük.
- Az államok a fiskális ösztönzőket általában könnyen indítják útjukra, ám nagyon nehéz ezeknek véget vetni.
- Mindezekkel együtt – a költségvetésipozíció-romlást is figyelembe véve – a cél 2010-ben, annak is inkább második felében az, hogy a tagállamok fokozatosan visszavonuljanak a pénzügyi és a reálszféra finanszírozásából.



Noha a fellendülési terv és az ideiglenes keretrendszer csak átmenetileg engedélyezi az állami szerepvállalás ilyen mértékű megnövekedését, egyelőre kérdéses – különösen a 2010 első felében újra növekedésnek indult bejelentett intézkedésszám tükrében –, hogy a tagállamok valóban csak ideiglenesen nyúltak az állami támogatás eszközhöz a válságkezelésben, és hogy a most következő időszakban képesek lesznek kivonulni a gazdaságból. Továbbá csak hosszabb távon megválaszolhatók azok a kérdések, hogy ezek az intézkedések vajon hogyan hatottak az európai piacokra és azok szereplőire, illetve hogy a válságkezelés eredményeképpen bekövetkező fiskálispozíció-romlás mikor és hol áll meg, valamint mennyi idő alatt korrigálható.

Mindez azt mutatja, hogy az EU-tagállamok intervencionista felfogású válságkezelése még messze nem ért véget, hiszen az igazi jó jele annak, hogy magunk mögött tudhatjuk a fiskális ösztönzőkön alapuló válságkezelést, és elértük az Európai Unió fiskális stabilitását, az lesz, amikor a tagállami költségvetések ismét egyensúlyközeli helyzetbe kerülnek, és a túlzotthiány-eljárások száma nagymértékben csökken.

Irodalom

- Besley, T.–Seabright, P. (1998): *The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: An Economic Analysis*. Enterprise DG, Brussels, October.
- BKA (2007): *The future of abuse control in a more economic approach to competition law*. Meeting of the Working Group on Competition Law, Discussion Paper. Bundeskartellamt, 20 September.
- Budzinski, O. (2007): Wettbewerbsfreiheit Und More Economic Approach: Wohin Steuert Die Europäische Wettbewerbspolitik? *Marburg Papers on Economics*, No. 13-2007, Oktober.
- Csaba L. (2006): *A fölemelkedő Európa*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- EB (2005a): *Közös munkával a növekedésért és az új munkahelyekért: a lisszaboni stratégia új kezdete*. COM(2005) 24. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB (2005b): *Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához*. COM(2005) 107. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB (2008a): *Az európai gazdasági fellendülés terve*. COM(2008) 800. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB (2008b): *Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban*. 2009/C 16/01. Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB (2009): *A pénzügyi válság miatt a Bizottság rugalmasabbá teszi a strukturális alapok felhasználását*. Európai Bizottság, Brüsszel, február 24. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/310&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. március 1.
- EC (2006): *Results of the Consultation on the State Aid Action Plan (Saap) – Detailed Summary*. European Commission, Brussels.

- EC (2009a): *Economic Forecast, Spring*. European Commission, Brussels.
- EC (2009b): *Interim Forecast, September*. European Commission, Brussels.
- ECB (2009): *Statistics Pocket Book, October*. European Central Bank, Frankfurt am Main.
- EP (2000): *Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March*. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm# Európai Parlament. Letöltve: 2009. augusztus 28.
- Forte, A.–Pesce, G. (2009): The International Financial Crisis Viewed by Experts. *Economic Notes, Banca Monte dei Paschi di Siena SpA*, vol. 38(1-2), 67–95. old.
- Hargita E. (2009): Versenypolitika – Állami támogatások. In: *Európai Tükör*, Különszám, március.
- Haukap, J. (2007): The More Economic Approach to State Aid Control: A New Institutional Economics Perspective. In: Schmidtchen, D.–Albert, M.–Voigt, S.: *The More Economic Approach to European Competition Law*. Mohr Siebeck, Tübingen, 321–344. old.
- Heidhüs, P.–Nitsche, R. (2007): Comments on State Aid Reform - Some Implications of an Effects-based Approach. In: Schmidtchen, D.–Albert, M.–Voigt, S.: *The More Economic Approach to European Competition Law*. Mohr Siebeck, Tübingen, 345–356. old.
- Hübner, D. (2010): *Die Aufgaben der Europäischen Parlaments nach dem Lissabon-Vertrag*. Az Európai Forum Alpbach által rendezett Európa - Stratégiák a jövőre nézve című konferencián 2010. január 29-én elhangzott előadás. Innsbruck.
- Kroes, N. (2008): *Dealing with the current financial crisis*. 2008. október 6-án, az Európai Parlament Gazdasági és Pénzügyi Bizottságának ülésén elhangzott beszéd. Brüsszel, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/498> Letöltve: 2008. november 18.
- Kroes, N. (2009): *Better targeted aid is the name of the game*. A European State Aid Law Institute konferenciáján 2009. november 27-én elhangzott előadás. London, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/560&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. november 27.
- MK (2008): *The “More Economic Approach” in European State Aid Control: Translated Version of Chapter VI of the Biennial Report 2006/2007*. Monopolkommission, Bonn, November.
- Pelle A. (2009): A szolgáltatások EU-beli áramlásának előmozdítása versenypolitikai eszközökkel. In: Hetesi E.–Majó Z.–Lukovics M. (szerk.) 2009: *A szolgáltatások világa*. JATEPress, Szeged, 74–87. old.
- Tóth T. (2007): *Az Európai Közösség versenyjoga*. Complex, Budapest.

Rómától Rómáig, avagy a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra irányadó jog

Az Európai Unió az átlagember által a mindennapokban érzékelhető előnyeiről folytatott vitákban ritkán merül fel pozitívumként az egyes tagállami magánjogi szabályozások területén eddig elért jogközelítés. Pedig hosszú volt az út, amíg a tagállamok eljutottak addig, hogy egységesítették szabályaikat a tekintetben, hogy a határon átnyúló szerződésen kívüli kötelmekre (így pl. jogellenes károkozás esetén) milyen jog legyen az irányadó. A bevezetett rendszer kétségkívül kiszámítható, megkönnyítve ezzel nemcsak a jogászok munkáját, hanem a mindennapokban egyes jogi kérdésekre választ keresők helyzetét is.

1. Az 1980-as Rómától a 2000-es Rómáig

Az egyes tagállamok által alkalmazott nemzetközi magánjogi szabályok közelítése nem új keletű célkitűzés: az egykori Európai Gazdasági Közösség tagállamai 1980. június 19-én nemzetközi egyezményt írták alá a szerződéses kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról. A tagállamok akkor még az alapszerződések megfelelő felhatalmazása hiányában nem a közösségi intézmények által elfogadott jogi aktusok útján, hanem egy „egyszerű” nemzetközi szerződés segítségével kívánták elérni azt, hogy egyértelműen és könnyen megállapítható legyen, hogy az adott határon átnyúló szerződéses kötelemre melyik tagállam joga az irányadó.

Ezek az első lépések – mai szemmel nézve – két szempontból is kezdetlegesek voltak: egyrészt kezdetleges volt maga az út, azaz a tagállamok által saját jogrendjükben még megerősítésre váró nemzetközi egyezmény, amellyel a tagállamok tovább bonyolították olykor amúgy sem egyszerű jogrendszerüket, másrészt az egyezmény „megfeledezett” arról, hogy nemcsak szerződéses, hanem szerződésen kívüli kötelmi viszonyok is léteznek. Jelen tanulmány készítője azonban semmiképpen sem akar kritikát gyakorolni az egyezmény felett, hiszen egy olyan együttműködés alapjait vetette meg, amely még most, harminc évvel később is igen sok kihívás elé állítja a tagállamokat.

A további lépések – mai szemmel nézve – egyértelműnek tűntek: megfelelő alapszerződésbeli felhatalmazás alapján másodlagos közösségi jogra (a lehetőség szerint további tagállami aktust nem igénylő, a tagállamokban közvetlenül alkalmazható rendeletre, mint jogi aktusra) van szükség a kérdés lehető legegyszerűbb és leghatékonyabb rendezésére. Ezt az Amszterdami Szerződés lehetővé is tette, ugyanis általa sor került a tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködés joganyagának közösségi jogba való beillesztésére.

Az Európai Tanács 1999. október 15–16-án tartott tamperei ülésén úgy határozott, hogy a szabadság, a biztonság és a jog egységes térsége megvalósítása keretében kitűzött célt, a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés megvalósí-

tását elsősorban a bírósági határozatok kölcsönös elismerésének elve mentén kell előmozdítani. Ezt nagymértékben megkönnyítik a tagállamok kollíziós jogának közelítését szolgáló intézkedések.

Annak ellenére, hogy a célkitűzés 1999-ben megfogalmazódott, négy évet kellett várni arra, hogy az Európai Bizottság együttdöntési eljárás keretében egyáltalán beterjessze a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról szóló 864/2007/EK rendelet tervezetét (ún. „Róma II rendelet”).¹ (A szerző zárójelben jegyzi meg, hogy a Róma I tervezetét² még ennél is később, 2005 decemberében terjesztette be az Európai Bizottság a Tanács és az Európai Parlament elé.) Mindez mégis tiszteletre méltó lépés volt, hiszen a Róma II rendelet esetében nem volt egy olyan meghatározó előzmény, mint amilyen az 1980-ban aláírt nemzetközi szerződés volt a Róma I rendelet tekintetében.

Ezt követően újabb két évet kellett várni arra, hogy az Európai Parlament első olvasatban elfogadja véleményét³. Volt ugyanis jó néhány olyan kérdés, amelyben nehezen lehetett közelíteni a tagállami álláspontokat.

Ilyen volt például az univerzális hatály kérdése, azaz hogy minden, a rendelet tárgyi hatálya alá tartozó jogvita rendezése során irányadó legyen-e a rendelet a joghatósággal rendelkező tagállami bíróság számára, vagy pedig rögzítsék, hogy a rendeletet nem lehet alkalmazni az olyan jogvitákra, amelyeknek kizárólag a Közösségen kívüli vonatkozásai vannak, és csupán az eljáró bíróság révén kapcsolódnak az Európai Unióhoz. Az előbbi álláspontot leginkább Németország, míg az utóbbit az Egyesült Királyság képviselte.

Hasonló vitás pont volt a „tárgyi hatály” kérdése, azaz hogy milyen típusú kötelmekre terjedjen ki a rendelet hatálya. Az Európai Bizottság eredeti javaslata szerint valamennyi szerződésen kívüli kötelelem típusra tartalmazott volna kollíziós szabályt a rendelet. A vita során azonban egyértelművé vált, hogy a szerződésen kívüli kötelmi viszonyok terén a jogellenes károkozásokon túl oly fokú eltérések vannak az egyes jogrendszerek között, hogy egy egységes szabályozás csak a jogbizonytalanságot fokozná. Példaként említhető, hogy a német jogban elsősorban a jogalap nélküli gazdagodás intézményét alkalmazzák az érvénytelen szerződések következtében előállt indokolatlan vagyonmozgások rendezésére, míg a magyar jogban csupán szubszidiárius jellege van ennek a jogintézménynek.

Vitás pont a jó hírnév megsértése esetén alkalmazandó jog. Komoly ellenérdekek feszültek egymásnak abban a tekintetben, hogy a sérelmet szenvedett fél, a sértés közzététele szerinti ország vagy a szerkesztői döntés szerinti ország joga legyen irányadó. A kérdés feszegetése azonban olyan alkotmányos kérdéseket is felvetett, mint hogy miként egyeztethető össze mindez a szólás- és sajtószabadsággal. Az eredeti javaslat elfogadása esetén például Svédországban alkotmányt kellett volna módosítani. (A végleges tervezetbe végül ez az esetkör nem került bele. A válaszadást azonban,

1 COM (2003) 427

2 Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I) – COM (2005) 650

3 A6/2005/211



a média növekvő hatalmára tekintettel, előbb-utóbb nem lehet megkerülni, ezért az Európai Bizottság vállalta, hogy 2008 végére tanulmányt készít a kérdésről.)

Hasonló vitás pont volt a közúti balesetekkel kapcsolatos károkozás kérdése. Nagyon eltérő ugyanis a tagállami gyakorlat az ilyen esetekben fizetendő kártérítés összegével kapcsolatban. (A problémát átmenetileg úgy hidalták át, hogy az Európai Bizottság nyilatkozatot tett a rendelet végleges szövegében, amely szerint a közúti balesetek áldozatainak nyújtott kártérítés mértéke tekintetében az egyes tagállamok egymástól eltérő gyakorlatot folytatnak, a Bizottság azonban kész megvizsgálni azon uniós polgárok egyedi problémáit, akik a szokásos tartózkodási helyüktől eltérő tagállamban szenvedtek közúti balesetet. Ennek érdekében a Bizottság vállalta, hogy 2008 végéig tanulmányt nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyben felvázolja a határokon átnyúló jellegű balesetek áldozatai helyzetének javítását célzó valamennyi lehetőséget, beleértve a biztosítás kérdéseit is. Ez a tanulmány a tervek szerint zöld könyv alapjául szolgálna. A kérdésben egyébként 2009. február 25-én elkészült a Demolin Brulard Barthélémy ügyvédi iroda által az Európai Bizottság felkérésére készített jelentés, amely a határon átnyúló közlekedési balesetek áldozatainak járó kártérítésről szól.)

A számos véleményeltérésre tekintettel az első olvasat lezárásával, 2004 márciusában a Bizottság felkérte a tagállamok delegációit, hogy nyújtsák be módosító javaslatukat. A javaslatokból összeállított munkaanyag alapján végül módosított szövegjavaslat készült, amely a második olvasat alapját képezte. A közös álláspont elfogadására⁴ végül 2006-ban, az Európai Parlament határozatának harmadik olvasatban történő elfogadására pedig 2007⁵ végén került sor. (A szerző megint csak zárójelben jelzi, hogy csak fél évvel később került sor az ún. Róma I rendelet Tanács által történő jóváhagyására.) A Róma II rendeletet 2007. július 31-én hirdették ki, és 2009. január 11-én lépett hatályba. Noha a rendelet nem rendelkezik róla, de hallgatólagos konszenzus van abban a tekintetben, hogy csak a 2007. augusztus 20-át követően felmerült károkozásokra alkalmazható. Fontos kiemelni, hogy noha az Egyesült Királyság és Írország részt vett a rendelet elfogadásában, és részt vesz alkalmazásában, nem tett így Dánia, amelyet a rendelet ezért nem kötelez.

Az Európai Parlament által a tervezet második olvasatában megfogalmazott aggályok eloszlátására az eredeti tervek szerint az Európai Bizottságnak 2008 végére tanulmányt kellett készítenie a jó hírnév megsértése és más olyan személyi jogok megsértése tekintetében irányadó jogról, amely tényállások nem kerültek a Róma II rendelet tárgyi hatály alá. Ezt a tanulmányt azonban ez ideig nem tették közzé. Az Európai Bizottság emellett vállalta, hogy jelentést készít a Róma II rendelet alkalmazásának gyakorlati tapasztalatairól és arról, hogy a rendelet elfogadása milyen hatással van a közúti balesetekkel kapcsolatos viták rendezésére. (Ennek jegyében készítette el Demolin Brulard Barthélémy ügyvédi iroda jelentését az Európai Bizottság felkérésére. Arról azonban nem áll rendelkezésre információ, hogy megindult-e a további munka e jelentés alapján az Európai Bizottságon belül.)

4 52006AG0022

5 A6/2007/257

Gyakorlatilag két év telt el azóta, hogy elfogadták a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK rendeletet (ún. Róma I rendelet), valamint a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról szóló 864/2007/EK rendeletet (ún. Róma II rendelet).

A véglegesen elfogadott Róma II rendelet tartalma röviden úgy foglalható össze, hogy a szerződésen kívüli kötelmi viszonyok vonatkozásában egységes kollíziós szabályokat vezet be az olyan esetek rendezésére, amikor a jogvita határon átnyúló elemek folytán egynél több állam jogrendszeréhez kapcsolódik.

Ezzel elkerülhetővé válik annak a lehetősége, hogy az egyes tagállami fórumok nem azonos jog szerint bírálják el a nemzetközi vonatkozással bíró jogeseteket, így gyakorlatilag megszűnik a „forum shopping” lehetősége.

2. A Róma II a magyar jogrendszerben

Először is fontos elhelyezni a rendeletet a magyar jogrendszerben. Rendeletről lévén szó, maga a jogi aktus közvetlenül alkalmazandó a tagállamokban, így Magyarországon is.

A nemzetközi magánjoggal foglalkozók körében joggal merülhetett fel a kérdés, hogy a Róma II (illetve a Róma I) rendelet hatálybalépését követően mi történik a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Nemzetközi Magánjogi Kódex vagy Kódex) bizonyos rendelkezéseivel. Nem kérdés, hogy a magyar jogalkotón volt a sor, hogy megteremtse az összhangot a Nemzetközi Magánjogi Kódex 24–35. §-ai és az új kollíziós szabályok között.

A 2009. évi IX. törvénnyel⁶ a magyar jogalkotó úgy oldotta meg a kérdést, hogy a Nemzetközi Magánjogi Kódex bizonyos rendelkezései helyébe a Róma I és a Róma II rendelet rendelkezései (24–35.§) léptek, de a Kódex korábbi rendelkezései a két rendelet hatályán kívül eső jogviszonyokra a jövőben is alkalmazásra kerülnek.

A Róma II rendeletnek a belső kollíziós jogi szabályokkal szembeni prioritását a 2009. évi IX. törvény 3. §-a, a rendeletre utaló szabállyal egyértelművé teszi a jogalkalmazók számára.

