



EURÓPAI TÜKÖR

2005/11.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA

Tartalom

Végre formálói lehetünk történelmünknek – Beszélgetés GYURCSÁNY FERENC miniszterelnökkel	3
POMOGÁTS BÉLA: A szórványhelyzettől a szórványpolitikáig	10
DEZSÉRI KÁLMÁN: Kérdések az EU Alkotmányos Szerződésének jövőjével kapcsolatban	18
SÜKÖSD PÉTER: A mezőgazdasági termékek versenyjogi megítélése az Európai Közösségben és Magyarországon	36
PINTÉRNÉ GYETVAI MÁRIA: Szlovénia: kopóban az EU fénye	55

Szemle

BORSI BALÁZS: A vállalkozási környezet és a hazai versenyképesség	61
A változásokat nem elszenvadni, hanem irányítani kell – Kerekasztal-beszélgetés az európai társadalmi modellről	79

Uniós aktualitások

Országgyűlés Külügyi Hivatala

GYÖRKÖS MARIANNA: Better Regulation – az Európai Bizottság törekvései egy versenyképesebb Unió megteremtéséért	86
---	----

Központi Statisztikai Hivatal

BAKSAY GERGELY: Munkanélküliség az Európai Unióban	97
--	----

Olvasólámpa

Jean-Paul Jacqué: Droit institutionnel de l'Union européenne (Az Európai Unió intézményi joga)	106
---	-----

Monitor	110
--------------------------	-----

English summaries	121
------------------------------------	-----

Végre formálói lehetünk történelmünknek

Beszélgetés Gyurcsány Ferenc miniszterelnökkel

A Magyar Köztársaság miniszterelnöke az Európai Tükörnek adott interjújában leszögezi: az Európai Unióhoz való tartozásunk olyan eszköz, amely lehetővé teszi, hogy társadalmunk élete jobbá váljon. Ugyanakkor megállapítja, hogy a közös pénz, az euró erőltetett ütemben való bevezetését a magyar politika nem tekintheti mindenáron elérendő célnak. Mindenáron javítandó viszont Magyarország versenyképessége és a hazai foglalkoztatás helyzete. Hogy ez elérhető, azt az utóbbi tíz esztendő gazdaságfejlesztési tendenciái mutatják. Ugyancsak kedvező lehetőségeket rejt hazánk geopolitikai-geostratégiai helyzete is, ami történelmünk során annyi bajt okozott nekünk. Gyurcsány Ferenc hangsúlyozza, hogy számos jelentős reformot kell a magyar kormányknak megvalósítania a következő választási időszakban. Ezek között igen fontos szerepe lesz a közigazgatási reformnak, amelyet a miniszterelnök nem hajlandó valamiféle számháborúként értelmezni.

– *Miniszterelnök úr! Az ön véleménye szerint milyen jövő körvonalazható hazánk, mint az Európai Unió tagja számára?*

– Az volna a jó, ha ebben az országban mindenki tudná: történelmileg teljesen értelmetlen már a kérdést is feltenni, hogy hol a mi helyünk, az európai integráción belül vagy pedig kívül. Ugyanis – amint ezt a mostani kormány véglegesen egyértelművé tette – az európai uniós tagság olyan eszköz, amely lehetővé teszi, hogy országunk, társadalmunk élete jobbá váljon. Ezt azért hangsúlyozom erőteljesen, mert az előttünk lévő időben éles vita várható az euró bevezetéséről. Nem mintha az uniós tagság azonos volna a közös pénzzel. Mindenki tudja, hogy ez nincsen így. Annyira nincsen, hogy a közös pénzzel kapcsolatban is az a fő kérdés, hogy konkrétan, egy adott helyzetben milyen mértékben segíti-segítheti bizonyos nemzeti célok elérését, vagy pedig nem.

– *Közgazdász körökben általánosan elfogadott nézet az, hogy a magyar gazdaság egészét jobban pozicionálná az euró meghonosítása.*

– Ez valóban igaz általában véve. Azonban másfél évtizeddel a rendszerváltás és másfél esztendővel az Unióhoz való csatlakozásunk után nem beszélhetünk általában, és főleg nem dönthetünk úgy, hogy azt mondjuk: lényegében véve jó döntést hoztunk. Ugyanis mára olyan helyzetbe került az ország, amelyben nagyon könnyen konfliktusba kerülhet a közös pénznek a kívánatosnál gyorsabb bevezetése és a társadalmi igazságosságra való törekvésünket megtestesítő nemzeti programunk. Nagyon alaposan meg kell fontolnunk, hogyan döntsünk. Ennek a latolgatásnak volt része, hogy a 2010-es euró-bevezetési időpontot azon a szemüvegen keresztül vizsgáltuk

meg, hogy az befolyásolja-e az autópályák megépítését, a társadalmpolitikai programokat vagy a nyugdíjak korrekcióját. A bevezetést felelősen gondolkodó politikus nem akarhatja kikényszeríteni azon az áron, hogy az előbb említett célokat fel akarná adni. Végül is, a koalíció pártjainak közös álláspontja, hogy olyan államháztartási és költségvetési politikát kell folytatni, amely 2008-ra, az eredetileg tervezett időpontra teljesíti a maastrichti kritériumokat, és lehetővé teszi az euró 2010-es bevezetését. Ugyanakkor, amiként az európai uniós tagságot, úgy az euróövezethez való tartozást is eszköznek tartom társadalmunk boldogulásához.

Itt is arról van szó egyébként, mint általában minden lényeges problémánál. Nevezetesen: mi az, amiben az Európai Unió többi tagországával együtt kell haladnunk, és mi az, amiben nemzeti sajátosságainknak megfelelően kell cselekednünk, döntelnünk. Éppen az önök lapjában, az Európai Tükör múlt esztendei szeptemberi számában emlékeztetett rá Paul Lendvai, hogy újkori történelmünk egyik legkiemelkedőbb időszakában, a dualizmus fél évszázadában éves átlagban 3,2 százalékkal nőtt hazánk nemzeti jövedelme, s ez azt jelentette, hogy a növekedés Magyarországon 1,7 százalékkal múlta felül a korabeli európai átlagot. Ennek máig tartó hatása van, hiszen az 1867–1914 közötti időszakot boldog békeidőként tartja számon a nemzeti emlékezet. Nem véletlenül, mert akkor épült ki a népiskolai hálózat, született meg Európa egyik legsűrűbb vasúthálózata, lényegében akkor alakult ki Budapest városszerkezete, meghatározó középületeink abban a korszakban épültek. A múlt századfordulóról a történeti irodalom mint az alapítások koráról beszél.

Nem szeretnék elhamarkodottan összehasonlításokat tenni, ám azt feltétlenül megemlíteném, hogy az idén immáron tíz esztendeje, hogy átlagosan több mint 4 százalékkal növekszik a magyar gazdaság. Természetesen van bizonyos hullámzás ebben a növekedésben, de az átlag 4 százalék felett van. Ha ehhez hozzáadjuk az Európai Uniótól évente várható új forrásokat, valamint a működő tőke befektetés remélt növekményét, akkor láthatjuk, hogy évi 10–12 százaléknyi gyarapodásban reménykedhetünk. Akárhogyan is számolunk, erőteljesebb növekedést feltételezhetünk, mint amilyen a dualizmus korában Magyarországon végbement.