A rendeletek kollíziós szabályainak hatálya univerzális. Mindez azt jelenti, hogy a rendeleteket akkor is alkalmazni kell, ha a (szerződéses vagy) szerződésen kívüli jogviszonyból eredő jogvitában szereplő külföldi elem nem közösségi tagállamhoz, hanem harmadik államhoz kapcsolódik.

Mivel a Róma II kollíziós szabályai által felhívott jogot akkor is alkalmazni kell, ha ez a jog harmadik állam joga, a Kódex V. fejezetében foglalt kollíziós szabályok a rendelet hatálybalépését követően már csak azon szerződésen kívüli kötelmi jogviszonyokra nézve kerülhetnek majd alkalmazásra, amelyekre nem terjed ki Róma II rendelet hatálya.

⁶ 2009. évi IX. törvény a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet módosításáról.



A 2009. évi IX. törvény tartalmilag nagyrészt érintetlenül hagyja a Kódex szerződésen kívüli kötelmi jogviszonyokra vonatkozó, korábban hatályban lévő azon szabályait, amelyeket a Róma II nem érint. Az egyedüli változást azoknak a merev, bírói mérlegelést kizáró közrendi szabályoknak az elhagyása jelenti, amelyeket a Kódex korábbi 34. §-a határozott meg. A 2009. évi IX. törvény szerint ebben a tekintetben elégséges az általános közrendi klauzula, amely amúgy is lehetőséget biztosít a külföldi jog olyan rendelkezései alkalmazásának mellőzésére, amelyek a magyar jogrenddel alapjaiban összeegyeztethetetlenek.

Nem szabad megfélemedezni azonban arról, hogy Magyarország – a többi tagállamhoz hasonlóan – jó néhány nemzetközi kötelezettségvállalást tett ezen a területen, ezeket általában törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződések tartalmazzák. Márpedig ezeket valahogyan össze kell egyeztetni a Róma I és II rendeletekkel.

A kérdést maga a rendelet rendezi, amikor rögzíti, hogy a tagállamok által vállalt nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartása megköveteli, hogy a Róma II rendelet ne sértse azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyekben egy vagy több tagállam e rendelet elfogadásakor részes. A szabályokhoz történő könnyebb hozzáférés céljából a Bizottság a tagállamok által közölt információk alapján közzé kell tennie az Európai Unió Hivatalos Lapjában a vonatkozó egyezmények jegyzékét.

3. A Róma II rendelet főbb tartalmi elemei

3.1. A jogválasztás szabadsága

A rendelet legfontosabb újítása a jogválasztás szabadsága. A felek megválaszthatják a szerződésen kívüli kötelmi viszonyra alkalmazandó jogot: a kárt okozó esemény bekövetkezését követő megállapodás útján, vagy amennyiben valamennyi fél kereskedelmi tevékenysége körében jár el, a kárt okozó esemény bekövetkeztét megelőzően szabadon megtárgyalt megállapodás útján is.

A jogválasztásnak kifejezettnak kell lennie, vagy annak az eset körülményeiből kellő bizonyossággal megállapíthatónak kell lennie, és harmadik személyek jogait nem sértheti.

Amennyiben a kárt okozó esemény bekövetkezésének idején valamennyi jelentős tényállási elem más országban található, mint amelynek jogát a felek választották, a felek jogválasztása nem sértheti ezen másik ország olyan jogszabályi rendelkezéseinek alkalmazását, amelyekről megállapodással nem lehet eltérni.

A közérdeken alapuló bizonyos megfontolások indokolják a tagállami bíróságok azon lehetőségét, hogy kivételes körülmények között, a közrenden és az elsőbbséget élvező kötelező rendelkezéseken alapuló indokkal kivételt tegyenek. Így különösen nem megengedett a Róma II rendelet által kijelölt jog olyan rendelkezésének alkalmazása, amely túlzott mértékű, nem kiegyenlítő, hanem elrettentő vagy megtorló jellegű kártérítés megítélését eredményezné, az eset körülményei és az eljáró bíróság tagállamának jogrendje fényében a fórum közrendjével ellentétesnek tekinthető.

Amennyiben a kárt okozó esemény bekövetkezésének idején valamennyi jelentős tényállási elem egy vagy több tagállamban található, a felek harmadik ország jogára vonatkozó jogválasztása nem sértheti a közösségi jog – illetve adott esetben annak az eljáró bírói fórum szerinti tagállam által átültetett – olyan rendelkezéseinek alkalmazását, amelyektől megállapodással nem lehet eltérni.

3.2. A rendelet által kijelölt alkalmazandó jog

Amennyiben felek nem választják meg az alkalmazandó jogot, jelen rendelet mindig meghatároz legalább egy általános szabályt vagy szabályokat az irányadó jogról. A rendelet rugalmasnak mondható, hiszen egyrészt különös szabályokról is rendelkezik, másrészt egyes rendelkezésekben „menekülési záradékot” is tartalmaz, mi több, bizonyos esetekben megengedi az eltérést az általa előírt szabályoktól, amennyiben az eset összes körülménye alapján egyértelmű, hogy a jogellenes károkozás nyilvánvalóan szorosabban kapcsolódik egy másik országhoz. Összességében elmondható, hogy a rendelet lehetővé teszi az eljáró bíróság számára az egyedi ügyek megfelelő elbírálását.

4. A jogellenes károkozásból eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyra irányadó jog

Fontos elsőként leszögezni, hogy a rendelet a jogellenes károkozásból eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra irányadó jogot határozza meg.

A rendelet hatálya azonban nem terjed ki: 1. a családi kapcsolatokból és az ilyen kapcsolatokra alkalmazandó jog szerint hasonló joghatásúnak tekintett kapcsolatokból – beleértve a tartási kötelezettséget is – eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra; 2. a házassági vagyongjóból eredő, és az ilyen kapcsolatokra alkalmazandó jog szerint a házasságéval hasonló joghatásúnak tekintett kapcsolatokra alkalmazandó vagyongjogi jogszabályokból, továbbá a végrendeletből és öröklésből eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra; 3. a váltókból, csekkekből és saját váltókból, továbbá más átruházható értékpapírokból eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra, amennyiben az ilyen átruházható értékpapírokon alapuló kötelezettségek azok átruházható jellegéből fakadnak, a társasági jogból, valamint más jogi személyekre vagy jogi személyiség nélküli szervezetekre vonatkozó jogból eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra, a tisztviselőknek és tagoknak a társaság vagy szervezet kötelezettségeiért való személyes felelősségéből, továbbá a számviteli iratok jog szerinti könyvvizsgálata során a könyvvizsgálóknak a társasággal vagy annak tagjaival szembeni személyes felelősségéből származó szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra; 4. az önkéntesen létrehozott célvagyon (*trust*) kötelezettségvállalói, vagyonkezelői és kedvezményezettjei közötti kapcsolatból eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra; 5. az atomkárokból származó szerződésen kívüli kötelmekre; 6. a magánélet és a személyiségi jogok – többek között a jó hírnév – megsértéséből eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra.



Mielőtt az alkalmazandó jog kérdését megvizsgálánk, fontos leszögezni, hogy a Róma II rendelet nemcsak a ténylegesen, de a valószínűleg felmerülő, szerződésen kívüli kötelemi viszonyokra is alkalmazandó.⁷

A magyar Ptk.-ban előírányzott kár fogalmához képest mindenképpen újdonságnak számít az, hogy a kárt okozó esemény magában foglalja a valószínűleg bekövetkező kárt okozó eseményeket, és a kár magában foglalja a valószínűleg bekövetkező kárt.⁸ (A kár – amint az a következőkben részletezésre kerül – magában foglalja nemcsak a jogellenes károkozásból, hanem a jogalap nélküli gazdagodásból, a megbízás nélküli ügyvitelből vagy a *culpa in contrahendó*ból származó valamennyi következményt.⁹)

A szerződésen kívüli kötelemi viszonyok esetében a *lex loci delicti commissi* elve az alapmegoldás szinte valamennyi tagállam esetében. Eltérően alkalmazzák azonban a tagállamok ezt az elvet, amikor az ügyet alkotó különböző tényezők több ország között oszlanak meg.

Ez a helyzet az alkalmazandó jog tekintetében bizonytalanság forrása lehetett volna, a rendelet ezért főszabályként bevezette a *lex loci damni* elvét. Az általános szabály ezért az, hogy a jogellenes károkozásból eredő szerződésen kívüli kötelemi viszonyra azon ország jogát kell alkalmazni, amelyben a kár bekövetkezik, függetlenül attól, hogy mely országban következett be a kárt okozó esemény, valamint függetlenül attól, hogy ezen esemény közvetett következményei mely országban vagy országokban jelentkeznek.

Ezen elv mögött az a célkitűzés húzódik meg, hogy az egységes szabályoknak nemcsak a bírósági határozatok kiszámíthatóságát kell erősíteniük, hanem biztosítaniuk kell a felelősnek tekintett és a kárt elszenvedő személy érdekei közötti észszerű egyensúlyt.

Az azon országgal való kapcsolat, amelyben a tényleges káresemény bekövetkezik (*lex loci damni*), méltányos egyensúlyt teremt a felelősnek tekintett személy és a kárt elszenvedő személy érdekei között, továbbá a polgári jogi felelősség modern megközelítését és az objektív felelősség rendszereinek fejlődését is tükrözi. Ennek megfelelően személyi sérülés vagy anyagi kár esetén a kár bekövetkezésének helye szerinti ország az, ahol a sérülést elszenvedték, vagy ahol az anyagi kár ténylegesen bekövetkezett.

Kivételt képez a fenti általános elv alól az az eset, amikor a károkozásért felelősnek tekintett személy és a kárt elszenvedő személy szokásos tartózkodási helye a kár bekövetkezésének időpontjában ugyanabban az országban található, ilyenkor a jogellenes károkozásra ezen ország jogát kell alkalmazni.

A fenti két szabályhoz képest menekülési záradék az a szabály, amely szerint, amikor az eset valamennyi körülménye alapján egyértelmű, hogy a jogellenes károkozás nyilvánvalóan szorosabban kapcsolódik valamely más országhoz (amely nem a kár bekövetkezése szerinti ország, és nem a károkozó és a kárt elszenvedő kár bekövetkezése időpontjában szokásos tartózkodási helye szerinti ország), akkor e másik ország jogát kell alkalmazni.

7 1. cikk (1) bekezdés

8 2. cikk (3) bekezdés

9 2. cikk (2) bekezdés

5. Termékfelelősség

A termékfelelősség tekintetében az volt a közösségi jogalkotó célja, hogy a kollíziós szabálynak meg kell felelnie a modern, csúcstechnológiát alkalmazó társadalomban rejlő kockázatok méltányos megosztására, a fogyasztók egészségének védelmére, az innováció ösztönzésére, a torzulásoktól mentes verseny biztosítására és a kereskedelem megkönnyítésére irányuló céloknak. E célok tekintetében kiegyensúlyozott megoldást jelentett a kapcsolószabályok olyan lépcsőzetes rendszerének kialakítása, amelyhez egy kiszámíthatósági záradék is kapcsolódik.

Főszabályként a termék által okozott kárból eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyra elsőként azon ország jogát kell figyelembe venni, amelyben a kárt elszenvedő személy a kár bekövetkezésekor szokásos tartózkodási hellyel rendelkezett, amennyiben a terméket abban az országban forgalomba hozták.

A lépcső további fokai akkor érvényesülnek, ha a terméket nem ebben az országban hozták forgalomba. A fentiek hiányában alkalmazandó jog azon ország joga, amelyben a terméket beszerezték, amennyiben a terméket abban az országban forgalomba hozták; vagy ennek hiányában azon ország joga, amelyben a kár bekövetkezett, amennyiben a terméket abban az országban forgalomba hozták.

Abban az esetben azonban, ha a felelősnek tekintett személy nem láthatta előre ésszerűen a terméknek vagy az azzal azonos típusú terméknek a fenti három szabály alapján alkalmazandó jog szerinti országban való forgalomba hozatalát, az alkalmazandó jog az e személy szokásos tartózkodási helye szerinti ország joga.

Irányadó jog a jogellenes károkozás esetén

Általános szabály	Termékfelelősség	Tisztességtelen verseny	Környezeti kár	Szellemi tulajdonjog
kár bekövetkezése	kárt elszenvedő szokásos tartózkodási helye (ha a forgalomba hozatal helye is)	versenyviszonyok vagy fogyasztók kollektív érdekeinek sérelme	kár bekövetkezése	oltalom igénylése
kárért felelős és elszenvedő közös tartózkodási helye	termék beszerzése (ha a forgalomba hozatal helye is)	4. cikk (ha csak 1 résztvevő érdekeinek sérelme)	vagy követelő döntése szerint, ahol a kár bekövetkezett	jogsértés elkövetésének helye (ha közösségi)
szoros kapcsolat tényállási elem okán	kár bekövetkezése (ha a forgalomba hozatal helye is)	versenykorlátozás, ahol piac érintve van		
	felelős személy szokásos tartózkodási helye (ha nem láthatta előre a forgalomba hozatalát)	eljáró bíróság helye		
	eset körülményei alapján, ahol szoros a kapcsolat			



Amennyiben az eset valamennyi körülménye alapján egyértelmű, hogy a jogellenes károkozás nyilvánvalóan szorosabban kapcsolódik egy, az előbbieken említettéltől eltérő országhoz, akkor ezen másik ország jogát kell alkalmazni. Egy másik országgal meglévő, nyilvánvalóan szorosabb kapcsolat alapulhat különösen a felek között már fennálló olyan jogviszonyon – így például szerződésen –, amely szorosan kapcsolódik a szóban forgó jogellenes károkozáshoz.

6. Tisztességtelen verseny és a szabad versenyt korlátozó cselekmények

Az irányadó különös szabály nem képez kivételt a 4. cikk (1) bekezdésében foglalt általános szabály alól, hanem egyértelművé teszi azt. A tisztességtelen versenyen összefüggő esetekben a kollíziós szabálynak biztosítania kell a verseny résztvevőinek, a fogyasztóknak és általában a köznek a védelmét, valamint a piacgazdaság megfelelő működését. Az azon ország jogával való kapcsolat, amelyben a versenyviszonyok vagy a fogyasztók kollektív érdekei érintettek vagy érintettek lehetnek, általában megfelel e céloknak. A tisztességtelen versenyt megvalósító cselekményből eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyra alkalmazandó jog ezért azon ország joga, amelyben az a versenyviszonyokat vagy a fogyasztók kollektív érdekeit sérti vagy sértheti.

Amennyiben a tisztességtelen versenyt megvalósító cselekmény a verseny kizárólag egy meghatározott résztvevőjének érdekeit sérti, akkor a 4. cikket kell alkalmazni.

A versenykorlátozásokból származó szerződésen kívüli kötelmeknek magukban kell foglalniuk mind a nemzeti, mind a közösségi versenyjog megsértését. Az ilyen szerződésen kívüli kötelmi viszonyok esetében alkalmazandó jognak azon ország jogának kell lennie, amelynek piaca érintett vagy érintve lehet. A verseny korlátozásából eredő szerződésen kívüli kötelmekre alkalmazandó jog ezért annak az országnak a joga, amelynek piaca érintett vagy érintve lehet.

Azon esetekben, ahol több ország piaca érintett vagy lehet érintett, a felperesnek lehetőséget kell biztosítani, hogy bizonyos körülmények között keresetét az eljáró bíróság helye szerinti jogra alapítsa. Mindezek feltétele, hogy e tagállam piacát a kereset alapját képező szerződésen kívüli kötelmi viszonyt eredményező versenykorlátozás közvetlenül és jelentősen érinti. Amennyiben – a joghatóságra alkalmazandó szabályoknak megfelelően – a felperes több alperes ellen kezdeményez peres eljárást ezen a bíróságon, kizárólag akkor alapozhatja keresetét az e bíróság helye szerinti jogra, ha a valamennyi alperes ellen irányuló kereset alapját képező versenykorlátozás azon bíróság országának piacát is közvetlenül és jelentősen érinti. Az e cikk szerint alkalmazandó jogtól nem lehet a 14. cikk szerint megállapodás útján eltérni. A kártérítési igényt érvényesíteni kívánó személy az alperes állandó lakóhelye szerinti bíróságon kezdeményez peres eljárást.

A versenykorlátozás fogalmának magában kell foglalnia azokat a tilalmakat, amelyek a vállalkozások közötti olyan megállapodásokra, vállalkozások társulásai által hozott olyan döntésekre és a vállalkozások olyan összehangolt magatartásaira vo-

natkoznak, amelyek célja vagy hatása a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása valamely tagállamban vagy a belső piacon, valamint a piaci erőfölénnyel való visszaélés tilalma valamely tagállamban vagy a belső piacon, ha e megállapodásokat, döntéseket, összehangolt magatartásokat vagy visszaéléseket az EK-Szerződés 81. és 82. cikke vagy valamely tagállam joga tiltja.

7. Környezeti károk

A „környezeti kár” fogalma úgy értelmezendő, mint a természeti erőforrásokban, például a vízben, a földben vagy a levegőben bekövetkezett kedvezőtlen változás, vagy egy természeti erőforrás által más természeti erőforrás vagy a köz javára betöltött funkcióban beálló romlás, vagy az élő szervezetek változatosságának csökkenése.

A környezeti károk tekintetében a szerződés 174. cikke – amely kimondja, hogy az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a „szennyező fizet” elv alapján magas szintű védelmet kell biztosítani – teljes mértékben indokoltta teszi a károsult személy javára történő megkülönböztetés elvének alkalmazását. Azt a kérdést, hogy a kártérítést követelő személy mikor választhatja meg az alkalmazandó jogot, az eljáró bíróság helye szerinti tagállam jogának megfelelően kell meghatározni.

A környezeti károkból vagy az ilyen károkból eredő, személyeket ért vagy dolgokban okozott károkból eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyra alkalmazandó jogot a 4. cikk (1) bekezdésének alkalmazásával kell meghatározni, kivéve, ha a kártérítést követelő személy úgy dönt, hogy követelését annak az országnak a jogára alapozza, amelyben a károkozó esemény bekövetkezett.

8. A szellemi tulajdonjog megsértése

A szellemi tulajdonjogok megsértése esetén fenn kell tartani a *lex loci protectionis* általánosan elismert elvét. E rendelet alkalmazásában a „szellemi tulajdonjog” kifejezést például a szerzői és a szomszédos jogokra, az adatbázisok védelmére vonatkozó *sui generis* jogra, valamint az ipari tulajdonjogra vonatkozó fogalomként kell értelmezni.

A szellemi tulajdonjog megsértéséből eredő, szerződésen kívüli kötelmi viszonyra annak az országnak a jogát kell alkalmazni, amelyre az oltalmat igényelték.

Az egységes közösségi oltalommal védett szellemi tulajdonjog megsértéséből eredő, szerződésen kívüli kötelmi viszony esetén az alkalmazandó jog az irányadó közösségi jogi eszköz által nem szabályozott valamennyi kérdésben a jogsértés elkövetésének helye szerinti ország joga. Az e cikk szerint alkalmazandó jogtól nem lehet a 14. cikk szerint megállapodás útján eltérni.



9. Jogellenes károkozásnak nem minősülő esetek

Különös szabályokat kell megállapítani a jogellenes károkozásnak nem minősülő esetekre, így például a jogalap nélküli gazdagodásból, a megbízás nélküli ügyvitelből vagy a *culpa in contrahendó*ból eredő károkozások esetére is.

9.1. Jogalap nélküli gazdagodás

Amennyiben a jogalap nélküli gazdagodásból – beleértve a jogosulatlanul kifizetett összegeket – eredő, szerződésen kívüli kötelmi viszony a felek között fennálló olyan jogviszonnyal – például szerződéssel vagy jogellenes károkozással – függ össze, amely szorosan kapcsolódik az említett jogalap nélküli gazdagodáshoz, akkor az e jogviszonyra irányadó jogot kell alkalmazni.

Amennyiben az alkalmazandó jog a fentiek alapján nem határozható meg, és amennyiben a felek szokásos tartózkodási helye a jogalap nélküli gazdagodáshoz vezető esemény bekövetkezésekor ugyanabban az országban található, az alkalmazandó jog ezen ország joga.

Amennyiben az alkalmazandó jog a fenti két szabály alapján nem határozható meg, az alkalmazandó jog a jogalap nélküli gazdagodás bekövetkezésének helye szerinti ország joga.

Amennyiben az eset valamennyi körülménye alapján egyértelmű, hogy a jogalap nélküli gazdagodásból eredő, szerződésen kívüli kötelmi viszony nyilvánvalóan szorosabban kapcsolódik a fentiekben említettektől eltérő országhoz, akkor e másik ország jogát kell alkalmazni.

9.2. Megbízás nélküli ügyvitel

Amennyiben egy másik személy ügyeivel kapcsolatban megbízás nélkül tett cselekményből eredő, szerződésen kívüli kötelmi viszony a felek között fennálló olyan jogviszonnyal – például szerződéssel vagy jogellenes károkozással – függ össze, amely szorosan kapcsolódik az említett szerződésen kívüli kötelmi viszonyhoz, akkor arra az e jogviszonyra irányadó jogot kell alkalmazni.

Amennyiben az alkalmazandó jog a fenti szabály alapján nem határozható meg, és amennyiben a felek szokásos tartózkodási helye a kárt okozó esemény bekövetkezésekor ugyanabban az országban található, az alkalmazandó jog ezen ország joga.

Amennyiben az alkalmazandó jog a fenti két szabály alapján nem határozható meg, az alkalmazandó jog azon ország joga, ahol az ügy ellátására sor került.

Amennyiben az eset valamennyi körülménye alapján egyértelmű, hogy a másik személy ügyeivel kapcsolatban megbízás nélkül tett cselekményből származó, szerződésen kívüli kötelmi viszony nyilvánvalóan szorosabban kapcsolódik egy, a fenti három szabályban említettektől eltérő országhoz, akkor e másik ország jogát kell alkalmazni.

9.3. Culpā in contrahendo

A *culpa in contrahendo* e rendelet alkalmazásában önálló fogalom, és nem szükség-szerűen a nemzeti jogban használt fogalom alapján értelmezendő. Ide tartozik a köz-zétételi kötelezettség megsértése és a szerződésre irányuló tárgyalások meghiúsú-lása. A 12. cikk csak a szerződéskötést megelőzően folytatott tárgyalásokkal köz-vetlen kapcsolatba hozható, szerződésen kívüli kötelmekre terjed ki. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a szerződés megtárgyalása alatt valamely személy személyi sérü-lést szenved el, akkor e rendelet 4. cikkét vagy más vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

A szerződés megkötését megelőzően folytatott tárgyalásokból eredő olyan, szer-ződésen kívüli kötelmi viszonyra, amely attól függetlenül létrejön, hogy a szerződés megkötésére ténylegesen sor került-e, azt a jogot kell alkalmazni, amely a szerző-désre alkalmazandó, vagy amelyet a szerződésre annak megkötése esetén kellett vol-na alkalmazni.

Amennyiben az alkalmazandó jog a fenti bekezdés alapján nem határozható meg, akkor az alkalmazandó jog: a) azon ország joga, amelyben a kár bekövetkezik, füg-getlenül attól, hogy a károkozó esemény mely országban következett be, valamint függetlenül attól, hogy az említett esemény közvetett következményei mely ország-ban vagy országokban jelentkeztek; vagy b) amennyiben a felek szokásos tartózkodási helye a károkozó esemény bekövetkezésének időpontjában ugyanabban az or-szágbban található, akkor ezen ország joga; vagy c) amennyiben az eset valamennyi körülménye alapján egyértelmű, hogy a szerződés megkötését megelőzően folyta-tott tárgyalásokból eredő szerződésen kívüli kötelmi viszony nyilvánvalóan szoro-sabban kapcsolódik egy, az a) és b) pontban említettektől eltérő országhoz, akkor e másik ország joga.

Záró gondolatok

Jelen tanulmány szerzője továbbra is fenntartja azon álláspontját, miszerint a Róma II rendelet nemcsak elméletben, hanem a mindennapok szintjén is nagy előrelépés. Ugyanakkor az a véleménye, hogy a rendelet tárgyi hatályából éppen a legfontosabb tényállások maradtak ki (mint például a közúti baleset okozásának kérdése), a kö-zösségi intézményekre ezért újabb és újabb feladatok hárulnak. Az pedig nem sok jót sejtet, hogy az Európai Bizottság még a saját maga által tett vállalásokkal (ta-nulmány a jó hírnév megsértésével és a közúti balesetekkel kapcsolatos károkozás-ról) is jelentős késésben van.



Irodalom

- Diana Wallis: EU needs to find coherent cross-border legislation. *The Lawyer*, 2007. január 15.
- Antal Attila: Változó kollíziós szabályok. www.jogiforum.hu – 2008. december 8.
2009. évi IX. törvény a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet módosításáról
2009. évi IX. törvény indokolása a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet módosításáról
- A szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról szóló 864/2007/EK rendelet (ún. „Róma II rendelet”)

J. NAGY LÁSZLÓ

Az Európai Unió és az arab országok

Az arab világ kontinensünk identitásának kialakulásához is hozzájáruló briliáns civilizáció szülőföldje, amely nyugtalanul keresi a modernizáció útját. Az Atlanti-óceántól a Perzsa-öbölig, az ázsiai és az afrikai kontinensre kiterjedő térség, különösen annak keleti, Masreknek nevezett része, a világ egyik legturbulensebb régiója a második világháborút követő időszakban. Ezekre az évtizedekre esik a nemzetállam-építés máig le nem zárult időszaka, amelyet az állandó háborúkkal, puccsokkal, terrorista merénylettekkel terhelt feszültség jellemez, nem szűnő veszélyt jelentve a világ, de különösen Európa biztonságára.

Az európai–arab dialógus

Kontinensünk ezer szállal kötődik az arab országokhoz, kapcsolatukat a szinte minden területre kiterjedő érdekek hálója szövö át, határozza meg. A földrajzi közelség, a történelmi múlt – a gyarmati korszak – még különleges, mondhatni privilegizált jeleget kölcsönöz a kapcsolatoknak. Valamennyi arab ország a gyarmati státus különböző formáin keresztül az európai hatalmak – elsősorban Franciaország és Nagy-Britannia – befolyása alatt volt a XIX. század második felétől egészen az 1960-as évekig. E gyarmati korszak öröksége, hogy Észak-Afrika egy darabkája, a Spanyolországhoz tartozó Ceuta és Mellila autonóm városok az Európai Unió részei. Már ennyi is elég magyarázatként szolgálhat arra, hogy az Európai Unió és jogelődei mindig is nagy figyelmet szenteltek az arab országoknak.

Az Európai Unió arab politikájának igazi mozgatói a kezdetektől mindmáig azok a tagországok, amelyeknek tradicionálisan erős kapcsolataik, érdekeik voltak a Közel-Keleten és Észak-Afrikában. Ezek mindenekelett Franciaország, majd az 1986-os csatlakozás után Spanyolország. Olaszország és Málta játszott még szerepet e politika formálásában. Ez a politika azonban önállóan és markánsan, koherens egészet alkotva, tulajdonképpen soha sem jelent meg – egy néhány éves periódust kivéve – az európai integrációs szervezet politikai stratégiájában. Illetve, ha megkísérelték kidolgozni, akkor azt mindig a tágabb régióval, a Mediterráneummal kapcsolatban kialakított stratégia – igaz, meghatározó – részeként tették és teszik.

Először az Európai Közösség gondolt egységes arab politika kidolgozására és megvalósítására 1973-ban, az arab–izraeli háborút követő olajárrobbanás után. Az indító ok kizárólag gazdasági (energiapolitikai) volt. Hivatalos kapcsolatfelvételre az Arab Liga és az EK között 1973 decemberében, a koppenhágai csúcsértekezleten került sor. Ezzel kezdetét vette az *európai–arab dialógusnak* nevezett, egyáltalán nem töretlen folyamat (1973–1993). Ennek keretében az EK célja a zavartalan kőolajellátás biztosítása volt. Az arab fél pedig azt szeretne volna elérni, hogy az európaiak aktívan, kezdeményezőként kapcsolódjanak be a palesztin probléma rendezésébe.



A lassan kibontakozó folyamat eredményeként az 1970-es évtized végére az EK eljutott oda, hogy állam- és kormányfői a velencei csúcsértekezletükön (1980. június 13.) kinyilvánították: „Megoldást kell találni a palesztin problémára, amely nem csupán menekült probléma. A palesztin népet, amely tudatában van létezésének, olyan helyzetben kell juttatni, hogy megfelelő és átfogó békekezdeményezés keretében meghatározott folyamaton keresztül teljes mértékben gyakorolhassa önrendelkezési jogát.”¹

A térség geopolitikai változásai (iráni iszlám forradalom, iraki–iráni háború, afganisztáni szovjet intervenció) útját állták az ígéretes folyamatnak. Mindezek, de főként a Camp David-i egyiptomi–izraeli megállapodás szétzilálták az amúgy sem túl szilárd arab tábor.

Az EK is mással volt elfoglalva, a déli bővítéssel (Görögország 1981-ben, Spanyolország és Portugália 1986-ban) és az Egységes Európai Okmány elfogadásával (1986). A nyolcvanas évtized azonban egyáltalán nem telt eseménytelenül, s ez Franciaország aktivitásának köszönhető. *Mitterand* elnök 1983-ban javasolta a Nyugat-Mediterráneum európai és arab országai közötti együttműködés kialakítását. 1989-ben a marokkói Tangerben már arról tanácskoztak az érintett országok gazdasági szakemberei, hogyan lehetne intézményesíteni a kapcsolatokat az öt észak-afrikai országot (Líbia, Tunézia, Algéria, Marokkó, Mauritánia) tömörítő, ugyanabban az évben alakult Arab Maghreb Unió és az Európai Közösség között. Az euroarab kapcsolatok elmélyítésének fontosságaként is felfogható Marokkó – nyilvánvalóan irrális – lépése: 1987-ben felvételét kérte az EK-ba.

Partnerek?

Az évtized végére azonban az EK számára a kelet-európai összeomlás jelentett újabb gondot és kihívást. Ez a rendkívüli világpolitikai esemény azonban ösztönzőleg is hatott egy átfogó politika kidolgozására az arab országok irányában. Ettől a pillanattól az EK arab kapcsolatait az integrációs folyamat elmélyítését és a szervezet kibővítését felgyorsító új helyzet határozta meg.

Németország tradicionálisan – a Fal leomlása után már morálisan is – erős elkötelezettséget érzett és nyilvánított Kelet-Európa felé. Az egyesült Németországgal szembeni angol–francia fenntartások egy pillanatra megzavarták az európai integráció alapját, tengelyét alkotó francia–német együttműködést. Végül is a zavarok megszüntetése az integrációs folyamat felgyorsításával és elmélyítésével történt meg 1991 decemberében a maastrichti csúcsértekezleten, ahol megszületett az uniós alapszerződés.

Az Európai Unió kelet-európai érdeklődésének fokozódásával párhuzamosan mind dinamikusabbá vált az egész mediterrán térségre vonatkozó közös stratégia kidolgozása. Ennek meghatározó komponense azonban az arab politika maradt. A Kelet-Európa számára is oly fontos cannes-i csúcsértekezlet (1995. június) egyik fontos döntése az EU, valamint a déli és keleti Mediterráneum államai csúcsértekezletének az

¹ *Bulletin. Press- und Informationsregirung*, 1980. 71. sz.

összehívása volt. Erre 1995. november 27–28-án került sor Barcelonában. A közös nyilatkozat szerint a résztvevők² arra fognak törekedni, hogy a térséget „a párbeszéd, a csere és az együttműködés területévé tegyék, erősítsék a békét, a stabilitást, az emberi jogok tiszteletben tartását.”³ A résztvevők szoros együttműködést irányoztak elő a terrorizmus elleni harcban, s különösen fontosnak tartották a rasszizmus, az idegengyűlölet és az intolerancia elleni küzdelmet. Állást foglaltak a három területet – biztonság, gazdaság, kultúra – felölelő *euromediterrán partnerség* megteremtése mellett.

Az EU a kelet-európai államok számára a csatlakozási feltételeket meghatározó koppenhágai európai tanácsi (1993) és a barcelonai euromediterrán értekezlettel hosszú távú stratégiát alkotott a két fő geopolitikai irányban. Ez keleten a *bővítés* jelentette, délen pedig a társulási egyezmények által intézményesített *partneri* kapcsolatot. Mindez a francia–német tengely újabb szoros együttműködésének az eredménye is volt. *Klaus Kinkel* német külügyminiszter nagyon egyértelműen fogalmazta ezt meg a barcelonai értekezleten: „Az Európai Uniónak úgy a keleti, mint a déli szomszédokkal azonos mértékű, szoros partnerségben kiegyensúlyozott és aktív politikát kell folytatnia. Mindketten keresik a szoros kötődést az EU-hoz, számunkra mindkettő értékes és fontos partner. Németország folyamatosan aktív résztvevője volt az EU átfogó földközi-tengeri politikájának, és annak alakításában továbbra is részt vesz. Európai uniós partnereink és mediterrán partnereink bízhatnak bennünk.”⁴

Szomszédok?

Az érintetteket a derűlátás jellemezte. Optimizmusuk alapja a Közel-Keleten felcsilant békés megoldás reménye volt, a PFSZ–Izrael megállapodás, kölcsönös elismerés (Washington, 1993. szeptember) nyomán. Az arab országok ezért is tekintettek reménykedve a jövőbe, mert a barcelonai értekezlet olyan határozott politikai üzenetnek tűnt számukra, amely azt sugallta, hogy az EU nem hanyagolja el őket Kelet-Európa javára. A remények azonban nem bizonyultak tartósnak.

A térség nem lett biztonságosabb. A palesztin probléma megoldatlan, forrása az állandó feszültségnek. Az EU nem tud aktív, kezdeményező politikát folytatni a térségben, s ennek kialakulásában nemigen számíthat a kelet-európai tagországokra sem. Jelen van viszont a Palesztin Hatóság megsegítésében mint a legjelentősebb adományozó (2007-ben 420 millió euró). Támogatja egy önálló palesztin állam létrehozását az 1967-es határok alapján Ciszjordániában, Gazában és Kelet-Jeruzsálemben.⁵

A gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok gyümölcsözők. Az EU–arab kereskedelem értéke 284 milliárd euró (2008-as adat), 140 milliárd export és 144 milliárd im-

2 Az Európai Unió 15 tagállama, valamint Marokkó, Algéria, Tunézia, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Szíria, Libanon, Törökország, Málta, Ciprus és a Palesztin Hatóság. Líbiát ekkor még az ENSZ-szankciók miatt nem hívták meg.

3 *Bulletin de l'UE*. 1995. 11. sz.

4 *Internationale Politik*, 1996. 2. sz. 104.