– *A lehetőségek valóban nagyszabásúaknak tetszenek. Az ön véleménye szerint mire van szükség ahhoz, hogy teljes mértékben ki tudjuk őket aknázni?*

– Mindenképpen nagyon tudatos politikára. Hibás felfogásnak tartom azt, hogy mindent a piacra kell bízunk. A piacnak persze óriási lesz a szerepe mindenképpen, de viszonyai közé be kell tudnunk avatkozunk, például annak érdekében, hogy a nemzeti tőke megerősödjön. Például annak érdekében, hogy a nemzeti tudás is megerősödjön. Például annak érdekében, hogy a nemzeti ipar megerősödjön. Ugyanakkor azonban világosan kell látnunk, hogy a modernizáció korántsem lehet csupán gazdasági jellegű. Ha nem társul hozzá társadalmi modernizáció, nagy bajok keletkezhetnek. És itt nem kell valami bonyolult dologra gondolni. Csupán olyasmire, hogy legyen megfelelő színvonalú iskola – általános és középiskola – egy kisvárosban. Olyasmire, hogy képessé tegyük arra az iskolarendszert, hogy ne átörökítse a társadalmi különbségeket, hanem csökkentse, esetleg hosszabb távon minimalizálja azokat. Olyasmire, hogy működtessünk olyan intézményeket, amelyek azokat is felemelik, akiket a családi körülményeik

lehúznak. Én az új Nemzeti Fejlesztési Tervben két különösen fontos momentumot látok. Az egyik a tudatos gazdasági fejlesztés, amelyben van szektorfejlesztés, továbbá van kis- és középvállalkozás-fejlesztés, végül térségfejlesztés. A másik a társadalomfejlesztés, amelyben az oktatás, a nemzeti kultúra és az emberek mobilizálását lehetővé tevő közlekedés fejlesztése a legfontosabb.

– *A 2000-ben meghirdetett lisszaboni folyamatot már kevesen emlegetik, úgy tetszik, nem nagyon van mihez csatlakozni. A tudástársadalom megteremtése azonban ettől függetlenül elengedhetetlen. Ön szerint mit kell tennie a magyar politikának ugyancsak rövidebb és hosszabb távon, hogy a kutatás-fejlesztés a helyére kerüljön hazánkban, hogy az információs társadalom minél gyorsabban és szélesebb körben terjedjen el Magyarországon?*

– Az Európai Bizottság 2005 februárjában új startot javasolt a lisszaboni stratégia számára, két fő feladatra koncentrálni: az erőteljesebb, tartós növekedésre, illetve a több és jobb munkahely megteremtésére. Magyar részről a Nemzeti Fejlesztési Hivatal elkészített egy három évre szóló tervet, amely a Bizottság ajánlásaival összhangban az ország versenyképességének javítására és a foglalkoztatás bővítésére vonatkozik. Ez az úgynevezett Nemzeti Lisszaboni Akcióprogram, amit az érintett civil szervezetek megvitattak, és a végső változatot a kormány október közepén benyújtja az Európai Bizottságnak.

A két kiemelt terület, tehát a versenyképesség és a foglalkoztatás szorosan összefügg egymással. Nem lehet ugyanis elválasztani az ország versenyképességét az emberek versenyképességétől. Számunkra csak olyan gazdasági növekedésnek van értelme, amely a mindennapi jólét bővülésében is mérhető. Mi ezért nem olcsóságban akarunk versenyezni a többi országgal, hanem a teljesítményben, az elvégzett munka minőségében. Akkor járunk el helyesen és okosan, ha az ország fejlődését saját tudásunkra, a bennünk meglévő tehetségre alapozzuk. A megújítás, az innováció azonban csak akkor válhat a fejlődés motorjává, ha megvan az ahhoz szükséges közeg: a tudásalapú társadalom. Ehhez pedig magát az országot kell megújítanunk: sikerre kell vinnünk a társadalmi innovációt. Ez a feltétele annak, hogy Magyarország a világ más országai között helytálljon.

Amikor pedig azt mondom, tudás, nem akármilyen ismeretre gondolok. Mert egy országnak az az érdeke, hogy az egyetemeken a diákok színvonalas és hasznosítható tudást szerezzenek. Piac- és versenyképes szaktudást. Ehhez pedig kiemelt hangsúlyt kell helyezni a kutatás-fejlesztésre és az oktatásra. Éppen ezért az idén a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap 45 milliárd forintot fordít a kutatás-fejlesztés támogatására, a vállalati szféra közvetlen kutatás-fejlesztési megrendeléseivel pedig ez az összeg 60 milliárd forintra rúg. Jövőre már 80 milliárd forintot, 2007-től, a II. Nemzeti Fejlesztés Terv keretében EU-forrásokkal kiegészülve már évi 180 milliárd forintot költhetünk erre a célra.

Ami pedig az oktatást illeti: a felsőoktatási reform célja éppen az, hogy versenyképessé tegyük az oktatást és így a diákok tudását is. Ennek érdekében összesen 9 milliárd forinttal támogattuk hat új egyetemi tudásközpont kialakítását, és meghirdettük a Magyar Universitas Programot, ami mintegy 170 milliárd forintból kollé-

giumok, oktatási épületek, könyvtárak, egyetemi campusok megújítását, fejlesztését teszi lehetővé 2013-ig.

A vállalatok a tudás megrendelői, ezért ösztönözzük az egyetemek és a vállalati szféra szoros együttműködését, így a felsőfokú szakképzésbe bevonható vállalati források 2007-re megduplázódhatnak. De az oktatáshoz és a foglalkoztatás növeléséhez tartozik a szakképzési rendszer gyökeres átalakításának programja is, amit a 100 lépés keretében hirdettünk meg. Ezzel elérjük, hogy a munkaerőpiacon valóban hasznosítható szaktudást szerezzenek a diákok. A célunk a tudás biztonságának megteremtése: tanulhasson, képezhesse magát, aki akarja, és munkát találhasson az, aki képezte magát. Ilyen egyszerű.

– *Vita folyik arról, hogy hazánk középhatalom-e vagy sem. Mi erről a kérdésről az ön véleménye?*

– A középhatalom fogalmat legutóbb Sólyom László elnök úr használta a Kossuth téren elmondott szűzbeszédében. A szóhasználat valóban vitákat kavart, jóllehet a fogalom igazságtartalmához nem férhet kétség. Az ember egy-egy ilyen értelmiségi vita kapcsán döbben rá arra, hogy ami a számára evidens, magától értetődő, az másoknak mennyire nem az. Nem akarok nyelvészeti-lélektani fejtegetésekbe kezdeni, hiszen nem tisztem, és az interjú kereteit is szétfeszítené, de azt hiszem, néhány honfitársamnak a középhatalom szótól való megszeppenésében a nemzeti büszkeségünk sérülései mutatkoznak meg. Az elmúlt évtizedek kishitűvé tettek minket, ráadásul a politika, sajnos, többször adott erre a jelenségre rossz választ, mint jót. Hiszen a modern hazafiság, nemzeti büszkeség kialakulását nem segítette a nemzeti ügyekről való szemérmes hallgatás, de az meg végképp nem, amit a populista-radikálisok kínáltak: ez a bezárkózó, nemzeti dac, a „van élet Európán kívül is” retorikája. A helyes szerintem itt is az arany középpút: a realitások és az érzelmek megfelelő aránya. Innen nézve pedig igen pontos az a meghatározás, hogy az egységesülő Európában, ahol egyenjogú tagként vannak jelen a kisebb méretű balti vagy Benelux államok, és a nagyok – mint Nagy-Britannia, Franciaország vagy Németország –, nos, köztük Magyarország igenis középhatalomnak számít, jelentős súllyal és befolyással Európa jövőjére. Történelmünkben gyakran csupán elszenvetői voltunk a sorsunknak, most végre formálói is vagyunk. Ma már nem tekinthetünk úgy az Európai Unióra, mint elérendő célra, az ígéret földjére, vagy rosszabb esetben az irigységünk tárgyára. Nem: mi vagyunk az Európai Unió, az összes tervünk és törekvésünk része az egésznek. Legjobb tudásunk szerint hozzáteszünk az egész sikeréhez, és igenis van kellő büszkeségünk és bátorságunk ahhoz, hogy ennek alapján kérjük a részünket is a sikerből. Csakis így érhetjük el a célunkat: hogy Magyarország az Európai Unión belül sikeres, igazságos és biztonságos ország legyen.