5 Catherine Asthon külügyi főképviseelő beszéde az Arab Ligában, 2010. március 15. www.eeas.europa.eu (2010. június 25.)



port, elsősorban energiahordozók. Értékét tekintve kevésbé fontos, mint a Kínával folytatott kereskedelem (326 milliárd euró), de nagyobb, mint Latin-Amerikával (176,5 milliárd).

Az EU ösztönzi, segíti az arab országok integrációját. Ezzel a céllal jött létre az Arab Maghreb Unió is. Ám a tagországok közötti kereskedelem még mindig csupán néhány százalékát teszi ki összkereskedelmüknek. Eredményesebbnek bizonyult az 1981-ben létrejött Öböl-menti Együttműködési Tanács, amellyel az EU 1990-ben együttműködési szerződést írt alá. Tagországai (Szaúd-Arábia, Bahrein, az Egyesült Arab Emírátsok, Kuvait, Omán és Katar) 2008-ban vámuniót hoztak létre. A tervezett közös valuta bevezetése azonban nem halad előre. A szervezet és az EU közötti kereskedelem értéke 2008-ban meghaladta a 100 milliárd eurót.

Az EU–arab kapcsolatoknak fontos eleme a migrációs probléma. Elsősorban a Maghreb-országokból vándorolnak be az unió tagállamaiba, ahol jelenleg mintegy ötmillióan élnek, dolgoznak. A favorizált célországok: Franciaország, Spanyolország és a Benelux államok. Az illegális bevándorlók száma a becslések szerint több száz-ezerre tehető. Főként ők szolgáltatnak érveket a szélsőjobbpopulista pártok szociális-kulturális demagógiájához. Szakemberek és az EU vezető politikusai figyelmeztetnek: az arab országokban (Egyiptomot kivéve) megállt a gyors demográfiai növekedés, a természetes szaporulat a 2005–2010-es periódusban a korábbi tíz évhez viszonyítva a felére esett, s nem éri el 2 százalékot. Vagyis 30–40 év múlva, amikor az EU lakosainak száma tovább csökken és öregedik, az arab térség megszűnik „emberi tartalék” lenni.⁶

Az arab országok és Európa közötti szoros kapcsolat ellenére mindkét térségben tovább élnek az előítéletek a másikkal szemben, sőt, mintha erősödtek volna az utóbbi évtizedekben. Ezek elosztatásában értékes szerepet vállal a 2005-ben, az egyiptomi Alexandria székhellyel alakult Anna Lindh Alapítvány az Interkulturális Párbeszédért.

A térség fontossága az EU számára evidens, ám strukturált politikája mind a mai napig nincs. A barcelonai folyamat zsákutcába jutott. A 2004-ben megfogalmazott „új szomszédsági politika” nem a legjobb üzenet volt az arab országok irányába: az 1995-ös nyilatkozatban megfogalmazott privilegizált partneri státussal szemben egyszerű szomszédokká minősültek. S ezen a helyzeten, az arab politikusok és közvélemény rossz közérzetén az Unió a Mediterráneumért – a kezdeti német ellenkezés miatt nagyon akadozva megvalósuló – terve sem segít.⁷ Bár *Sarkozy* francia elnök, a terv kezdeményezője erőteljesen hangsúlyozta, hogy „nemcsak szomszédok, hanem partnerek akarunk lenni”.⁸

Az 1990-es években megfogalmazott ambiciózus terv ellenére nem úgy tűnik, hogy az északi és a déli part közelebb került volna egymáshoz. Egyre markánsabban fogalmazódik meg az az aggodalom, hogy az azúr tenger nem híddá, hanem „kék fallá” válik a két térség, a két civilizáció között.

6 La Méditerranée: Quid novi? Commission européenne, Représentation en France, Paris 2008. 12.

7 Jean-Robert Henry: Le retour de la dimension humaine. *Questions internationales*, 36. sz. (2009) 58.

8 *El Watan*, 2008. július 14.

KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELMI POLITIKA

SIPOS ALEXANDRA–SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA

Az Afrikai Akadémiaparancsnoki Konferencia: múlt, jelen, jövő

Az Afrikai Akadémiaparancsnoki Konferencia¹ legfontosabb célkitűzése a kontinens oktatási intézményei közötti harmonizáció, interoperabilitás, közösségtudat formálása és egységesítése, az együttműködés elősegítése és fejlesztése, annak érdekében, hogy hozzájáruljanak az többnemzetiségű, összhaderőnemi és több szervezetet magában foglaló Afrikai Készenléti Erő béketámogató műveleteihez, ezzel az afrikai kontinens békéjéhez és biztonságához. Az afrikai kezdeményezés elhatározta a Pán-afrikai Akadémia megalapítását. A konferencia tagságával kapcsolatos elképzelés, hasonlóan a kezdeményezés filozófiájához, folyamatosan fejlődik.

Az Afrikai Akadémiaparancsnoki Konferencia (*African Conference of Commandants*, a továbbiakban: ACoC) létrejöttét számos esemény és tényező sarkallta. Az első nagy múltra visszatekintő hagyomány a kontinens katonai főiskolái, akadémiai közötti rendszeres hallgató-, oktató- és a parancsnokiállomány-csere volt.

A második nagyon fontos motiváló tényező a NATO Védelmi Akadémia Akadémiaparancsnoki Konferenciájának (*NATO Defence College, Conference of Commandants*) és az Afrikai Stratégiai Kutatóközpont (*African Center for Strategic Studies*)² látogatása volt, amelyek döntő

mértékben hozzájárultak az ACoC filozófiájának kialakításához és a kezdeményezés elindításához.

A NATO-tagállamok akadémiaparancsnoki konferenciáját 1972-ben indították útjára. Akkor senki sem gondolta, hogy milyen nagyszerű ez a kezdeményezés. A kezdetek óta többször szélesítették a meghívottak körét. 1992-ben a közép-kelet-európai országokkal bővítették a résztvevői kört, 2000-ben a Mediterrán Párbeszéd országait hívták meg, a harmadik hullámára 2006-ben került sor, amelyen az Isztambul Együttműködési Kezdeményezés országai vettek részt.³

A kezdeményezés folyamatos megújulása, a biztonsági környezet új kihívásaira adott válaszok, a résztvevők körének történelmi léptékű bővítése sorába illeszkedik az a tény, hogy az ACoC képviselőjét először a 37. toledói NATO Akadémiaparancsnoki Konferenciára hívták meg, 2008. április 21-én.⁴

A konferencia kezdeti lépései

Az első Afrikai Akadémiaparancsnoki Konferencia házigazdája a Dél-afrikai Köztársaság, Pretoria volt. A konferencia témája

1 African Conference of Commandants hivatalos honlapja <http://www.acoc-africa.org/>

2 Az Afrikai Stratégiai Kutatóközpont honlapja <http://africacenter.org/>

3 A NATO akadémiaparancsnoki konferenciájáról lásd Klára Siposné Kecskeméthy: History of the Conference of Commandants, *AARMS*, Volume 6, Issue 2, 2007. p. 281–299., Siposné Kecskeméthy Klára: A NATO-tagállamok katonai akadémiai parancsnokainak konferenciája, *Humán Szemle*, 2006. 3. szám p. 44–61.

4 Conference of Commandants 21–22 April 2008 NATO Defense College, Conference Report, Supporting a Comprehensive Approach to Security – the role of Education, Rome, p. 8.



A katonai oktatás fejlesztése és átalakítása, hozzájárulása Afrika biztonságához volt. A legfontosabb célkitűzés a kontinens oktatási intézményei (katonai akadémiák, főiskolák, törzstiszti akadémiák) közötti harmonizáció, interoperabilitás, közösségtudat-formálás, egységesítés és együttműködés elősegítése és fejlesztése volt, annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a többnemzetiségű, összhaderőnemi és több szervezetet magában foglaló Afrikai Készenléti Erő (*African Standby Forces*, a továbbiakban ASF)⁵ békétámogató műveleteihez, ezzel az afrikai kontinens békéjéhez és biztonságához.

Az akadémiaparancsnoki konferencia által kitűzöttek elérése érdekében Pretoriában rendezett első konferencián a következő célokat fogalmazták meg:

- az afrikai kontinens országai, katonai felsőoktatásban érdekelt intézményei és szervezetei közötti együttműködés elősegítése a minőségbiztosítás érdekében;
- az információcsere lehetőségének biztosítása az oktatás módszerei, tantervei és tananyagai továbbfejlesztése érdekében, a legjobb gyakorlatok megosztása az intézmények között;
- az akadémiai programok cseréje;
- az akadémia akkreditáció elősegítése;
- az afrikai többnemzetiségű összhaderőnemi gyakorlat (*Combined Joint African Exercise*, a továbbiakban: CJAX) végrehajtásának vizsgálata;
- az afrikai haderő kiképzésének és képzésének fejlesztése és átalakítása, a tantárgyi programok összehangolása a CJAX érdekében.

Az Afrikai Készenléti Erő

Az Afrikai Unió (a továbbiakban: AU) egy ideig bizonyára nem képes egyedül megoldani a kontinensen felmerülő összetett problémát (éhezés, vízhiány, HIV/AIDS, legelőhasználat, munkanélküliség, migráció, korrupció, a demokratikus kormányzás hiánya, válságövezetek, vallási és törzsi ellentétek, háborúk). Az AU az elmúlt években a regionális szervezetek erőforrásaira és tapasztalataira támaszkodott, valamint saját békefenntartó képességei kiépítésére törekedett. A szervezet által vezetett békeműveletek (Darfúr, Szomália) egyike sem volt sikertörténet. Az Afrikai Unió szudáni megfigyelő missziót (*African Union Mission in Sudan*, a továbbiakban: AMIS) tartott fenn Darfúrban, hogy felügyelje a 2004. áprilisi ideiglenes tűzszünet betartását. 2004 során megerősítették az AMIS mandátumát, kiterjesztették a polgári személyek és a humanitárius segítségnyújtási műveletek védelmére is.⁶ Az Afrikai Uniónak azonban korlátozott erők és eszközök álltak a rendelkezésére. Egyértelmű volt, hogy nagy létszámú, jól felszerelt és kiképzett békefenntartókból álló haderőre és a nemzetközi szervezetektől folyamatos, megbízható pénzügyi-logisztikai támogatásra van szükség. A szudáni konfliktus megoldására létrehozott AMIS nem volt képes elégtőn ellátni a feladatát, így az ENSZ elindította UNAMID (*African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*) elnevezésű misszióját az Afrikai Unióval karöltve.⁶ Az Afrikai Unió és az

5 <http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/Asf/asf.htm> African Standby Force, megnyitva 2010. július 20.

6 Besenyő János: Az Afrikai Unió által vezetett misszió (AMIS) tapasztalatai Darfúrban: afrikai problémák afrikai válaszokkal?, *Külügyi Szemle*, 2010. tavasz p. 92–110.

Egyesült Nemzetek „vegyes” műveletére az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2007. július 31-én adott felhatalmazást, amelyet 2009. július 30-án egy évvel meghosszabbított. A szudáni kormány ragaszkodott ahhoz, hogy Afrikán kívüli országok nem vállalhatnak jelentős szerepet ebben a békefenntartó erőben, a 21 993 főnyi (4797 rendőr, nemzetközi szervezetek 1134 képviselője, 2557 helyi civil állomány és 419 ENSZ-önkéntes⁷) békefenntartó erőben „túlnyomórészt” afrikaiak (Burundi, Burkina Faso, Jemen, Kamerun, Gambia, Egyiptom, Etiópia, Ghána, Kenya, Malawi, Mali, Namíbia, Nigéria, Ruanda, Szenegál, Zambia, Zimbabwe) képviseltetik magukat.

Az AU továbbra is elkötelezett a kontinens békétámogató műveleteinek átvétele iránt a ENSZ-től. Az egyik bizonyíték a szervezet elkötelezettségére az Afrikai Készenléti Erő megalakítása, illetve e szervezet erőltetett ütemben történő felszerelése és kiképzése.

Az Afrikai Unió Béke- és Biztonsági Tanácsa (*Peace and Security Council*) számára rendelkezésre álló fegyveres testület az Afrikai Készenléti Erő. Az afrikai védelmi miniszterek a 2003. május 15–16-án Etiópiában, Addisz-Abeában rendezett harmadik találkozójukon állapodtak meg az Afrikai Készenléti Erő és a Katonai Törzs Tanács (*Military Staff Committee*) alapításának politikai keretdokumentumáról.

A dokumentumban foglaltak szerint az Afrikai Készenléti Erőt két ütemben

tervezték létrehozni. Az első fázisban (2005. június 30-ig) az Afrikai Unió célkitűzése egy stratégiai szintű menedzsment képesség létrehozása műveletek végrehajtására (katonai tanácsadók és az ENSZ-szel együttműködő megfigyelők), a Regionális Gazdasági Közösségek (*Regional Economic Communities*) régiók szerinti hozzájárulása az Afrikai Unió képességeihez regionális készenléti erők (dandár szintig) felállításával annak érdekében, hogy békefenntartó és béketeremtő műveletek végrehajtására is alkalmas legyen.

A tervezett második fázisban (2005. július 1.–2010. június 30.) az Afrikai Uniónak olyan képességei alakulnak ki, amelyekkel komplex békefenntartó műveletek végrehajtására képes, a régiók műveleti parancsnokságokat állítanak fel, magukban foglalva a regionális békefenntartó erőket is.⁸

Melyek az ASF fő feladatai? Az ASF felkészítése, gyors bevetethetősége a békefenntartó műveletekben, megfigyelő és ellenőrző missziókban, más típusú békétámogató műveletekben, konfliktusok áttekintésének megelőzésében a szomszédos területekre vagy államokra, az erőszak újraéledésének megakadályozásában, a béketeremtésben (beleértve a konfliktus utáni lefegyverzést és leszerelést is), a humanitárius segítségnyújtásban, a konfliktushelyzetekben és a természeti katasztrófák esetén.⁹

Az Afrikai Unió az Afrikai Készenléti Erő segítségével érheti el a politikai sta-

7 Lásd az ENSZ hivatalos honlapját az UNAMID-misszióról a UNAMID Facts and Figures adatsort. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml> megnyitva 2010. július 18.

8 Roadmap for the operationalization of the African Standby Force, Addis Ababa, 22–23 March 2005, EXP/AU-RECs/ASF/4(I) p. 22.

9 <http://www.geopoliticalmonitor.com/african-standby-force-to-bring-security-1>, megnyitva 2010. július 15.

Petrus de Kock: African standby force to bring security? March 22, 2010



bilitás elősegítését, az emberi jogok védelmét, a demokratikus kormányzás elveinek támogatását az egész kontinensen. Az Afrikai Unió azonban önállóan nehezen talál megoldást az afrikai kontinens biztonsági kockázataira és kihívásaira. Ki kell építeni és működképesé kell tenni azokat a szervezeteket, amelyek képesek lesznek a kontinens meglévő és kiújuló konfliktusainak hatékony politikai és katonai módszerekkel történő kezelésére. Az Afrikai Készenléti Erő hatékony részvétele az afrikai békefenntartó műveletekben több elemző véleménye szerint az eddigi tapasztalatok miatt megkérdőjelezhető.¹⁰

A második Afrikai Akadémiaparancsnoki Konferenciát a ghánai Accrában rendezték 2008. október 27. és 31. között. A rendezvény a következő fontosabb alapidokumentumokkal és témákkal foglalkozott: az Afrikai Unió alapokmánya, közös afrikai biztonság- és védelempolitika, az Afrikai Készenléti Erő kiképzése és doktrínája. A nem katonai (polgári és rendőri erők) békétámogató műveletekben való részvételének, az afrikai többnemzetiségű összhaderőnemi gyakorlatainak, a konferencia finanszírozásának, az ACoC-honlap létrehozásának és a békétámogató doktrína és tematika egységesítésének kérdésköreire fókuszáltak a parancsnokok.

A harmadik akadémiaparancsnoki konferenciát Kairóban rendezték 2009. november 9. és 13. között. A konferencia témája: *Az afrikai törzstiszti akadémiák szerepe az Afrikai Unió békefenntartó műveleteire történő felkészítésben* volt. Ezen belül a következő témákkal

foglalkoztak: a védelmi szektor reformjának és menedzselésének kihívásai, a kutatóközpontok szerepe a katonai oktatásban, a Regionális Gazdasági Közösségek szerepe az Afrikai Készenléti Erő doktrínájának megvalósításában (kiképzési módszerek és harci alkalmazás), Egyiptom hozzájárulása az afrikai békéhez és biztonsághoz, előrehaladás a CJAX-ban, a nem katonai partnerek (civil, rendőr) szerepe a békétámogató műveletekben.

Szervezeti keretek

Az ACoC-tagsággal kapcsolatos elképzelés, hasonlóan a kezdeményezés filozófiájához, folyamatosan fejlődik. Az eddig megrendezett Afrikai Akadémiaparancsnoki Konferenciák során levont tanulságok mindig tovább alakították az ACoC-kezdeményezés jellegzetességeit. Az önkéntesség elvét tartják szem előtt az afrikai kontinens országai, katonai felsőoktatásban érdekelt intézményei és szervezetei részvételével kapcsolatban. Az első konferencián 2007-ben kilenc, a másodikon 2008-ban tizenegy, a harmadikon 2009-ben pedig tizennyolc (a kontinensen található huszonötből) katonai oktatási intézmény és szervezet vett részt. Különösen jelentős az Afrikai Unió Békétámogató Műveletek Főosztályának (*African Union Peace Support Operations Divisions*) elkötelezettsége a kezdeményezés mellett.