– *Nem zárható ki, hogy az EU-ban a határok átjárhatóvá válásával egyidejűleg vidéki nagyvárosaink nem annyira Budapest ellenpontjai lesznek, mint a szomszédos országok nagyvárosainak versenytársai. Itt mintha esetenként hátrány mutatkozna számunkra. Kassa főlényben látszik lenni Miskolccal, Temesvár pedig Szegeddel szemben. Viszont mintha egy Debrecen-Nyíregyháza együttes méltó ellenpontja lenne Nagyváradnak. Ugyanakkor településtudományi szakemberek szerint például Debrecenben vagy Szegeden nagyon látványosan van jelen a tudomány, míg a gazda-*

ság jelenléte gyöngye, Győrben pedig éppen fordított a helyzet. Ön szerint ilyen körülmények között mi a teendő, hogy ebben a versenyben helyt tudjunk állni?

– Szent igaz, a magyar városoknak ma már nem elsősorban egymással, hanem más országok nagyvárosaival kell versenyre kelniük. Mint ahogy ma már Budapestnek is Bécs, Pozsony, Prága vagy éppen Varsó a vetélytársa. Komoly, kiélezett verseny ez, amely nagyon nagy terheket ró a magyar városokra. A vidéki nagyvárosok mozgásterét azonban még 15 évvel az önkormányzati rendszer újraélesztése után is nagyban meghatározza a központi költségvetés. A városokba érkező beruházásokat például a központi adók mértéke. Itt tehát csak részben van szó a városok versenyképességéről – mert azért persze nekik is vannak eszközeik, hogy vonzóbb környezetet alakítsanak ki a befektetők részére –, alapvetően azonban az egész ország versenyképessége a kérdés.

Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az ország földrajzi elhelyezkedéséből adódó lehetőségek semmivel sem pótolhatók. Sem Bukarestnek, sem Varsónak, sem pedig Krakkónak nem lesznek ezután sem olyan geopolitika adottságai, mint Budapestnek, Miskolcnak, Szegednek, Pécsnek vagy Győrnek. Egész egyszerűen azért, mert nem a Kárpát-medencében, nem az EU keleti határországában, Nyugat, Kelet és a Balkán találkozási pontjánál fekszenek, hanem másutt, ebből a szempontból kevésbé jó adottságú helyen. Ez megmutatkozik a budapesti repülőtér üzemeltetéséért folytatott versenyben is, amelybe a világ legnagyobb repülőtér-üzemeltető cégei szálltak be. Érthető az igyekezetük: most fog eldőlni, hogy hol lesz Kelet-Közép-Európa Frankfurtja, új légikikötő-központja. A papírforma szerint nekünk kell győznünk, hiszen adottságaink erre predestinálnak minket.

De nem lehetünk elégedettek: az adottságok csak lehetőségek. Ezeket a lehetőségeket ki kell tudnunk használni. Ha nem teremtünk kihasználásukhoz kedvező feltételeket, bizony lehagyhatnak bennünket a vetélytársaink. Ennek megelőzésére tetünk számtalan lépést az ország versenyképességének javításáért.

A 100 lépés program keretében végrehajtott adócsökkentési programnak – amely az elmúlt másfél évtizedben a legnagyobb szabású ilyen program – az adórendszer igazságosabbá tétele mellett pontosan az a célja, hogy versenyképesebbé tegye a magyar városokat és a magyar vállalkozásokat.

Az elkövetkező öt évben, az adó- és járulékkerhek módosításával több mint 800 milliárd forinttal hagyunk többet az önkormányzatoknál, a vállalkozásoknál és az embereknél. Az önkormányzatok és cégek így lehetőséget kapnak arra, hogy egy kicsit fellélegezzenek, és az adócsökkentésből keletkező többletforrásaikat fejlesztésre fordítsák. De legalább ilyen fontos az is, hogy az alacsonyabb adók miatt a külföldi befektetők számára is vonzóbb lesz Magyarország, ami még több munkahelyet, még több fejlesztést jelent.

Mi tehát igyekeztünk megtenni, ami ránk hárult, most a magyar városokon a sor. Meg kell tanulniuk együttműködni egymással, hogy megoszthassák egymás közt a szerepeket és a funkciókat. Hogy ne vegyék el egymás elől a lehetőségeket, és ne szívják el egymástól a tőkét. Ha megegyeznek egymással, hogy ki, milyen feladatot lát el, akkor mindenki jól járhat anélkül, hogy a másiknak kárt okozna. Jó példa erre a közép-dunántúli regionális együttműködés, amelyben Székesfehérvár, Tatabánya

és Veszprém megosztotta egymás között a funkciókat, és e funkciómegosztáson alapuló együttműködés révén töltik be a regionális központ szerepét.

Mindent összevéve tehát igen kiélezett versenyben kell megállnunk a helyünket. Persze mindegyik országnak az a célja, hogy vezető szerepet vívjon ki magának a régióban, de azért a verseny mellett jelen van a kooperáció is. Nem működhet a „verseny mindenáron” elv. Hiszen a térség államainak vannak közös érdekeik is, amelyeket csakis egymással együttműködve tudnak érvényesíteni az Unióban. Számtalan együttműködés van a magyar és a határon túli városok között, hisz vannak feladatok, amelyeket csak közösen, partnerségben tudnak megoldani. Ilyenformán tehát kiegészítik egymást.

– *Miniszterelnök úr! Nagyon sok szó esik mostanában a versenyképességről. Arról azonban kevesebb, hogy a közigazgatás mennyire fontos tényezője a versenyképességnek. Ma a közbeszédben – olykor az egészen magas szintű politikai közbeszédben is – a közigazgatás általában meglehetősen pejoratív módon jelenik meg. Mint valami eleve rossz, amit sürgősen és gyökeresen meg kell változtatni. Nyilván valós problémáról van szó. Arról azonban talán nem volna célszerű megfeledkezni, hogy a magyar közigazgatás rendkívüli teljesítménye nélkül valószínűleg nem lehetett volna olyan sikeres az Európai Unióhoz való csatlakozásunk.*

– Ami engem illet, úgy látom, hogy a közigazgatásban két folyamat zajlott egyidejűleg. Egyfelől a központi és a helyi közigazgatás csúcsein megjelent egy Európában otthonosan mozgó, az Unió intézményrendszerében tájékozódni tudó, tárgyalóképes vezető garnitúra. Ebben nagyon különböző pozícióban lévő emberek vannak. Elég reggelente kimenni a Ferihegyi repülőtérre, és megnézni, kik utaznak aznap Brüsszelbe. Ott látjuk a magyar igazgatási elitet. És nemrégiben vált ismertté az adat, hogy az Európai Unió intézményeiben foglalkoztatott magyarok számát tekintve olyan jól állunk, hogy már az idén elértük a 2008-ra kitűzött célokat. Másfelől viszont úgy tűnik, hogy az a nagy közigazgatási kultúraváltás, amit uniós tagságunk feltételez, nagy nehézségekbe ütközik. Tény, hogy ezért nem az igazgatásban dolgozók a felelősek. Hiszen az, hogy milyen egy igazgatási kultúra, az elsősorban mindig annak irányítóin, vezetőin múlik. Én a szolgáltatásközpontúság, a teljesítményközpontúság és a hatékonyság elvének az érvényesülésében látok jelentős lemaradást. Más oldalról nézve az az alapvető probléma szerintem, hogy a magyar üzleti kultúra gyors fejlődésétől lemaradt az igazgatási kultúra. A modernizációnak az igazgatás ma nem olyan mértékben hajtóereje, mint elvárható volna. Mi több: olykor bizony gátja.

Mély meggyőződésem, hogy 2006-ban ez a kormány folytathatja majd a munkáját. Ebben az esetben pedig három igen nagy reformot fog megvalósítani. Az egészségügyi reformot, amelyet már elkezdtünk. Az oktatási reformot, amely már nem lesz olyan látványos, mint a mostani, de amely a társadalmi felzárkózást, a társadalmi különbségek enyhítését végre hatékonyan szolgálja. És végül a közigazgatási reformot kívánjuk megvalósítani. A következő négy esztendőnek ezek hallatlanul fontos feladatai.

Rögtön megjegyzem: ebben a közigazgatási reformfolyamatban nem lehet helye a problémák előítéletes megközelítésének. A magam részéről például nem győzőm

hangsúlyozni, hogy semmiféle értelme nincsen a különböző számokkal való dobálózásnak. Itt van a bűvös nyolcszázszáz éves állami alkalmazotti létszám. Erről sokan úgy beszélnek, mintha ennyi bürokrata volna az országban. Pedig, mint ismeretes, e mögött a valóban nagy szám mögött ott van a teljes egészségügyi dolgozói, pedagógusi és rendvédelmi állomány. Legyen kevesebb ápolónő vagy rendőr? Ki tudja megmondani, hogy pedagógusból sok van vagy kevés? Tűzoltóból, adóhivatali ellenőrből sok van vagy kevés? Aki azt mondja, hogy a közalkalmazotti létszám a felére csökkenthető, nem tudja, miről beszél. A ránk váró közigazgatási reformnak sok egyéb mellett az itt feltett kérdésekre is választ kell adnia. Egyet azonban határozottan le kell szögezni: a közigazgatási reformot nem vagyok hajlandó valamiféle számháborúnak felfogni.

FORGÁCS IMRE—HOVANYECZ LÁSZLÓ

POMOGÁTS BÉLA

A szórványhelyzettől a szórványpolitikáig

Jelenleg körülbelül kétmillió magyar él szórványban. Egymillió Magyarországon szomszédállamaiban, ugyanennyi Nyugat-Európában, Észak- és Dél-Amerikában, valamint Ausztráliában. Nyugat-Európában szintén igen sok etnikai csoport él diaszpórában. Például Olaszországban franciák, Németországban szorbok, Franciaországban németek, Finnországban svédok és lappok. A szerző szerint a magyar szórványkutatásnak és szórványpolitikának ezen országok példáit kell követni. Egyszerűsödnie kell élni, hogy az Európai Unió keretében szülessenek a probléma megoldására intézkedések.

A magyarság: az a tizennégymillió ember, akit reményeink szerint eltéphetetlen (nehezen eltéphető) kötelékek fűznek a magyar nyelvhez és kultúrához, ma egyféle „szigetengeren” él. Van ennek a „szigetengernek” (akárcsak az antik világban a görög Archipelagosnak) egy kontinentális központja: ez a jelen Magyarország, az a terület, amely a trianoni feldarabolás után a történelmi országból megmaradt, illetve azok a kisebb magyar területek, amelyek a trianoni ország határai mentén (Biharban és Szatmárban, Beregszász környékén, Csallóközben, Mátyusföldön és Gömörben, végül a Vajdaság északi felében és a Tisza mentén), etnikai tekintetben az anyaországgal összefüggésben helyezkednek el. Vannak aztán nagyobb magyar többségű területek, de már más népek által lakott vidékekre élve: ilyen a Székelyföld, egykor négy vármegyéni, ma két és fél romániai megyéni (Hargita, Kovászna és Maros megye fele) területe, amelyen közel nyolcszáz ezer magyar él, ilyen a kalotaszegi magyar falvak füzére Kolozsvártól nyugatra, és ezzel vége. Minden más magyar, így Kolozsvár, Temesvár, Újvidék, Ungvár és Kassa magyarsága is valójában szórványban él, vagyis a maga városában vagy regionális körzetében kisebbségi közösséget alkot. Természetesen diaszpórában élnek a nyugati világban szétszóródott magyarok is: Nyugat-Európában, Észak- és Dél-Amerikában, valamint Ausztráliában.

A jelenben érvényesnek tekinthető statisztikai adatok szerint Erdélyben legalább öt-hatszáz ezer, az egész Kárpát-medencében (Szlovákiában, Kárpátalján, a Vajdaságban, Horvátországban, Szlovéniában és Burgenlandban) nagyjából további háromszáz ezer, a nyugati világban pedig körülbelül egymillió magyar él szórványokban. Ez így együtt nagyjából kétmillió ember, vagyis szinte minden hatodik magyar, akinek idegen nyelvű, más kultúrát hordozó népesség között kell leélnie az életét, megőriznie anyanyelvét és anyanyelvi kultúráját. Ez a szórványmagyarság folyamatosan ki van szolgáltatva az asszimiláció hatásának, csak töredékesen vannak saját oktatási intézményei, általában a kétnyelvűség (magyar-román, magyar-szlovák, magyar-ukrán, magyar-szerb, magyar-horvát, magyar-szlovén, magyar-angol, magyar-német és így tovább) körülményei között él, anyanyelvének használata mindinkább háttérbe szorul.

Az utóbbi száz esztendő leforgása alatt, és pedig nemcsak Trianon után, hanem Erdélyben például már a 18. században is, kiterjedt magyar vidékek süllyedtek le a szórványlét körülményei közé. És noha a dualizmus korának magyar kormányai óriási retorikával hirdették a magyar szupremáciát, és ezzel többnyire teljesen feleslegesen ingerelték a magyarság és a magyar állameszme ellen a hosszú évszázadok óta velünk együtt élő nemzeti kisebbségeket, alig tettek valamit annak érdekében, hogy például az erdélyi magyarság helyt tudjon állni a mindinkább növekvő (és például Ady Endre számára már akkor a trianoni balvégzetet előre jelző) román etnikai fölényrel szemben. Ennek az etnikai fölénynek a részleges kiegyenlítésével vagy legalább kezelésével a legkevesbé sem törődtek a kiegyezés és az első világháború között hatalmon lévő kormányok, holott éppen ötven esztendő, tehát történelmi mérték szerint is alkalmas idő állt volna rendelkezésükre ahhoz, hogy az erdélyi nemzetiségi kérdéssel egyáltalán kezdjenek valamit. Nem folytattak megfelelő telepítési politikát, amely például a székely népfelesleget megóvta volna a regáti kivándorlástól, és Erdélybe irányította volna, de nem törekedtek az erdélyi román társadalom megbékítésére és integrálására sem.

Ez a társadalom szinte autonóm társadalomként élt a magyar állam közjogi rendszerén belül, sok tekintetben ettől a közjogi rendszertől függetlenül, ezzel a közjogi rendszerrel szemben. Megvolt a maga, igaz, korlátozott szerepet betöltő politikai vezető rétege, értelmisége, iskolahálózata, sajtója, kulturális intézményrendszere, és az eredendően liberális elvekre épülő magyar államrendszer nemigen volt képes érdekeit érvényesíteni ebben a román társadalomban, legfeljebb fölösleges sajtórendészeti eljárásokkal zavarta működését, felszítva ezzel a románság különben is izzó magyarelleses érzelmeit. Minderről Bánffy Miklós nagyszerű regénytrilógiájában: az Erdélyi történetben olvashatunk tanulságos fejtegetéseket. Máskülönb a magyar kisebbségi társadalom is elszigetelt zárvány-társadalomként élt Romániában, voltaképpen egészen a legutóbbi időkig, midőn a Romániai Magyar Demokrata Szövetség országos kormányzati szerepet és felelősséget vállalt és kapott.

Többen, és bizony joggal beszélnek arról, hogy a magyarság közép-európai térszűrésében igen nagy szerepet játszott az a máig folyamatos népszaporulatbeli deficit, amely lényegében ma is az 1945 körüli szinten tartja a magyarság létszámát. Talán kevesebben szóltak arról, hogy az állandósult vérveszteségnek van egy másik magyarázata is: a szórványmagyarok számának folyamatos növekedése és ezeknek a magyaroknak a szinte megállíthatatlan beolvadása a többségi nemzetekbe. Vagy másfélszáz esztendővel ezelőtt a közép-európai régióban nagyjából két egyforma nagyságú nép élt, úgy nyolcmillió lélekszám körül: a magyarság a maga országterületén és a románság több államban (a két román fejedelemségben, Magyarországon, az Ausztriához tartozó Bukovinában és a cári Oroszország tartományát alkotó Bessarábiában). Azóta a kárpát-medencei magyarság létszáma, amely az első világháborúig erősen emelkedett, nagyjából mindössze vagy huszonöt százalékkal növekedett (tíz és fél millióról tizenkét és fél millióra), a románságé pedig (Romániát és a Moldovai Köztársaságot tekintve) több mint megkétszereződött (tíz és fél millióról huszonkét- vagy huszonhárommillióra). Ezt a drámai helyzetet nemcsak a magyar-

ság katasztrofális demográfiai helyzete (a népességszaporulat több mint elégtelen volta) okozza, hanem a magyar szórványok általánosan tapasztalható beolvadása, illetve a tömbmagyarság peremvidékének fokozatos szórványosodása is.