Az elmúlt három évben folyamatosan bővült a résztvevők köre, többek között az Afrikai Békétámogató Kiképző Egye-

¹⁰ Besenyő János: Békefenntartó műveletek sikere és kudarca Afrikában, 2010. január

http://www.hm.gov.hu/hirek/kulfoldi_hirek/bekefenntarto_muveletek_sikere_es_kudarca_afrikaban/nyomtat?start, megnyitva 2010. július 16.

sület (*African Peace Support Training Association*), a Békefenntartó Kiképző Társaság Nemzetközi Szervezete (*International Association of Peacekeeping Training Association*) bevonásával.

A konferencián javaslatot tettek arra, hogy az évenkénti találkozókra meghatározzák a konferencia tematikus programját, az éves tevékenységről jelentés készüljön, megegyezzenek a következő konferencia helyszínéről és időpontjáról. Évenkénti megtartásának fő oka az, hogy a rendezvény az afrikai államok katonai felsőoktatásban érdekelt szervezetei számára kapcsolatteremtési lehetőséget és az oktatás módszerei, tantervei és tananyagai továbbfejlesztése érdekében információcserére alkalmas fórumot teremtett.¹¹ A konferencia előnsége trojka rendszerben működik, ami azt jelenti, hogy az előző, a jelenlegi és a következő konferenciát rendező országok képviselői rendszeresen konzultálnak egymással.

Az ACoC nagy horderejű vállalkozása elhatározta és megfogalmazta a békétámogató doktrína és a tananyagok harmonizálását, a különböző tanfolyamok és akadémiai programok szinkronizálását, az egyes katonai felsőoktatási intézmények közötti kommunikáció elősegítése érdekében egy portál létrehozását, valamint a NATO Védelmi Akadémia¹² modellje alapján az Pán-afrikai Akadémia (*Pan-African Academy*) megalapítását.

2010 novemberében az Ugandai Parancsnoki és Törzstiszti Akadémia

látja vendégül a kontinens katonai felsőoktatási intézményeinek parancsnokait.

Az ACoC jövője, kihívások

A legfontosabb kihívás az akadémia-parancsnoki konferencia teljes elismertetése és elfogadtatása az Afrikai Unió szervezésével. Kulcsfontosságú probléma a rendezvény finanszírozása, ugyanis a megfelelő források hiánya akadályozhatja a fejlődést és a sikert. Alapvető gondot jelent az is, hogy az afrikai kontinens egyes régiói különböző szintű előrehaladást és készenléletet értek el a többnemzetiségű összhaderőnemi gyakorlatra történő felkészülésben.

Az átalakuló világban változik a biztonság is. A változással az oktatásnak és a kiképzésnek is lépést kell tartania, hiszen csakis így lehet minőségi képzést folytatni a civil és katonai felsőoktatási intézményekben. Minden ország haderejének meghatározó eleme személyi állományának felkészültsége, képzettsége és kiképzettsége. Az akadémiai intézmények közössége hosszú távú előrelátással, kollektív bölcsességgel és felhalmozott tapasztalatokkal rendelkezik, az afrikai kontinensen belüli és a nemzetközi információcsere, valamint a kölcsönhatások új, hatékony segítséget nyújtanak.

Az Afrikai Akadémia-parancsnoki Konferencia, valamint a Pán-afrikai Akadémia létrehozásának gondolata követi a

11 Az Institute for Security Studies (ISS, <http://www.issafrica.org>) az ACoC Titkárság feladatát látta el átmeneti ideig, és segített a konferencia saját portáljának kialakításában. A portálon nyilvános és korlátozott hozzáférésű területet alakítottak ki. Az ISS Pretoria-központú, pán-afrikai, alkalmazott politikatudományi kutatóközpont, amely a kontinens humán biztonsági kérdéseivel foglalkozik.

12 A NATO Védelmi Akadémia történetéről lásd Klára Siposné Kecskeméthy: History of the NDC, Academic and Applied Research in *Military Science*, AARMS, 2005. Issue 3. Volume 4. p. 463–474.

NATO (NATO Védelmi Akadémia), és az Európai Unió (Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia) hasonló típusú kezdeményezéseit.

A konferencia küldetése, szerepe és tevékenysége azért lényeges, mert a legfontosabb vezérlő gondolata az, hogy Afrika problémáira afrikai megoldást kell találni.

Irodalom

- 1st African Conference of Commandants (ACoC) 05–09 November 2007, Conceptual Programme for the 1st ACoC, Pretoria, p. 4.
- 2nd African Conference of Commandants Accra – Ghana, The African Conference of Commandants Brief, Accra, 2008. p.3.
- 2nd African Conference of Commandants Accra – Ghana, Decisions of the 2nd African Conference of Commandants 27–31 October 2008, Accra, p.5.
- A Vision for the African Stand-by Force?, A Draft Document for Discussion, Second Draft for Bereng Mtinkulu, Addis Ababa 23 September 2005. p. 16.
- Besenyő János: Az Afrikai Unió által vezetett misszió (AMIS) tapasztalatai Darfúrban: afrikai problémák afrikai válaszokkal?, *Külügyi Szemle*, 2010. tavasz p. 92–110.
- Conference of Commandants 21–22 April 2008 NATO Defense College, Conference Report, Supporting a Comprehensive Approach to Security – the role of Education, Rome, p. 8.
- Policy Framework for the establishment of the African Standby Force and the military staff committee (Part I), Document adopted by the Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff , 15–16 May 2003, Addis Ababa, p. 49.
- Policy Framework for the establishment of the African Standby Force and the military staff committee (Part II Annexes), Document adopted by the Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff , 15–16 May 2003, Addis Ababa, p. 62.
- Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union
- Report of the 3rd African Conference of Commandants, Cairo (Egypt), 9–13 November 2009, Egyptian Command and Staff College, p. 41.
- Roadmap for the operationalization of the African Standby Force, Addis Ababa, 22–23 March 2005, EXP/AU-RECs/ASF/4(I) p. 22.

NÁDUDVARI ZOLTÁN

Konszolidációs pályák lehetőségei Nyugat-Európában

Az osztrák gazdaságkutatók részletes elemzést készítettek a pénzügyi és gazdasági válság hatásait ellensúlyozó konszolidációs pályák sikeres (és kudarcra vezető) nemzetközi tapasztalatairól. Ausztria kormányzati államháztartási stratégiájának megalapozására nemzetközi összehasonlítás készült a belga, a svéd, a finn, az ír és az olasz pályák adataival a kilencvenes évekről. Rendelkezésre állnak a korábbi osztrák konszolidáció kedvező és kedvezőtlen tapasztalatai is.

A belga államháztartás konszolidációs tapasztalatai

A belga államháztartás bevételeinek és kiadásainak aránya határozottan csökkenő deficitet jelez a kilencvenes években.¹ Az 1993 és 2001 közötti kiadáscsökkentési program (a GDP százalékában) mintegy 5,7 százalékpontos csökkentést eredményezett, és 45,2 százalékra nőtt a kormányzat bevételeinek aránya, ez a kezdő-év szintjét 1,6 százalékponttal meghaladja. A 2007. évi kiadási arány a GDP 48,3 százaléka, a bevételekének 44,0 százaléka.

A belga konvergenciaprogram az 1993–1996-os időszak stratégiáját és a deficit csökkentésének fenntartható pályáját 1992-ben alapozta meg. A kilencvenes évek elején a hatalmas kamatterhek és a lassú

gazdasági növekedés egyaránt indokolták a deficitmérséklést, egyrészt a kormányzati kiadások csökkentésével, másrészt a kormányzat intézményi struktúrájának átalakításával. A következő két szakaszban (1996–2000, illetve 2000–2002) a felhalmozódott adósságok kamatterheit határozottan apasztották, bár a gazdasági növekedés nem volt egyenletes Belgiumban.

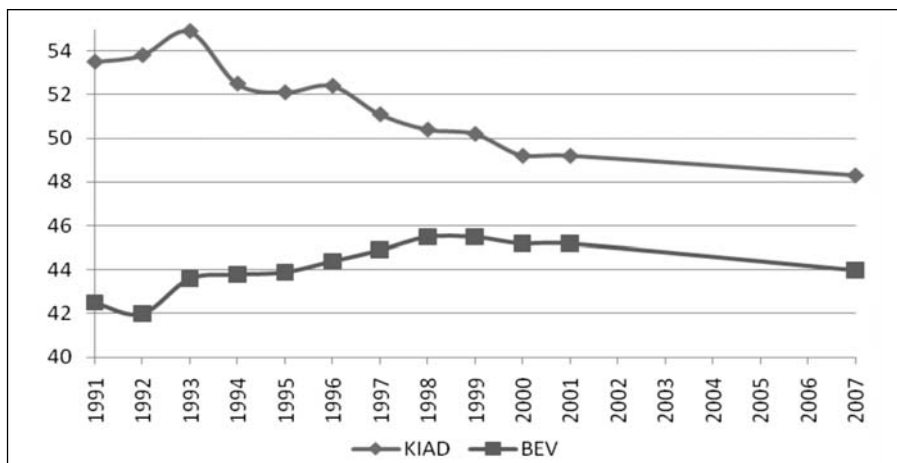
A kormányzat kamatkiadása így 2001-ben a GDP 6,5 százaléka (1993-ban 10,8 százaléka) volt. A pénzbéli szociális ellátások 1993 és 2001 közötti visszafogása önmagában a kiadások összesen 1,2 százalékpontnyi mérséklődését eredményezte, többek között az indexálás korábbi szabályai módosításának hatására. A természetbeni szociális ellátás viszont összesen 0,7 százalékponttal nőtt ugyanakkor. További visszafogási lépés érintette a közszolgáltat munkajövedelmeit, ezek a GDP 11,9 százalékáról 2001-ig 11,7 százalékára fogytak Belgiumban.

Az államháztartás elsődleges egyenlege csökkenő pályán van 2001-től, a bruttó hazai termék százalékában.

Az első konszolidációs csomag érintette a munkanélküliek ellátását, a feltételek szigorításával. Növekedett az egészségügyi hozzájárulás, hogy a bővülő kormányzati kiadásokat fedezzék. A közigaz-

Az összefoglaló alapjául a következő tanulmány szolgált: Aiginger, K.; Böheim, M.; Budimir, K.; Gruber, N.; Pitlik, H.; Schratzenstaller, M.; Walterskirchen, E.: *Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich*. ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (WIFO), 2010. febr. 175 p. elérhető: [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2010_KONSOLIDIERUNG_OPTIONEN_38441\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2010_KONSOLIDIERUNG_OPTIONEN_38441$.PDF)

1 Forrás: Az elemzés 3.3.1 Konsolidierung in Belgien fejezete és a 3.3 táblázat (p. 38–40).



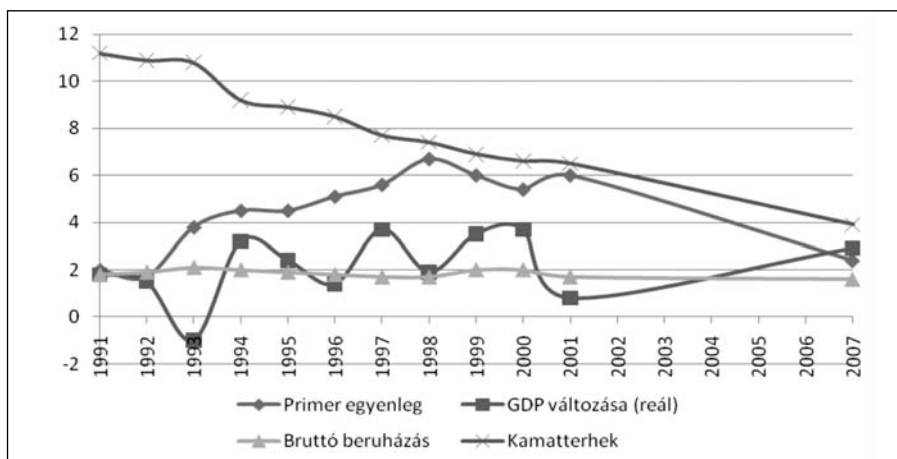
1. ábra. A kormányzat kiadása és bevétele Belgiumban (a GDP százalékában), 1991–2007

gatási reform kezdeti lépéseként a költségvetési döntések egy részét decentralizálták, befagyasztottak bizonyos kormányzati kiadási előirányzatokat.

A belga nemzetgazdaság kamatterheinek GDP-hez mért aránya a vizsgált évtizedekben egyenletesen csökkent. A kormányzat a kamatterhek erőteljes mérséklése révén tágította a döntések mozgásterét, és a konszolidálás első szakaszában

megnövelt adóterhek célzott csökkentésével elsősorban a munka terheit mérsékelte a foglalkoztatás javítása érdekében. A személyi és a vállalati jövedelmekre nagyobb adóterheket határoztak meg, ezzel megnövelték a költségvetés bevételeit.

Bizonyos állami vagyonelemeket is értékesítettek. A társadalombiztosítás egyenlegét is rendbe tették mind a kiadási, mind a bevételi tételek felülvizsgálatát



2. ábra. A kormányzati elszámolás fontosabb mutatói Belgiumban (a GDP százalékában), 1991–2007

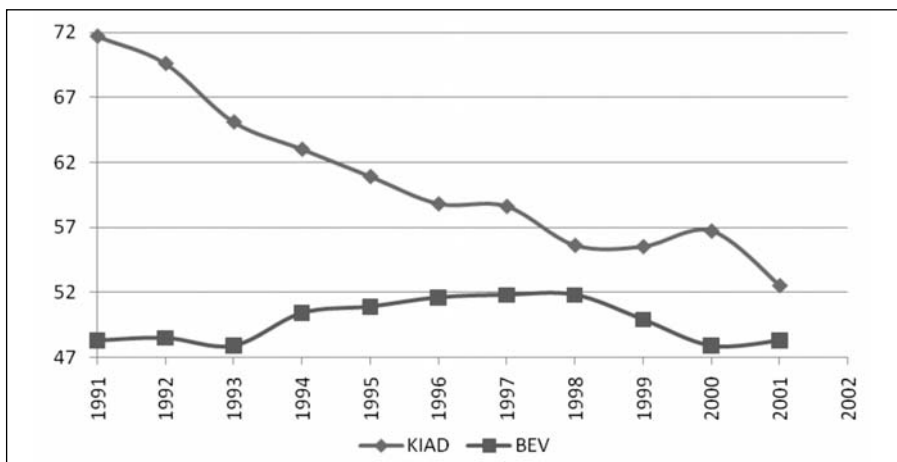
val. Az általános forgalmi adó és az energiaadó 1 százalékpontnyi növelése fedezte a munkaadót terhelő társadalombiztosítási járulékok csökkentését.

Független költségvetési tanács (*Conseil Supérieur des Finances* – CSF) alakult 1989-ben, és 1992-től arra is felhatalmazták a szakértőket, hogy a belga stabilitási és konvergenciaprogram ellenőrzését, elemzését végezzék, és éves jelentéseket állítsanak össze. A rendszeres tavaszi jelentésen túl feladat a korai figyelmeztetés, ha a kormányzati költségvetést veszélyeztető eltérést észlelnek. Jelentős hatása a kormányzati szintek stabilitására vonatkozó „globális” követelmény, amely úgy írja elő a régiók és a társadalombiztosítás deficitkorlátját 1995-től, hogy a kiadások akkor növekedhetnek, ha más címenek elért megtakarítás megeremti annak forrásait. A belga államadósság 1993-ban még a GDP 135 százaléka, 2000-ben 107,8 százaléka volt, a 2007-es (84,0 százalékos) és a válság következtében megnövekvő (89,8 százalékos) 2008. évi szint a vázolt sikeres konszolidációs pályája eredménye.

A svéd államháztartás konszolidációs tapasztalatai

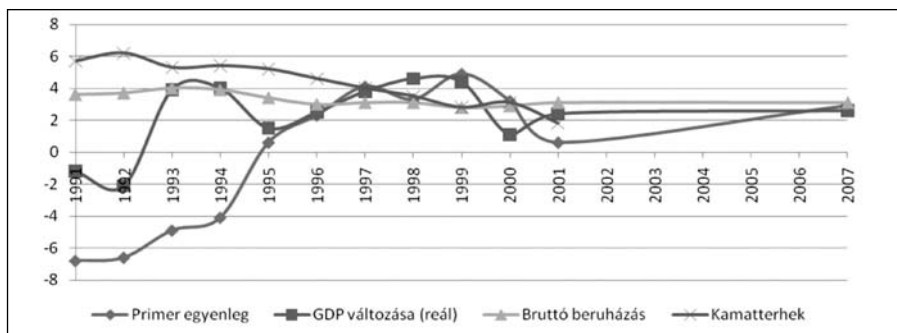
A svéd államháztartás bevételeinek és kiadásainak aránya a GDP százalékában csökkenő deficitet jelez a kilencvenes években.² A deficit csúcscértéke az 1993. évi 11,4 százalék volt, a kormányzat erre válaszként alapvetően kiadáscsökkentő stratégiát alkalmazott a kilencvenes években. A kormányzati kiadás 1994-ben a GDP 69,6 százaléka, 2000-ben 55,6 százaléka volt, az összes bevétel szűkebb sávban (48,5, illetve 51,8 százalék) változott. A kormányzat szociális kiadásai az 1993. évi 22,2 százalékról 2000-ig a GDP 16,9 százalékára fogytak. A gazdasági célú támogatás 1993-ban a GDP 4,4 százaléka, 2001-ben csak 1,4 százaléka volt, a tőketranszferrel együtt számolt arányok csökkenése (8,7, illetve 1,8 százalék) ennél is nagyobb megtakarítást eredményezett.