Nem kedvelem különösebben a politikai élet bizonyos szegmenseiben eluralkodó, önsajnálattól mozgatott nemzeti romantikát, azt azonban száraz tárgyilagossággal meg kell állapítanom, hogy a népszaporulatban történt folyamatos deficit, az ugyancsak folyamatos szórványmagyar-beolvadás (és az állandósult kivándorlás és emigráció) nélkül a románok létszámához hasonlóan ma mintegy huszonkét-huszonhárommillió magyarnak kellene élnie a Kárpát-medencében (Rákosi Jenő harmincmillióról álmodott). Ehelyett tovább halad az a szórványosodás, amelyet politikai eszközökkel nyilvánvalóan semmiképpen sem lehet megakadályozni, és amely belátható időn belül ismét többszázszáz, ha nem milliós nagyságrendű etnikai veszteséget okozhat.

Következésképp a szórványmagyarság kérdésének felvetését és tanulmányozását nem lehet feleslegesnek és időszerűtlennek tekinteni. Igaz, a hivatalos magyarországi politika, és természetesen a nemzeti retorikával fellépő kormányzatok is ezt a több mint kínos kérdést általában megkerülték, és a magyar kisebbségek védelmét célzó stratégiájukat szinte kizárólagosan a magyarság etnikai tömbjeinek gondozására alapozták. Nem volt igazán erőteljes érdeklődés a szórványgondozás iránt a kisebbségi magyarok politikai életében sem, kivéve talán Erdélyt, ahol a moldvai csángók kulturális gondozása körül mindig gyülekezett néhány intézmény és önkéntes, még Magyarországon is (például az író Beke Györgyre, a néprajztudós Halász Péterre és a jogász Atzél Endrére gondolok). Ugyancsak Erdélyben működik Vetési László református lelkész irányításával egy egyházi jellegű szórványalapítvány, amelynek, hírem szerint, a Kárpátoktól délre is vannak eredményei. A többi néma csend, a szórványmagyarok helyzetének a pusztá felmérésére sem történtek komoly kísérletek.

A magyar „szigettenger” következképp történelmi értelemben szüntelenül veszélyeztetett. Az elmúlt közel nyolc évtizedben igen nagy magyar népcsoportok váltak le a magyarság „etnikai kontinenséről”, kényszerültek szórványlétre, majd szüntelenül fogyatkozva tűntek el a körülöttük élő népek: románok, szlovákok, ukránok, szerbek, vagy éppen németek, franciák, amerikaiak, dél-amerikai spanyolok tengerében. Nagyon vaknak kell lennie annak a társadalomkutatónak vagy politikusnak, aki nem veszi észre, hogy a történelmi erők (mind a Kárpát-medencében, mind a nyugati diaszpórákban) a szórványmagyarság lassú eltűnését készítik elő. Fél évszázad múltán nemcsak ezen a kis Magyarországon leszünk jóval kevesebben (legalábbis a demográfusok sötét jóslatai szerint), hanem a Kárpát-medencében és a nagyvilágban is. A nagyjából tizennégymillió magyarból a szórványok végleges felszívódásával eltűnhet vagy kétmillió.

A szórványokban élő magyarság helyzetével, további sorsával és jövőjével (már ha egyáltalán kívánjuk, hogy jövője legyen!) tehát foglalkozni kell. Ezen a téren a magyar politikának, közéletnek és kulturális életnek igen nagyok az adósságai. Még megfelelő felmérések sem készültek arról, hogy a szórványvidékeken hány magyar él, még kevésbé arról, hogy ezeknek a magyaroknak a maguk köznapi életében milyen szociális és kulturális kihívásokkal kell megküzdeniök, és miként vannak kiszolgáltatva az asszimilációs

politika hol erőszakosabb, hol csak manipulatív eszközeinek. Stratégiai elképzelések pedig végképp nincsenek arról, hogy a diaszpórában élő magyarság anyanyelvi kultúráját és nemzeti identitását miképpen lehetne megtartani.

A több mint kétmillió szórványban élő magyar jövője valószínűleg egy kettős történelmi forgatókönyv szerint alakul. Ezt a forgatókönyvet azonban nem mi írjuk, sőt még csak nem is Bukarestben, Pozsonyban vagy Belgrádban készítik elő, hanem döntő módon az Európai Közösség és (kisebb mértékben) a NATO irányító központjaiban. A szórványmagyarság ügye ugyanis, vélhetőleg, ki van (lesz) szolgáltatva annak az integrációs folyamatnak, amelynek medrében a közép-európai térség történetének következő fél évszázada alakulni fog. A magyar szórványok nemzeti kultúrája és identitása csak azokban az országokban lesz védhető és fenntartható, amelyek előbb vagy utóbb helyet kapnak az integrációs folyamatban. Az európai integrációból kimaradó országokban, részben a magukra hagyottság, részben az óhatatlanul fellépő megalázottsági érzés következtében, minden bizonnyal erősödni fog az etnokratikus és etatista politika, és meg fog erősödni az amúgy is tapasztalható Európa-ellenesség és idegengyűlölet. Mindez nem fog kedvezni a kisebbségi magyarság fennmaradásának, sem a mára kialakult magyar-magyar kapcsolatrendszer fejlődésének.

Mindezek következtében az európai nemzetek közösségébe most integrálódó (egyelőre magyarországi, szlovákiai és szlovéniai, később és remélhetőleg erdélyi és vajdasági, majd talán kárpátaljai) magyarság számára az egyik legnagyobb nemzetstratégiai feladatot a szórványmagyarság európai és nemzeti integrációja jelenti. Annak idején, a második világháború után a nagyromán és a csehszlovák politikai stratégiák egyik nagy álma a magyar kisebbségi közösségek gyors asszimilációja vagy még gyorsabb elüldözése volt. Szerencsére ezek az álmok nem váltak valóra, jóllehet a kisebbségi magyar közösségek valóban igen nagy vérvesztéseket szenvedtek a második világháború óta eltelt hat évtizedben. Ezeket a veszteségeket kell valamilyen módon, többek között okos és határozott szórványvédelemmel megállítani.

A szórványmagyarság megtartása és szülőföldjén tartása igen alapos stratégiai felkészülést követel meg mindazoktól a magyarországi, illetve kisebbségi magyar politikai, gazdasági, egyházi, kulturális és civil társadalmi intézményektől és szervezeteiktől, amelyeknek a diaszpóra-politikában (igaz, ilyen még nincs, de lehetne, lennie kellene!) szerepe van. Ennek a stratégiai felkészülésnek egyaránt ki kell terjednie az aprólékos helyzetelemzésre, a szükséges tennivalók végiggondolására, a gyakorlati megtervezésére és természetesen ezek elvégzésére. Ennek a stratégiának mindenekelőtt természetesen a valós helyzet hiteles és részletekbe menő felmérésére kell épülnie. Az elmúlt évtizedben igen nagy társadalomtudományi (például demográfiai) kutató és elemző munkát végeztek el a határokon túl élő magyarság körében, ennek ellenére csak töredékes képünk van arról, hogy milyenek a magyar diaszpórák számbeli viszonyai, milyen a szociális és kulturális helyzetük, milyenek a körülöttük élő többségi néppel a kapcsolataik. Ebben a tekintetben hiányosak az ismereteink a Kárpát-medencében szórványokban élő magyarság számbeli viszonyait tekintve, és talán még hiányosabbak a nyugati világban (Nyugat-Európában, Észak- és Dél-Ameriká-

ban) élő magyarokat illetően. A szórványmagyarság demográfiai viszonyainak, anyanyelvi és kulturális helyzetének összegző feldolgozása egyelőre várat magára, holott tulajdonképpen több tudományos konferencián és legalább egyetlen összegző tudományos munkában kellene számot vetni a szórványokban élő magyarok helyzetével, megmaradásuk kilátásaival és a szórványgondozás feladataival, lehetőségeivel.