A kormányzat funkciói szerinti konszolidációs stratégiában a „szociális” főcsoport összes kiadása a kilencvenes években a GDP több mint 27 százalékáról 2001-ig



3. ábra. A kormányzat kiadása és bevétele Svédországban (a GDP százalékában), 1991–2001

2 Forrás: Az elemzés 3.3.2 Konsolidierung in Schweden fejezete és a 3.4. táblázat (p 40–42.).



4. ábra. A kormányzati elszámolás fontosabb mutatói Svédországban (a GDP százalékában), 1991–2007

kevesebb mint 24 százalékra, a „gazdasági ügyeké” pedig több mint 6 százalékról kb. 4,5 százalékra apadt. A családok, illetve a gyermekek és a betegek juttatásai csökkentek, szigorították a munkanélküli-ellátásra jogosultság feltételeit.

A költségvetés bevételeit az adóterhelések révén növelték, pl. a munkaadók nagyobb társadalombiztosítási mértékeivel, a nagyobb jövedelmű személyek felső adókulcsának emelésével, majd a terheket fokozatosan mérsékeltek a kilencvenes évek végén, továbbá újabb élénkítő csomagban az ezredforduló után. A könnyítésre az adott alapot, hogy a változt következetes konszolidációs pálya sikerrel járt. A svéd állam nagy értékű privatizálási programot is teljesített, pl. az ország vasúti, illetve légi közlekedésének, a postai és hírközlési, valamint az energiaágazat vagyonát illetően. A nagy bankok a válság időszakában állami tulajdonba kerültek, ezeket az utóbbi években ismét magánkézbe adták. Összességében kb. 15 milliárd USD kormányzati bevételt ért el a privatizálással 1993 és 2000 között Svédországban

Átalakították a költségvetés tervezésének, végrehajtásának intézményi kereteit, ez megerősítette a pénzügyi tárca

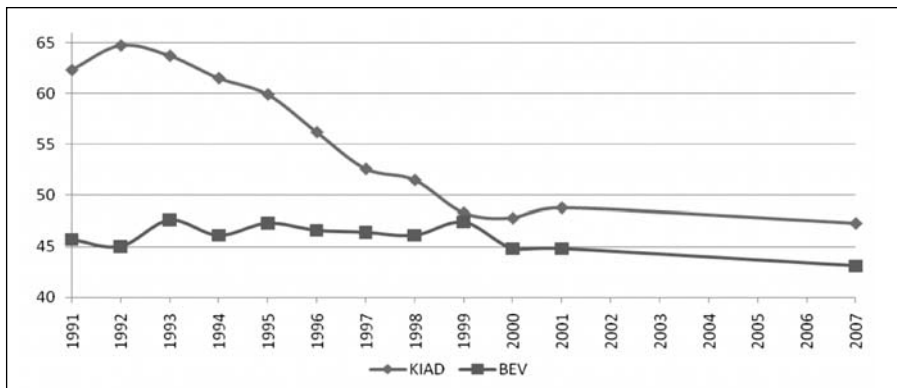
pozícióit. A korábbi, alulról fölfelé összegző eljárás helyett a központi előirányzatokból induló (*top-down*) tervezést vezettek be. A közfeladatok felső kiadási korláttal tervezhetők. Nagyobb szerepet kap a költségvetés középtávú tervezése, három következő évre kitékintő (korlátként előírt) kiadási célokkal. Hozzájárult a költségvetés konszolidációjához a svéd korona leértékelése, valamint a jegybank monetáris politikája is. A kedvező beruházási feltételek segítettek a gazdasági fellendülést, és ezzel a konszolidációs stratégia sikerét is.

A svéd államadósság 1994-ban még a GDP 72,4 százaléka, 2000-ben 53,6 százaléka volt. Az Európai Bizottság prognózisa szerint a 2007-es szint (40,5 százalék) a válság hatására mintegy 43,6 százalékra nő 2008-ban. Ez is jelzi a svéd konszolidációs pálya eredményeit.

A finn államháztartás konszolidációs tapasztalatai

A finn államháztartás bevételeinek és kiadásainak aránya a GDP százalékában csökkenő deficitet jelez a kilencvenes években.³ A deficit csúcértéke az 1993.

3 Forrás: Az elemzés 3.3.3 Konsolidierung in Finnland fejezete és a 3.5. táblázat (p. 42–43).

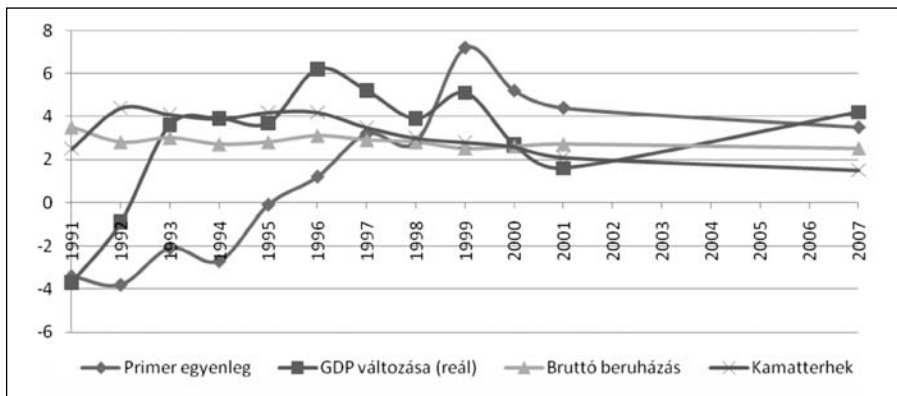


5. ábra. A kormányzat kiadása és bevétele Finnországban (a GDP százalékában), 1991–2007

évi 8,2 százalék volt, a kormányzat alapvetően kiadáscsökkentő stratégiát alkalmazott a kilencvenes években. A kormányzati kiadás 1993-ban a GDP 64,7 százaléka, 2001-ben 47,8 százaléka volt, az összes bevétel szűkebb sávban (44,8, illetve 47,6 százalék) változott. A kormányzat kiadásai az időszakban csaknem 17 százalékponttal estek a GDP-hez mérten. A háztartások transzferjei, valamint a vállalatok támogatásai erőteljesen csökkentek a kilencvenes években. A támogatás aránya a GDP 3,2 százalékaról (1993) 1996-ig 2,0 százalékra, 2001-ig 1,4 százalékra apadt. A beruházási támogatást is

tartalmazó kormányzati tőketranszfer 1995-ben a GDP 2,8 százaléka, 1997-ben mindössze 0,3 százaléka volt.

A finn szociális kiadások a GDP 23,7 százalékaról (1994) 2001-ig 15,9 százalékos arányig csökkentek, és visszafogták az intézmények kiadásait is, pl. a közszolgálat munkajövedelmeinek aránya 1993-ban a GDP 16,5 százaléka, 2001-ben csak 12,9 százaléka volt. Az 1992-től alkalmazott költségvetési gyakorlat lényege, hogy a kiadások felső korláttal tervezhetők pl. a kormányzati transzfer, támogatás, valamint a közszolgálatban foglalkoztatottak tételeire.



6. ábra. A kormányzati elszámolás fontosabb mutatói Finnországban (a GDP százalékában), 1991–2007

Korábban a költségvetés tárgyalása a finn törvényhozásban kétharmados többséget írt elő a kiadások csökkentésének elfogadtatására, jelenleg az abszolút többség is elég ilyen törvényekhez. A kormányzat irányított alsóbb szintjei számára tartalékolási kötelezettségeket írnak elő, a központi kormányzat deficit-céljainak megfelelő előirányzatokkal. Hozzájárult a költségvetés konszolidációjához a finn nemzeti valuta leértékelése, valamint a jegybank kamatpolitikája is. A kedvező beruházási feltételek segítették a gazdasági fellendülést, és ezzel a konszolidációs stratégia sikerét is.

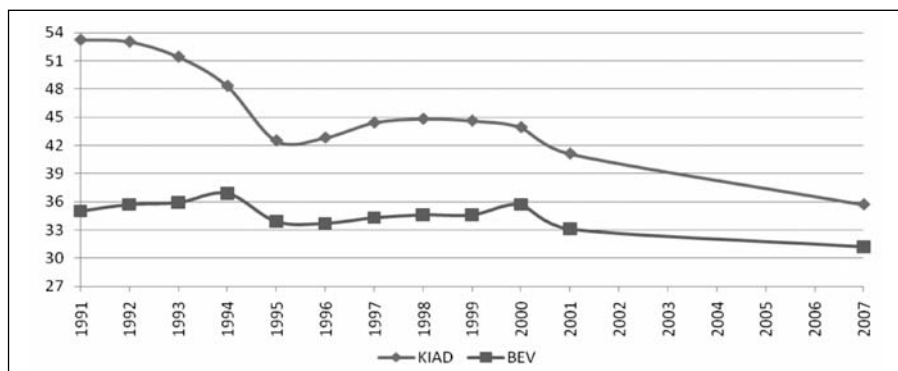
A finn államadósság 1994-ban még a GDP 57,8 százaléka, 2001-ben 42,3 százaléka volt, a 2007-es szint – további zsugorodás után – 35,1 százalék. Ez jelzi a finn konszolidációs pálya eredményeit, bár a 2010-es adósságarány a válság hatására kb. 48 százalékig nő.

Az ír államháztartás konszolidációs tapasztalatai

Az ír államháztartás bevételeinek és kiadásainak aránya a GDP százalékában

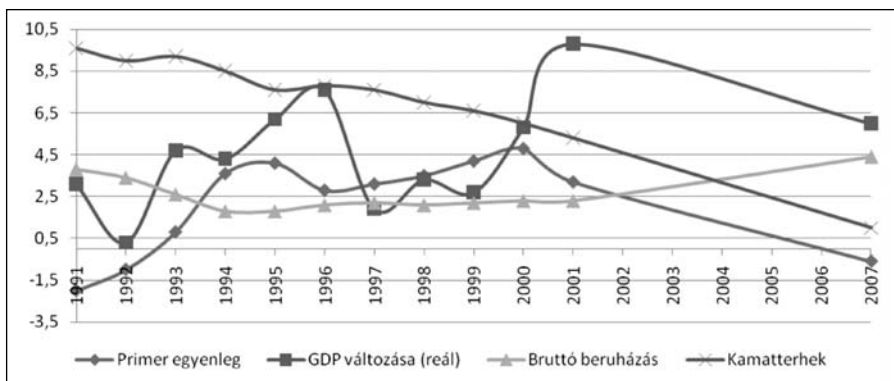
csökkenő deficitet jelez a nyolcvanas évek második felétől, és 1989-ben zárult a konszolidáció első szakasza.⁴ A stabilitás megnőtt ugyan a kilencvenes években, de a deficit ismét megugrott, 2009-ben a GDP csaknem 12 százalékára. Az ír államadósság is ennek megfelelően nőtt a pénzügyi és gazdasági válság hatására. Nagy kérdés, hogy a mesterségesen élénkített gazdasági növekedés milyen szerepet kapott az államháztartás konszolidálásában, és a folyamatok fenntarthatók-e kedvezőtlenebb feltételek mellett is.

A konszolidáció intézkedései az ír kormányzati kiadásokat 1986 és 1989 között 10,5 százalékponttal mérsékeltek a GDP-hez mérten, az 1985. évi 53,2 százalékos arány 1995-ig 41,1 százalékra apadt, és 2007-ben csak 35,7 százalék volt. A kormányzat a stratégia keretében korlátozta a köztisztviselők létszámának bővítését, a szakszervezet bevonásával visszafogta a munkajövedelmeket. A vállalatok korábbi költségvetési támogatásait csökkentették, és kisebb összegek jutottak az állam beruházásaira a nyolcvanas évek második felében. A költségvetés beruházási kiadásai a kilencvenes években ismét nőttek.



7. ábra. A kormányzat kiadása és bevétele Írországból (a GDP százalékában), 1991–2001

4 Forrás: Az elemzés 3.3.4 Konsolidierung in Irland fejezete és a 3.6. táblázat (p. 43–44).



8. ábra. A kormányzati elszámolás fontosabb mutatói Írorszáiban (a GDP százalékában), 1991–2007

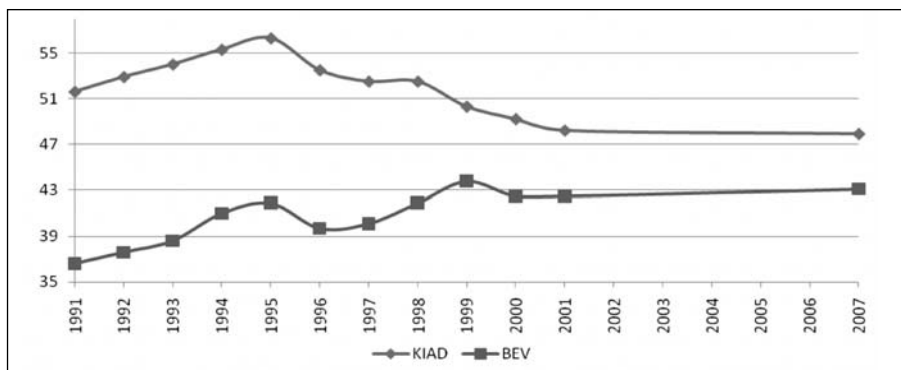
Változtattak az ír nyugdíjrendszeren, szigorítottak a pénzbeni szociális ellátás jogszátságának szabályain. Az egészségügy transzferjeit korlátozták, növelték a kormányzati vagyon magánosításából származó költségvetési bevételeket. A kiadási oldalon elért megtakarítás alapot teremtett az adók csökkentésére, és ezzel vonzóbbá tették az írországi telephelyeket a külföldi közvetlen befektetések számára.

A kormányzat bevételeit növelte pl. a tandíj, valamint a kórházi kezeléshez való egyéni hozzájárulás bevezetése. Több évre kitekintő költségvetést állítanak össze, ezzel a konszolidáció pályája pontosabban meghatározható. Automatikus stabilizációs szabályozás érvényesül, pl. az adótöbbletek bevételeiben, a kiadásban elért megtakarításokban, és ez is elősegítette az ír államadósság fokozatos csökkentését. Az ír államadósság 1987-ben még a GDP 112,6 százaléka, 2007-ben pedig 25 százaléka volt, bár 2008-ban szintje ismét 83 százalékra ugrott. Az Európai Bizottság számításai szerint az ír költségvetési deficit 2009-ben 12,5 százalék, 2010-ben 14,7 százalék a GDP-hez mérten.

Az olasz államháztartás konszolidációs tapasztalatai

Az olasz államháztartás bevételeinek és kiadásainak aránya a GDP százalékában a konszolidációs folyamat nehézségeire utal.⁵ A kilencvenes évek elején nőtt az államadósság, és gyors intézkedésként a közterhek növelésével kísérelték meg csökkenteni a deficitet. Az államháztartási pálya nem fenntartható fejlődést mutatott a hatvanas évek végétől, erre utaltak az inflációs adatok, a nemzeti valuta leértékelései. Olaszországban nagy volt az elsődleges költségvetési hiány, az államadósság közelített a GDP 100 százalékához. Ez veszélyeztette a belépést az euróövezetbe. A költségvetés rendbetételének stratégiája a nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején alakult ki. Az olasz kormányzat kiadásai 1989-ben a GDP 51,6 százalékát, 1993-ban 35,3 százalékát érték el, ezt a bevételi arányok (36,6, illetve 41,9 százalék) növelésével igyekeztek ellensúlyozni, elsősorban az adó- és járulékbefizetésekkel. A kiadások visszafogásában elsődleges eszköz volt a támogatások, a

5 Forrás: Az elemzés 3.3.5 Konsolidierung in Italien fejezete és a 3.7. táblázat (p. 45–46).



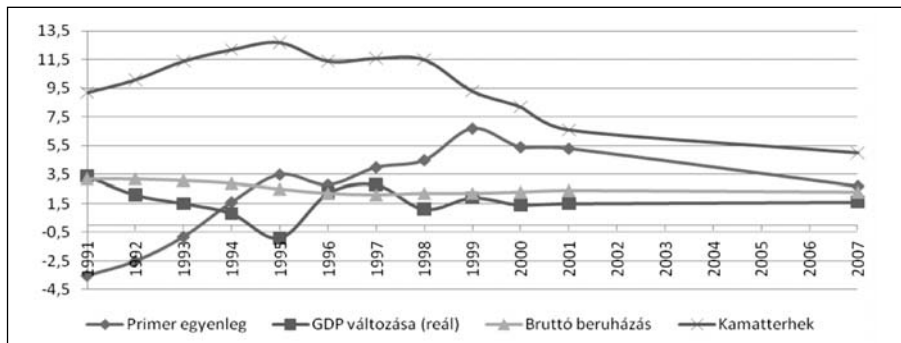
9. ábra. A kormányzat kiadása és bevétele Olaszországban (a GDP százalékában), 1991–2001

vagyonai transferek és a bruttó beruházások csökkentése.

Az előbbi takarékosági hatásokat azonban rontotta, hogy a pénzbeni szociális ellátást, a kamatokat, valamint a munkavállalói jövedelmeket növelték, ebből eredt a kormányzati kiadások összegének GDP-hez mért bővülése. Az elsődleges egyenleg 1989 és 1993 között 7 százalékponttal javult, ennek ellenére az olasz államadósság 1994-ben már a GDP 121,8 százaléka volt. A konszolidálás bevételnövelésre alapozott (sikertelennek bizonyult) korábbi stratégiája helyett a kiadásokra összpontosító új pályát alakítottak ki, amelyet az 1993. és 1994. évi intézkedésekkel érvényesítettek.