Ezért először is ismernünk kell a szórványmagyarság valóságos elhelyezkedését és helyzetét, ennek nyomán kell kialakítani a védelmüket célzó terveket. Ebben a tekintetben a tudományos kutatómunkának és a politikai akaratnak egymást kell kiegészíteniük: a valóságos helyzet tudományos felmérése nélkül a politikai tervezés tehetetlen, mert megalapozatlan lehet, a politikai szándékok egyértelmű megfogalmazása – a politikai stratégia alapos kidolgozása – nélkül pedig a tudományos feltáró munka legfeljebb a könyvtárak anyagát szaporíthatja, de a szórványmagyarok mindinkább súlyosodó gondjait nem oldja meg. Tulajdonképpen kettős védekezési stratégiára van szükség, minthogy egészen másként kell kezelni a Kárpát-medencében és a nyugati világban élő magyar szórványokat. Lássuk először az előbbieket.

A szomszédos országokban élő magyar szórványok anyanyelvi és kulturális gondozásának ügye részben az iskolákhoz, részben az iskolán kívüli oktatási és kulturális eszközökhöz kötődik. A szórványmagyar vidékek nagy részén jelenleg nincsenek szervezett magyar iskolák, esetleg csak elemi iskolák, úgynevezett „alapiskolák”, ezek is fogyatkozó számban és gyakran nem elégséges hatásfokkal. (Léteznek magyar iskolák, amelyekben egy-egy osztályban legfeljebb három-négy gyerek tanul.) Így amellet, hogy ezeket az „alapiskolákat” tankönyvekkel, tanítási eszközökkel (pl. elektronikus eszközökkel) és tanítókkal támogatni kell, előbb-utóbb, amerikai és nyugat-európai minták szerint, létre kell hozni a hétvégi magyar iskolák átfogó rendszerét. Legegyszerűbb és leghasznosabb volna ezeket az egyházközségek keretében megszervezni, magyar katolikus vagy protestáns egyházközség ugyanis általában azokon a településeken is működik, amelyekben nincs magyar iskola.

Valójában, természetesen alapos felmérések és előkészületek után, egy szórványiskolai programot kellene létrehozni, hasonlóan talán ahhoz, ahogy az első világháborút megelőző évtizedekben a romániai (bukaresti és moldovai) magyar szórványokról a Szent László Egyesület, illetve a szlavóniai (a horvát állam területén élő) magyar szórványokról pedig a Julián Egyesület gondoskodott. Ezek az állami eszközökkel támogatott civil egyesületek akkor igen szép eredményeket mutattak fel a szórványlétben élő magyar közösségek anyanyelvi oktatásának és egyházi tevékenységének támogatásában. Miért ne lehetne ezeknek az intézményeknek a tevékenységét, persze más formában, feleleveníteni? Mindez lehetne az Illyés Közalapítvány és az Apáczai Közalapítvány együttesen végzendő egyik (a többi feladatkörtől elkülönített és külön költségvetési hányaddal megalapozott) feladata.

A szórványok természetesen különleges kulturális gondozást igényelnek. Éppen a szórványmagyar vidékeken volna elsőrendű szerepük a magyar rádiós és televíziós adásoknak, ezen belül például a távoktatásnak, amely igen hasznosan bővíthetné a Duna Televízió feladatkörét. Egyáltalán, a magyar távoktatási rendszer (ami tulajdonképpen nem is létezik!) újragondolásra és megszervezésre szorul. Be lehetne

vonni ennek a rendszernek a kialakításába és működtetésébe olyan magyarországi és szomszéd országokbeli szervezeteket, mint amilyen az Anyanyelvi Konferencia, az Anyanyelvapolók Szövetsége, az EMKE, a Csemadok, a kisebbségi magyar tanár-egyesületek és így tovább. Ugyancsak hasznos volna ezeknek a vidékeknek a magyar közösségeit bekapcsolni abba az ismeretszerzési rendszerbe, amelyet az internet (illetve a „sulinet”) világhálója kínál. A szórványvidékeken élő gyermekek számára új tankönyvcsaládokat kellene kidolgozni, tekintettel arra, hogy ezek a gyerekek nagyrészt nem anyanyelvükön végzik alapszintű tanulmányaikat. És természetesen a szórványokban volna igazán fontos az, hogy a (hazai és kisebbségi) magyar egyházi, társadalmi, kulturális és ifjúsági intézmények, szervezetek és mozgalmak képviselői személyesen vállaljanak gondozási feladatokat. A kisközösségek anyanyelvmegtartó és kultúraátadó szerepe mindennél fontosabb lehet, ebben a családnak és a lakóhelyi kisközösségeknek együtt kell működniük.

A mögöttünk lévő esztendőkből hallottam olyan véleményeket, miszerint a szórványmagyarság támogatása valójában felesleges erőfeszítéseket követel, az erre fordított költségvetés, mondhatni, „kidobott pénz”, minthogy ezek a szórványok mindenképpen ki vannak szolgáltatva az asszimilációnak, és csak idő (rövid idő) kérdése, hogy elveszítsek anyanyelvüket és nemzeti identitásukat. Helyettük csakis a „tömbmagyarság” anyanyelvi kultúrájának megmaradásáról kellene gondoskodni, tehát a székelyföldi, a csallóközi, a beregvidéki, az északkelet-bácsi magyarság támogatására kellene összpontosítani a különben is igen szűkös magyarországi forrásokat.

Nem hiszem, hogy ennek az érvelésnek igaza van. Hiszen aki megismerkedett az az áldozatos küzdelemmel, amelyet a dél-erdélyi, a Nyitra-vidéki, a bánági szórványmagyarság folytat anyanyelvének és nemzeti identitásának megőrzéséért, az egyszerűen képtelen lesz arra, hogy közönyösen figyelje a magyar szórványok önvédelmi küzdelmeit. Nemrégiben az erdélyi Besztercebényben jártam, a valamikori százszázalékos kulturális központ (a Kárpát-medence egyik legszebb gótikus templomával) mára román várossá lett, és a megyében (Beszterce-Naszódban) néhány településen mindössze három-négy százalékos magyar él. Ezek a magyarok mindazonáltal a legkevésbé sem akarják feladni nemzeti kultúrájukat és identitásukat, a román líceumban magyar osztályokat működtetnek, virágzik a magyar református egyházközösség, épül a Magyar Ház, amely nemcsak a kisebbségi kultúrának fog otthont adni, hanem a városban tanuló magyar diákoknak is. Mindez annak is köszönhető, hogy a megye jelenlegi első embere, prefektusa („főispánja”), az RMDSz koalíciós szerződése révén hivatalba került Szilágyi János igen áldozatos, hatékony és erélyes munkát végez a beszterce-naszódi szórványmagyarság megmaradása érdekében.

A szórványmagyarság ilyen módon egyáltalán nem elveszett, nincs pusztulásra ítélve, ellenkezőleg, meg akar maradni, és gyarapodni akar. Ebben kétségtelenül támogatni kell törekvéseit, mindenekelőtt a nemzet nagyobb közösségeinek és elsősorban Magyarországnak. (Az Illyés Közalapítvány éppen az idejében külön is gondolt a szórványmagyarság kulturális intézményeinek támogatására.) Ennek a támogatási stratégiának a „nemzeti stratégia” részévé kell válnia, minthogy ennek a stratégiának a hiteles és eredményes alkalmazása nélkül a kárpát-medencei magyar-

ság sok-sok évszázadon keresztül megtartott, az utolsó évszázadban viszont igen-csak meggyengült pozíciói kerülnek végső veszélybe. Magam legalábbis nehezen tudnám elképzelni és elfogadni, hogy olyan városoknak és régi magyar kulturális központoknak, mint Arad, Temesvár, Brassó, Nagyenyed, Pozsony, Kassa, Nyitra, Ungvár, Újvidék, néhány évtized leforgása alatt teljesen eltűnjön a magyar lakossága, és eltűnjenek magyar kulturális hagyományai.

A nyugati világban élő magyar szórványok anyanyelvi gondozása külön feladatokat jelent, minthogy ezen a téren igen távoli és már jórészt megszűnőben lévő közösségekkel kell számolnunk. Mind távolabb kerülünk attól a korszaktól, amelyben például az Egyesült Államokban: New Yorkban, Clevelandban, New Brunswickban, Pittsburgh-ben vagy Detroitban nagy magyar kolóniákkal, magyar egyházközségekkel, iskolákkal, egyesületekkel lehetett számolni. Mindez mára a nosztalgikus emlékek birodalmába merült. A hagyományos amerikai, dél-amerikai és ausztráliai magyar közösségek igen gyorsan olvadnak, mellettük viszont, főként a nyugat-európai országokban, új magyar szórványok jönnek létre. Így például a Határon Túli Magyarok Hivatalának (HTMH) felmérése szerint Németországba a kilencvenes években több mint hetvenezer magyar munkavállaló került: az ő kulturális gondozásukkal is foglalkozni kellene.

A nyugati világban élő magyar szórványok nemzeti identitásának megtartása új módszereket kíván, így jobban elő kellene segíteni azt, hogy a hazai (vagy éppen az erdélyi, a felvidéki) magyar kultúra személyiségei meglátogathassák a nyugati magyar közösségeket (az ilyen látogatásokat ugyanis jórészt felszámolta az utóbbi évtized, amidőn jószereivel csakis pártpolitikuskok keresték-kereshették fel a nyugati magyar szórványokat), és persze arról is gondoskodni kellene, hogy a nyugati magyar fiatalok rendszeresen meglátogathassák az „óhazát”, azok is, akiknek már nincsenek vagy alig vannak Magyarországon, Erdélyben, Felvidéken rokonaik.

Számot kell vetni mindenekelőtt azzal, hogy a nyugati világban élő magyarok vagy magyar származásúak mind kisebb része beszél magyarul, de azzal is, hogy igen sok angol vagy spanyol nyelvű magyarban őszinte érdeklődés él ősei kultúrája iránt, és szolidárisak a Kárpát-medencében vagy a nyugati diaszpórában élő magyarsággal. Ezek az emberek erősebb vagy gyengébb szálakkal kötődnek felmenőik szülőföldjéhez, a magyar kultúrához, a magyar zenéhez, a magyar népi művészethez és tánchoz, egyáltalán, érdeklődnek a Kárpát-medencében élő magyarság iránt. Semmiképpen sem volna helyes róluk lemondani, ellenkezőleg, gondoskodni kellene arról, hogy ők a magyar nyelv közelebbi ismerete nélkül is megmaradjanak magyarnak, és személyes identitásukban a magyarságnak valamilyen szerepe legyen. Elvégre az írek is angolul maradtak meg íreknek, és az „ír reneszánsz” először az ír nemzeti identitást állította helyre, és csak utána próbálta (nem sok sikerrel) az ír nyelv használatát helyreállítani.

Ha nemzeti nyelvüket, legalábbis az általános használat szintjén, az írek elvesztették is, és valójában csak az elmúlt évtizedekben kezdték „visszatanulni”, az írektől mégis sokat tanulhatunk. A kicsiny Írország, amely mára az európai integráció egyik gazdaságban és öntudatban mindinkább erősödő tagjává vált, a nagyvilágban,

főként az Egyesült Államokban szétszóródott írek szervezőműhelyévé és központjává tette magát. A diaszpórában élő írek jó kedvvel, büszkén látogatnak haza őseik honába, hogy találkozzanak az ír kultúrával, felelevenítsék népi hagyományait. A világban szétszóródott és a Kárpát-medencében is mindinkább szétszóródásba kényszerített kétmillió (és egyre több) magyar javára nekünk is ezt az „ír modell” szerint tevékenykedő szellemi és politikai műhelyt kellene megteremtelnünk. Ez valójában az előttünk álló korszak stratégiai feladata (egyszersmind erkölcsi kötelessége) lesz.

Vannak feladataink. És most, az európai integráció eszméjének és gyakorlatának intézményes kibontakozása következtében vannak lehetőségeink is. A nyugat-európai régióban igen sok etnikai csoport él kisebbségben vagy diaszpórában: Olaszországban franciák, Németországban szorbok, Franciaországban elzászi németek, Finnországban svédek és lappok, és akkor még nem is szóltunk a mind bonyolultabb etnikai, szociális, kulturális és politikai tapasztalatokkal járó és kérdéseket felvető indiai, pakisztáni, afrikai, arab és török diaszpórákról. A nyugati világ már régen megoldotta az európai etnikai kisebbségek helyzetét, mindenekelőtt azzal, hogy széles körű jogokat és működő intézményeket adott nekik: önkormányzati lehetőségeket, kulturális támogatást, az anyaország szolidaritásának lehetővé tételét, és most, úgy tetszik, választ kell találnia a nem-európai kisebbségek és szórványok kérdéseire is. A magyar diaszpóra-kutatásnak és diaszpóra-politikának európai (német, francia, angol, olasz stb.) példákat kell követnie, illetve az európai integráció és az Európai Unió keretében lehetne hiteles és gyakorlati intézkedésekkel hozzájárulnia ahhoz, hogy a kárpát-medencei szórványokban élő közel egymillió magyar a közös európai jövőkép birtokában, a jogrendben megalapozott biztonságban találja meg helyét a nemzeti közösségben, a Kárpát-medencében és az európai népek közös hazájában.

DEZSÉRI KÁLMÁN

Kérdések az EU Alkotmányos Szerződésének jövőjével kapcsolatban

Az EU integrációs fejlődésének egy fontos állomásához érkezett el, amikor 2004-ben befejeződött az Európai Tanács által életre hívott Konvent közel másfél éves munkája, amelynek eredménye az Alkotmányos Szerződés szövege lett. Az európai integrációs folyamatnak sok szempontból szüksége van működési rendszere reformjára azért, hogy a 25 tagú, s a jövőben még tovább bővülő Közösség képes legyen a globális versenyben helytállni. Az Alkotmányos Szerződés 2004 novemberében elkezdődött ratifikációs folyamata viszont megtört, amikor 2005 júniusában a francia és a holland népszavazás elutasította ezt, s emiatt sok szempontból kritikus helyzet alakult ki. Ebben a helyzetben számos kérdés és alternatíva merül fel azzal kapcsolatban, hogy mi is az EU szerepe Európa jövőjében, s milyen módon lehet továbblépni, a jogi és a politikai szempontokat figyelembe véve.

Az európai integráció és együttműködés évtizedeken átnyúló mélyülési, és ötszöri bővülési folyamata eredményeként a tagországok között igen összetett struktúrájú szerződések és megállapodások sora jött létre. A kompromisszumokkal terhelt módosítások következtében mára az EU-szintű döntéshozatal folyamata a tagországok lakossága számára szinte átláthatatlanná vált. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy az emberek mindinkább elidegenedtek azoktól az európai közös intézményektől, amelyek eközben egyre nagyobb számban hoztak, illetve hoznak a tagállamok polgárait közvetve és közvetlenül érintő döntéseket.