A közszolgáltatban dolgozók munkajövedelme a GDP-hez mérten 1993-ban 12 százalék, 1999-ben 10,6 százalék volt, és csökkentették (1,9 százalékról 1,2 százalékra) a támogatások arányait is. Az államadósság ezek hatására is apadt az 1994. évi 121,8 százalékról 1999-ig 113,7 százalékra, és így a kisebb kamatterhek is növelték a kormányzat mozgásterét. Hozzájárult a konszolidáláshoz az is, hogy az olasz választási rendszert 1994-ben módosították, a többségi elv alapján kialakult pártviszonyok stabilabbá tették a kormányzati munkát, mint korábban, az arányos választás keretében volt.

Fékezte a költségvetési kiadások növekedését a felső korlátok előírása. Az olasz államadósság ezek hatására 2007-



10. ábra. A kormányzati elszámolás fontosabb mutatói Olaszországban (a GDP százalékában), 1991–2007

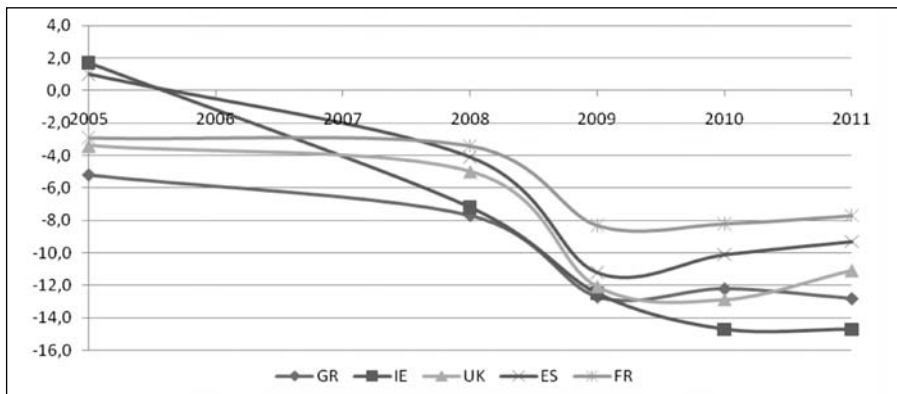
ben a GDP 103,5 százalékára csökkent, azonban az Európai Bizottság számításai szerint 2010-ben akár 116,7 százalékgig is nőhet.

Az EU tizenöt korábbi tagállamának konszolidációs stratégiája

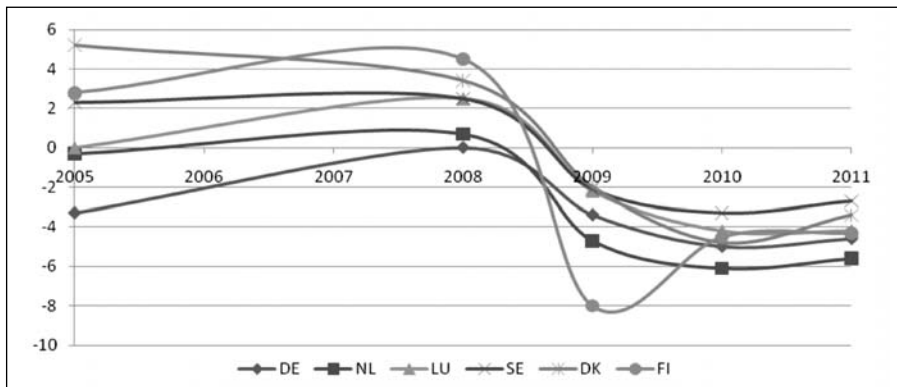
A 2011-ig kitekintő kormányzati előrejelzések, valamint a túlzotthiány-eljárás

(*excessive deficit procedure*, EDP) jelentései alapján az előbbi konszolidációs stratégiák tanulságai más tagállamokra is vonatkoznak, pl. az ír (IE) gazdasági pályához hasonló a brit (UK), a görög (GR), a spanyol (ES) és a francia (FR) hiányadatok a legújabb bizottsági előrejelzés alapján.⁶

Az észak-európai tagállamok (az elemzésben SE és FI) pályája a német (DE) a holland (NL) és a luxemburgi (LU) konszolidációs stratégia számára lehet iránymutató.

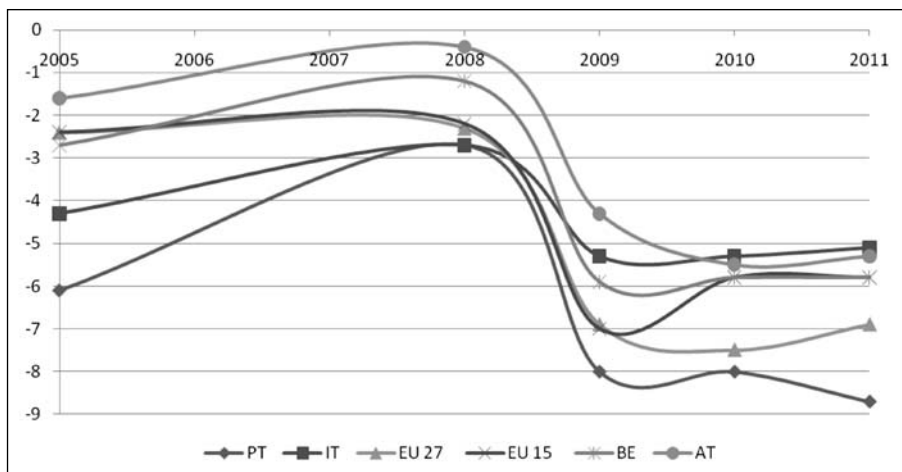


11. ábra. A kormányzati költségvetési hiány várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011



12. ábra. A kormányzati költségvetési hiány várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011

6 Forrás: Az elemzés 2.1 Mittelfristige Entwicklung der Verschuldungssituation in Österreich: Prognosen und Ursachen fejezete és 2.3 táblázata.

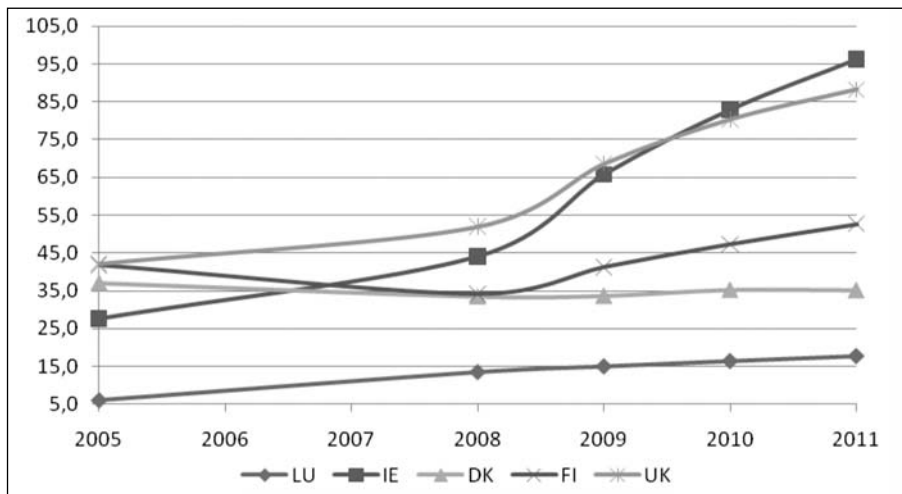


13. ábra. A kormányzati költségvetési hiány várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011

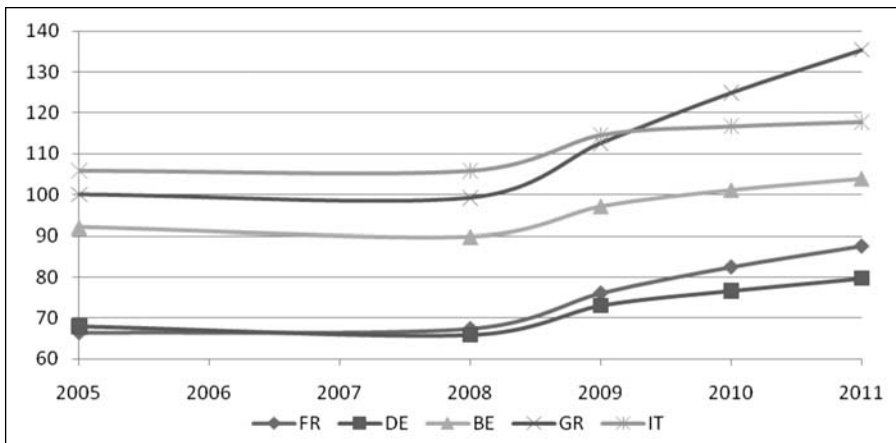
A tizenöt tagállam (EU15) együttes pályájára is jellemző a példa szerinti olasz (IT) és belga (BE) konszolidációs stratégia az ún. maastrichti hiánycél kezelésére, amely lényegében megfelel az osztrák (AT) fejlődés fő irányainak. A tíz új tagállam (valamint a dél-európai tagállamok) az EU27 jelű összegzett konszolidációs pályát eltávolították a

legjobb gyakorlatot követő országokétól. A portugál (PT) pálya előrejelzése mutatja a legnagyobb deficitarányt 2011-ig.

Az Európai Bizottság 2011-ig kitekintő számításokat végzett a kormányzati (ún. maastrichti) adósság várható alakulására. Eszerint az ír (IE) és a brit (UK) pálya egymáshoz közeli, és azok sokkal



14. ábra. A kormányzati adósság várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011

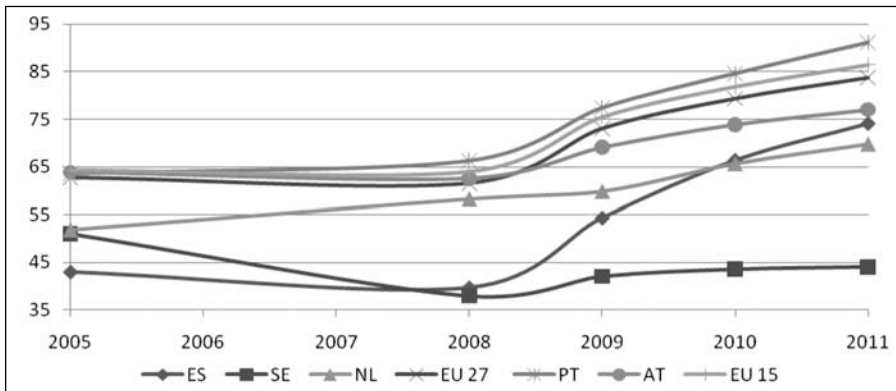


15. ábra. A kormányzati adósság várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005-2011

kedvezőtlenebbek, mint a luxemburgi (LU), a dán (DK) vagy az előbbieken vizsgált finn (FI) konszolidáció forgatókönyve.⁷

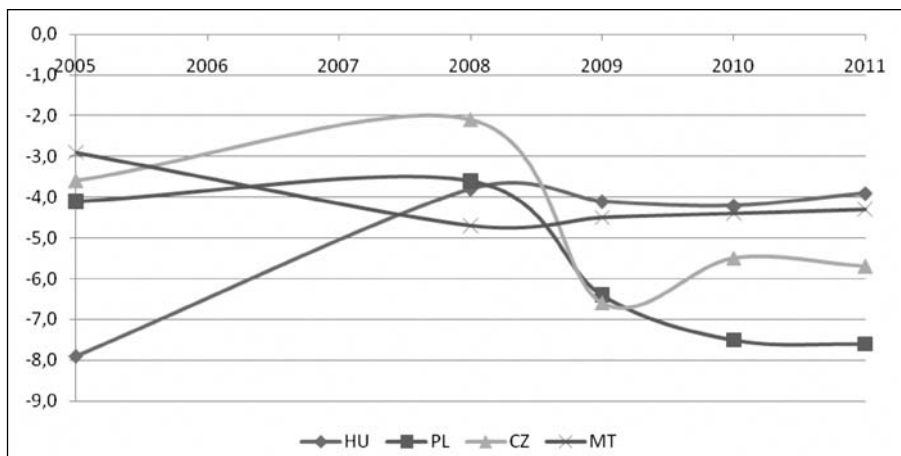
A belga (BE) és az olasz (IT) példák alapján értékelhető a kedvezőbb helyzetben levő német (DE), valamint francia (FR) konszolidációs pálya eredményessége a kormányzati adósság 2011-ig kitekintő prognózisaira alapozva.

A harmadik csoport tartalmazza az EU15 átlagához közeli pályák 2011-ig várható adósságmutatóit a GDP százalékában. Az előrejelzések a költségvetési konszolidáció kedvezőbb feltételeire utalnak a svéd (SE), a holland (NL) és az osztrák (AT) kormányzat adósságmutatóit tekintve, és kockázatosabbak pl. a portugál (PT), illetve a spanyol (ES) forgatókönyvek eredményei.



16. ábra. A kormányzati adósság várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005-2011

7 Forrás: Az elemzés 2.1 Mittelfristige Entwicklung der Verschuldungssituation in Österreich: Prognosen und Ursachen fejezete és 2.3 táblázata.

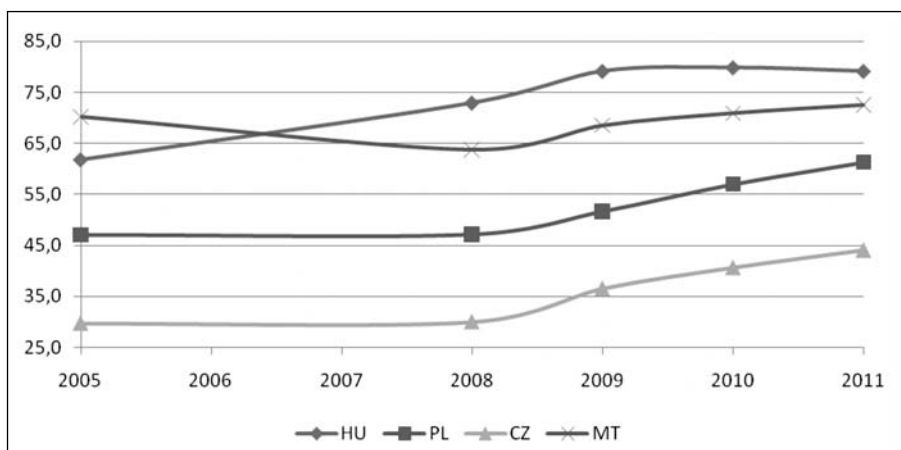


17. ábra. A kormányzati költségvetési hiány várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011

Az EU új tagállamainak konszolidációs stratégiája

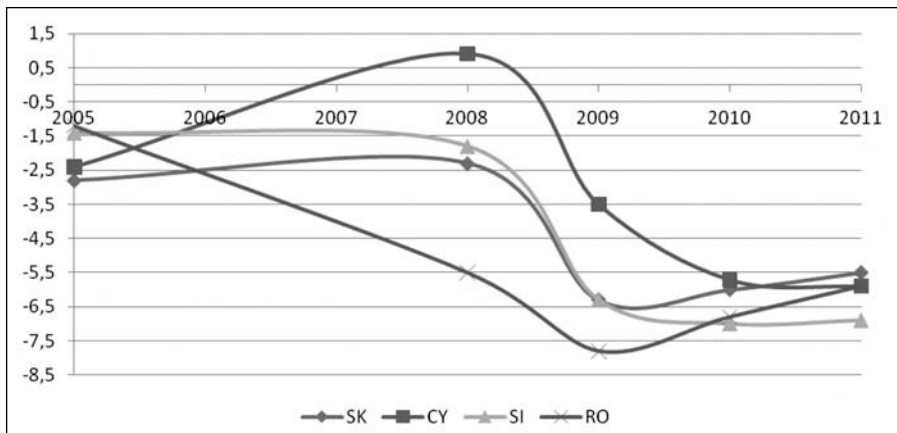
Az új tagállamok 2004-től csatlakoztak az Európai Unióhoz, és a kilencvenes évekről csak becsült nemzetgazdasági elszámolásai állnak rendelkezésre a harmonizált európai előírásokra alapozva. A

piacgazdaságra áttért tagállamok konszolidációs stratégiája azonban összehasonlítható a 2011-ig kitekintő kormányzati előrejelzések, valamint a túlzott-hiány-eljárás jelentései alapján.⁸ A még nem az euróövezethez tartozó Lengyel (PL) és cseh (CZ) kormányzat Magyarország (HU) hasonló pályát alakított ki



18. ábra. A kormányzati adósság várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011

8 Forrás: Az elemzés 2.1 Mittelfristige Entwicklung der Verschuldungssituation in Österreich: Prognosen und Ursachen fejezete és 2.3 táblázata.



19. ábra. A kormányzati költségvetési hiány várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011

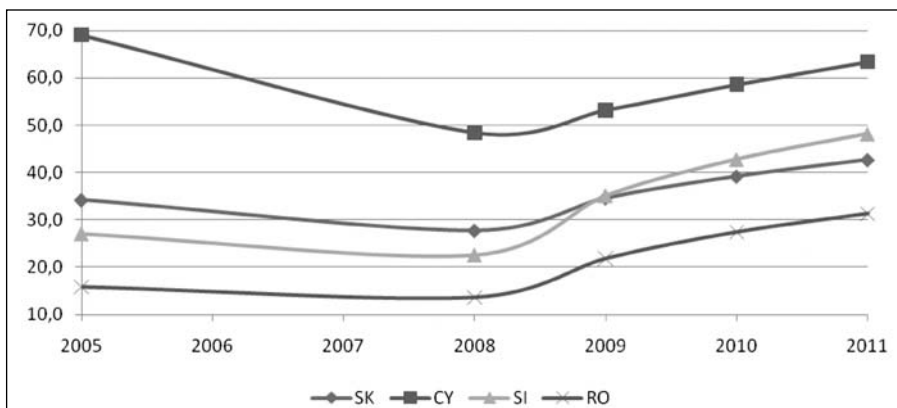
a konszolidációra. A 2011-es hiánycél lényegében a magyar szintnek megfelelő málta (MT) stratégia alapján is.

Az Európai Bizottság 2011-ig kitekintő előrejelzése ennek megfelelő adósságmutatókat közöl az új tagállamokra, és Magyarország kormányzati adóssága nem szorítható a maastrichti követelmény (a GDP legfeljebb 60 százaléka) alá.

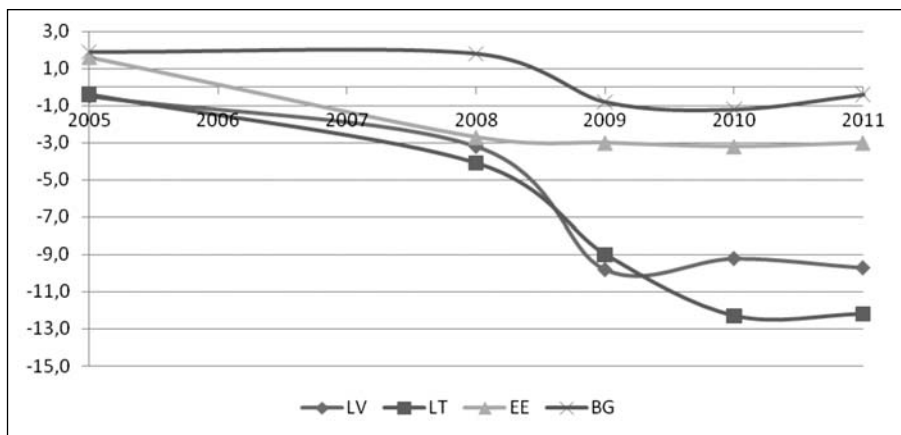
Az új tagállamok közül Szlovénia (SI) és Szlovákia (SK) már csatlakozott az

euróövezethez, és konszolidációs stratégiájuk 2011-ig viszonylag nagy költségvetési hiányt jelez. Ehhez közeli a ciprusi (CY), valamint a román (RO) deficit prognózisa. Az adósságmutatók előrejelzése ezekre az országokra a magyar foratókönyv szerinti mutatóknál kedvezőbb.

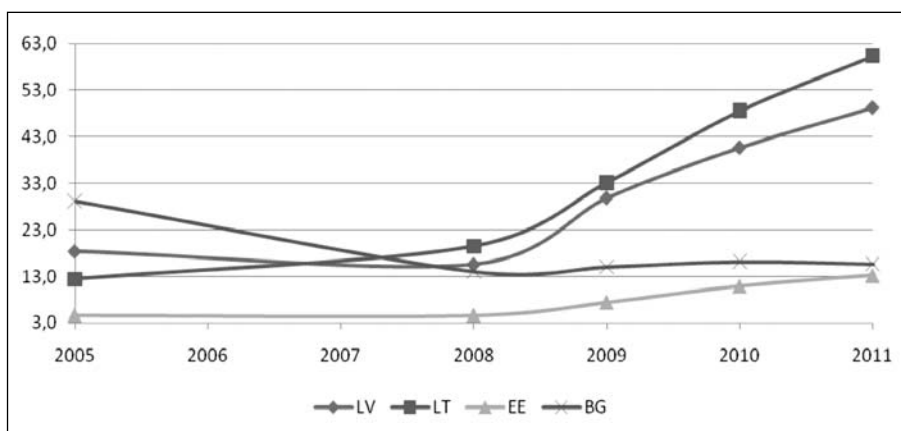
A három balti állam közül az észt (EE) konszolidáció a legsikeresebb, a lett (LT) és a litván (LV) hiánycélok a GDP százalékában a legkedvezőtlenebbek az új tag-



20. ábra. A kormányzati adósság várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011



21. ábra. A kormányzati költségvetési hiány várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011



22. ábra. A kormányzati adósság várható alakulása országok szerint (a GDP százalékában), 2005–2011

államok közül. A bolgár (BG) hiánycél viszonylag stabil, és 2011-ig várhatóan kisebb marad, mint a GDP 3 százaléka. A nyolcvanas évek végéig a balti államok nem halmozhattak fel (önállóan) államadósságot, és Bulgária is kevés külföldi kölcsönt vett igénybe a tervgazdaság viszonyai között pl. a modernizáláshoz.

A konszolidációs pályák elemzéseinek következtetései⁹

Az osztrák konszolidációs stratégia háttér tanulmánya az itt vázolt nemzetközi tapasztalatok tanulságait hasznosítja a részletes gazdaságpolitikai, társadalom-

9 Forrás: Az elemzés 3.4 Zusammenfassung fejezete (p. 46–47).

politikai ajánlásokban. Az esettanulmányok alapján a következő alaptényezők érdemelnek figyelmet:

- A vizsgált konszolidációs törekvésekben gyakran kimutatható a kényszer hatása, főként a gazdasági, fiskális válságok következményei miatt. A reformra való készség ott és akkor erősebb, ahol és amikor tudatossá válnak kockázatok, pl. a költségvetés fenntarthatóságát illetően.
- Történetek kísérletek a költségvetési bevételek növelésére alapozott konszolidációs politikára, azonban az ilyen forgatókönyv tipikusan rövid távon lehet sikeres. A másik stratégiai terület a kormányzat kiadásainak csökkentése (főként a karcsúbb közigazgatás, a csökkenő transferek révén), és ez tartós sikerre vezetett a vizsgált európai országokban.
- Alapos hatásvizsgálattal készíthető elő az átfogó, offenzív és politikailag hiteles szanalási stratégia, és nem feltétlenül kell korlátozni a gazdasági

növekedést a kedvezőbb hiánycélok-
nak megfelelő pályákon.

- A sikeres konszolidáció egyik kulcsfeladata az intézményi reform, a hatékonyabb költségvetési folyamat kere-
tet ad az intézkedéseknek, támogat-
ja, egyben garantálja a hiánycél foko-
zatos elérését a válság időszakát kö-
vetően.

A költségvetés növekvő deficitje követ-
keztében megnő az államadóság és a ka-
matteher is, amit a gazdaságpolitika csak
megfelelő ellenintézkedésekkel képes ke-
zelni. Duzzadnak a társadalmi költségek,
mérséklődik a gazdasági bővülés. A kor-
mányzat középtávon csak a konszolidá-
ciós stratégia megvalósításával nyerheti
vissza szükséges mozgásterét. Nagy fel-
adat, hogy a kormányzat kumulált kon-
szolidációs ráfordításai a lehető legkisebb
visszafogást okozzák a korábbi gazda-
ságpolitikai célrendszer érvényesítésé-
ben. A helyes ütemezés is lényeges, a
konszolidálás késleltetése növelheti a tár-
sadalmi költségeket.



CONTENTS

Where is Europe's spirit? – Interview with JÁNOS MARTONYI, minister for foreign affairs.	3
ZOLTÁN T. POLYÁNSZKY: In the Shadow of Colliding Strategies. Development opportunities for the Central and Eastern European Region in the Second Decade of the XXIst Century.	11
JÓZSEF SZÁJER: A strengthened European Parliament after Lisbon: delegated and implementing acts as a fundamental step towards a more democratic Europe	27
ANITA PELLE: State Aid in the EU in Times of the Current Economic Crisis	
KATALIN BALÁZS: From to Rome, or the applicable law on non contractual obligations	32
LÁSZLÓ J. NAGY: The European Union and the Arab Countries	49
 Common Security and Defence Policy	
ALEXANDRA SIPOS–KLÁRA SIPOS KECSKEMÉTHY: The African Conference of Commandants, past, present and future	66
 Review	
ZOLTÁN NÁDUDVARI: Government Strategies for Deficit and Debt Management	72
English summaries.	87

SUMMARIES

WHERE IS EUROPE'S SPIRIT?

INTERVIEW WITH JÁNOS MARTONYI, MINISTER FOR FOREIGN AFFAIRS

For the first time in the history of EU, from January 1st 2011, Hungary takes the rotating presidency of EU Council.

This half year period won't be easier than the previous periods. Additionally the hot issues to be sorted out are embedded and determined by the global financial crisis: to answer the institutional questions so that the institutes gain more comprehensive functions in the global system, as well as to set up the European value system which defines the common features in the member states of the integration.

ZOLTÁN T. POLYÁNSZKY

IN THE SHADOW OF COLLIDING STRATEGIES DEVELOPMENT OPPORTUNITIES FOR THE CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN REGION IN THE SECOND DECADE OF THE XXIST CENTURY

Analysing the contradictions of EU economic and political strategies, the study points out some less emphasised difficulties in the catching-up process of Central and Eastern European states. We stress that without reformulating our principles about the political community and competition, the logic of capitalism will not lead automatically to the convergence of regions, indeed! Neither the competition of the EU with the USA, nor the catching-up process of the CEE with the developed countries may be successful with an enlargement strategy based on the „money for markets” principle, and with competitiveness aims set in parallel with the dissipation of European resources. On the other hand, for catching up, CEE countries need profound changes in such frequently mentioned, but in detail never revealed „soft” factors, which are rooted in the social and political culture. Case studies of lately emerged countries or analysing the success factors of certain regions may help finding the key points in this process.

JÓZSEF SZÁJER

A STRENGTHENED EUROPEAN PARLIAMENT AFTER LISBON: DELEGATED AND IMPLEMENTING ACTS AS A FUNDAMENTAL STEP TOWARDS A MORE DEMOCRATIC EUROPE

The entry into force of the Treaty of Lisbon has brought a complete change from the old comitology system to a new legal framework including delegated and implementing acts. Delegated and implementing acts will replace the old comitology system in the future. Having introduced a hierarchy of norms, the Lisbon Treaty reinforces the democratic character of the EU and rationalises its legal order. Providing broader control for the European Parliament over the European Commission's legislative

authority is a fundamental step in the process of creating a more democratic and more transparent European Union. Extending the power of the EP means the strengthening of the role of European citizens in EU decision-making. The consequences of this change on Parliament's powers and prerogatives are considerable as EP has achieved its historical maturity being placed on the same footing as Council as regards delegated acts. The essential aspects of the implementation of these new rules are currently being established between EP, Council and Commission.

ANITA PELLE **STATE AID IN THE EU IN TIMES OF THE CURRENT ECONOMIC CRISIS**

The financial and economic crisis unfolded in the fall of 2008 has overwritten a number of plans and strategies. One of these was the ongoing reform of EU state aid policy launched in 2005, originally aiming at introducing "less and more targeted" state aid in the EU. The European Commission's economic recovery plan of November 2008 has given a new direction to these reforms by acknowledging the need for state intervention and fiscal incentives in crisis management. Based on these guidelines, a temporary framework was adopted in December 2008, in force until December 31, 2010. Member States exploit the possibilities opened up by the temporary framework; they have handed in measures to the Commission for adoption in great number and variety. In our study, after introducing the legal and strategic background of state aid in the financial and economic crisis, we examine Member States' activities under the temporary state aid scheme, from the start of the crisis in the fall of 2008 until the summer of 2010.

KATALIN BALÁZS **FROM TO ROME, OR THE APPLICABLE LAW ON NON CONTRACTUAL OBLIGATIONS**

The legal alignment of private laws of the Member States basically never occurs as positive argument in discussions about the advantages of the European Union to be experienced by an average man. Nevertheless the road was a long one until the Member States have come so far to apply the same rules which law is applicable regarding the cross-border non-contractual obligations (such as unlawful damage). The system introduced is beyond doubt calculable by making not only the work of the lawyers but the situation of the persons looking for answers to different legal questions in everyday life easy.

LÁSZLÓ J. NAGY **THE EUROPEAN UNION AND THE ARAB COUNTRIES**

The Arab world is the birthplace of a brilliant civilization which has had a considerable impact on the development of our continent's identity and which is restlessly searching the way to modernization.

The area that stretches from the Atlantic Ocean to the Persian Gulf throughout the Asian and the African continent, and especially its eastern part, called Masrek, has been one of the most turbulent regions of the world since the end of World War II. These

decades have been characterized by the still ongoing process of nation state building, which has been full of tensions because of the constant wars, coups d'etat, and terrorist attacks, which put in unceasing danger the security of the world, and especially Europe.

ALEXANDRA SIPOS-KLÁRA SIPOS KECSKEMÉTHY THE AFRICAN CONFERENCE OF COMMANDANTS, PAST, PRESENT AND FUTURE

The aim of the African Conference of Commandants (ACoC) is to enhance harmonization, interoperability, commonality, standardization and cooperation between African Staff Colleges as it is contributing to African peace and security through mechanism such as the African Standby Force (ASF) and Peace Support Operations (PSOs). ACoC decided to establish a Pan-African College and a portal to improve communication between Staff Colleges. The membership of ACoC, like its philosophy, is still evolving.

ZOLTÁN NÁDUDVARI GOVERNMENT STRATEGIES FOR DEFICIT AND DEBT MANAGEMENT

The presented cross-country comparisons are parts of WIFO's studies at February 2010, which consist results, outcomes of government strategies for deficit and debt management. The article contains graphic assessments on the basis the WIFO's case studies of strategies for budget consolidation in Belgium, Sweden, Finland, Ireland, and Italy in the 90s. The official forecasts of public finance data of EU 27 (till 2011) give guidance for success (or failures) these consolidation strategies in the recent crisis cycle.



CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

JÁNOS MARTONYI	minister for foreign affairs in Hungary
ZOLTÁN T. POLYÁNSZKY	PhD candidate at the Regional Policy and Economics Doctoral School of the University of Pécs, and earned MA degree in European Studies at the Corvinus University of Budapest
JÓZSEF SZÁJER	Member of the European Parliament, Vice-Chairman of European People's Party, Leader of the Hungarian EPP Delegation in the European Parliament, member of the Committee on Constitutional Affairs and Substitute Member of the Committee on Legal Affairs
ANITA PELLE	lecturer, University of Szeged, Faculty of Economics and Business Administration, Institute of Finance and International Economic Relations
KATALIN BALÁZS	was legal counsel of the EU Department of Office for Foreign Affairs at the Hungarian National Assembly between 2004 and 2007, then the legal counsel of Hungarian State Television, mainly responsible for international matters; she has been the member of the Budapest Bar Association and has been working as attorney-at-law dealing mostly with international issues since 2008; she has just been finishing her PhD studies at the Faculty of International Private Law at ELTE
LÁSZLÓ J. NAGY	is a history professor at the University of Szeged, he is the director of the Doctoral School in History, and doctor of the Hungarian Academy of Sciences. His main fields of research are the contemporary history of the Maghreb countries (Tunisia, Algeria, Morocco), the Arab-Mediterranean region and France in the 19-20th century, the Hungarian-Arab relations, and the Euro-Mediterranean partnership; he is a founding member of the International Society of the Historians of the Mediterranean (SIHMED), an associate member of the Charles de Gaulle Foundation's Scientific Council, and a member of the educational team of professionals of the Euro-Mediterranean University (EMUNI – Portoroz, Slovenia)
ALEXANDRA SIPOS	international relations BA Studies, Eötvös Loránd University Budapest, Faculty of Social Sciences
KLÁRA SIPOS KECSKEMÉTHY	deputy president for educational affairs, Zrínyi Miklós National Defense University
ZOLTÁN NÁDUDVARI	retired senior adviser, Hungarian Central Statistical Office

E SZÁMUNK SZERZŐI

MARTONYI JÁNOS	külgügyminiszter
POLYÁNSZKY T. ZOLTÁN	doktorandusz, a Pécsi Tudományegyetem Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskolájának végzős hallgatója, 2005-ben a Corvinus Egyetem Európa Tanulmányok szakán Master fokozatot szerzett
SZÁJER JÓZSEF	európai parlamenti képviselő, az Európai Néppárt Képviselőcsoportjának alelnöke, a Magyar Néppárti Delegáció vezetője az Európai Parlamentben, az Alkotmányügyi Bizottság tagja és a Jogi Bizottság póttagja
PELLE ANITA	egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete
BALÁZS KATALIN	2004 és 2007 között a Magyar Országgyűlés Külgügyi Hivatala EU Főosztályának jogi tanácsadója, ezt követően a Magyar Televízió Zrt. nemzetközi jogi ügyekkel foglalkozó jogtanácsosa; 2008 óta a Budapesti Ügyvédi Kamara tagja, ügyvédként elsősorban nemzetközi jogi ügyekkel foglalkozik; emellett dr. Király Miklós professzor irányításával most fejezi be PhD-tanulmányait az ELTE Nemzetközi Magánjogi Tanszékén
J. NAGY LÁSZLÓ	a Szegedi Tudományegyetem történeész professzora, a Történelemtudományi Doktori Iskola vezetője, az MTA doktora, kutatási területe a Maghreb-országok (Tunézia, Algéria, Marokkó) legújabb kori története, az arab-mediterrán térség és Franciaország a XIX.–XX. században, a magyar–arab kapcsolatok és az euromediterrán partnerség; alapítója a Mediterráneum Történeészei Nemzetközi Társaságának (SIHMED), külső tagja a Charles de Gaulle Alapítvány tudományos tanácsának, tagja az Euromediterrán Egyetem (EMUNI – Portorozs, Szlovénia) oktatási szakértői csoportjának
SIPOS ALEXANDRA	egyetemi hallgató, ELTE Társadalomtudományi Kar, nemzetközi kapcsolatok szak
SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA	ezredes, egyetemi tanár, oktatási rektorhelyettes, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
NÁDUDVARI ZOLTÁN	a KSH nyugalmazott vezető főtanácsosa