E problémák megoldását tűzte ki feladatul a Konvent számára az Európai Tanács 2001. decemberi, laekeni ülésén hozott döntésében. A testület alapvető feladata egy olyan dokumentum összeállítása volt, amely konszolidálja az összes korábbi szerződést, s ezzel a kormányzás jelentősen egyszerűsített keretét hozza létre. E dokumentumnak végül is az EU alkotmányaként kellett elkészülnie, mégpedig elsősorban azért, mert már az előző évtizedekben egyre nyilvánvalóbbá vált: az integrációs folyamatot még relevánsabbá kell tenni a tagországok állampolgárai számára. Ennek érdekében olyan utat kell találni, amely közelebb viszi az ún. Európa Tervet az ott élőkhez úgy, hogy az Uniót sokkal demokratikusabbá és átláthatóbbá teszi számukra. Egy európai alkotmány megalkotásától azt lehetett remélni, hogy a Konvent munkája során széles körű vita alakul ki Európáról, s az Európai Parlament (EP) tagjai választási kampányának is ez lesz a fő témája. A valóság viszont másként alakult: a szövegtervezet csak az EP-tagok megválasztása után készült el, s így kihasználatlanul maradt az Európa-méretű választási kampány nyújtotta kiváló lehetőség arra, hogy egy páneurópai vita alakuljon ki Európa jövőjéről.

A Konvent által kidolgozott dokumentumban újra meghatározták a hatalmi viszonyokat az EU és a tagországok nemzeti adminisztrációi között, valamint a számos uniós intézmény kapcsolatrendszerét illetően is. A javasolt módosítások egyszerűbbé és gyorsabbá tennék a döntéshozatali folyamatokat. Emellett kísérletet tesznek egy olyan fejlődés megkönnyítésére, amely nagyobb egységhez és központosított politikaalakításhoz vezet. A legfontosabb eredmény az lenne, hogy megváltoztatná a tagországok komplikált és körülményesen működő szavazati rendszerét, amelyet a Nizsai Szerződésben fektettek le, s helyette a kettős többség sokkal nyíltabb rendszerét vezetné be. Európa globális szerepének és súlyának növelését szolgálná a közös külpolitika megvalósítása is.

Az Alkotmányos Szerződés ratifikációja

Bár az Alkotmányos Szerződést 2004 októberében, Rómában a 25 tagország képviselői aláírták, hatályba csak akkor léphet, ha az Európai Parlament 2004. decemberi ratifikációját követően mindegyik tagország ratifikálná. A tagállamok közül tizenben kell az elfogadásról népszavazás keretében dönteni, a többi országban a nemzeti parlamentek hoznak erről határozatot. A ratifikációs folyamat 2004 novemberében kezdődött el, s kilenc állam pozitív döntése után azzal szakadt meg, hogy Franciaországban és Hollandiában a szavazók többsége nemmel válaszolt. Az EU két alapító tagja elutasító döntésének komoly politikai hatását az sem tudta ellensúlyozni, hogy ezt követően még másik négy tagország fogadta el az Alkotmányos Szerződést.

A francia és a holland referendum negatív eredményét már számos szempontból elemezték. Az egyértelmű, hogy mindkét esetben döntően az országos politikai viszonyok és a kedvezőtlen gazdasági folyamatok befolyásolták negatív irányba a szavazókat. Mindezek mögött viszont az a tény húzódott meg, hogy az EU tagországaiban a lakosság körében egyre növekedett egyrészt a nemzeti politikai elittel szembeni bizalmatlanság, másrészt az európai integrációs folyamattal kapcsolatos aggodalom. A bizalmatlanok és aggódók számának emelkedése és a két referendum negatív eredménye azt a jelzést küldi az európai politikai elitnek, hogy az EU-tagországok állampolgárainak jelentős része úgy véli: a fokozatosan integrálódó és bővülő Európa víziója már meghaladta azt a szintet, amely a számukra még elfogadható; továbbá a gazdasági és a külpolitikai területet tekintve ez az integrációs folyamat véleményük szerint már nem megfelelő irányba halad.

Számos közvélemény-kutatási elemzés azt is mutatja azonban, hogy a bizalmatlanság és az aggodalom nem jelenti az európai integrációs folyamattal szembeni teljes kiábrándultságot. Még a nemmel szavazók között is jelentős azoknak a számaránya, akik támogatják az EU integrációs fejlődését, de úgy vélik, hogy elutasító szavazatuk nyomán ismét megnyílik a lehetőség az Alkotmányos Szerződés újratárgyalására, s ennek eredményeként az integrációt sokkal jobban szolgáló szövegben lehetne megállapodni. Így az, hogy az ún. Európa Tervet elutasították volna, vagy hogy a brit euroskeptikus álláspont került volna túlsúlyba, téves értékelése lenne a kialakult helyzetnek.

Az Alkotmányos Szerződés ratifikálásának folyamata az egyes tagországokban

Ország	Eredmény	Dátum
Referendum		
Spanyolország	elfogadva	2005. február 20.
Franciaország	elutasítva	2005. május 29.
Hollandia	elutasítva	2005. június 1.
Luxemburg	elfogadva	2005. július 10.
Lengyelország		elhalasztva
Dánia		elhalasztva
Portugália		elhalasztva
Írország		nincs kiírva
Nagy-Britannia		felfüggesztve
Cseh Köztársaság		elhalasztva
Parlament		
Litvánia	elfogadva	2004. november 11.
Magyarország	elfogadva	2004. december 20.
Szlovénia	elfogadva	2005. február 1.
Olaszország	elfogadva	2005. április 6.
Görögország	elfogadva	2005. április 19.
Szlovákia	elfogadva	2005. május 11.
Ausztria	elfogadva	2005. május 25.
Németország	elfogadva	2005. május 27.
Lettország	elfogadva	2005. június 2.
Ciprus	elfogadva	2005. június 30.
Málta	elfogadva	2005. július 6.
Belgium		2005. nyár
Észtország		2005. ősz
Finnország		2005. ősz
Svédország		elhalasztva

A bizalmatlanság és az aggodalom erősödése többféleképpen is magyarázható. Az indokok között vannak gazdaságiak, politikaiak és szociális jellegűek. Részben talán a dokumentum formája is okolható azért, hogy az Alkotmányos Szerződést két országban elutasították, illetve több más tagállamban erősödik a vele kapcsolatos szkepticizmus. Mindenekelőtt jogosan felvetődhet a kérdés: helyes volt-e egy olyan dokumentumot alkotmánynak elnevezni, illetve olyan tartalommal megtölteni, amely a nemzeti alkotmányokra is jellemző, amely az EU-ra vonatkozó alapvető célok, intézmények és a gazdasági-politikai berendezkedést érintő normák mellett ezek viszonylag részletes leírását és szabályait is tartalmazza? Az Unió lakosságának számottevő része úgy vélte és véli, hogy a megalkotott, összességében több száz oldalas, és a mellékletek nélkül is 448 cikkből álló Alkotmányos Szerződés sokkal több lett, mint a jelenlegi jogi szabályozás konszolidálása és egyszerűsítése, s ezt már nem tudta, illetve nem tudja elfogadni. Az Alkotmányos Szerződés tartalmával és hosszúságával kapcsolatban jogosan merülhetnek fel ezek a kételyek, különösen annak tükrében, hogy pl. az USA alkotmánya mindössze 7 cikkből (article), és az első 4 cikkben összesen 21 részből (section) áll. Az Alkotmányos Szerződéssel kapcsolatos ilyen kifogásokat még az is tetézi, hogy számos pontját ellentmondásosan is

lehet értelmezni, s ez a tagországokban az elmúlt hónapok társadalmi és politikai vitái során nyilvánvalóvá is vált.

Kérdések a ratifikációval és az elutasító eredményekkel kapcsolatban. Az európai vízió erőssége: kormányköziség — föderalizmus

Az Alkotmányos Szerződés elfogadásáról tíz tagországban népszavazáson, a többi tagállamban pedig parlamenti jóváhagyással kell dönteni. A tartalom és a hosszúság problémáját tekintve viszont jogosan felmerülhet a kérdés: a tíz népszavazással döntő országban ez az Alkotmányos Szerződés megfelelően kommunikálható-e a választópolgárok számára, s ők vajon megértik-e annak tartalmát úgy, hogy elégséges ismeretet szerezve, megalapozottan tudjanak szavazni? A tíz tagországban különböző okok miatt kell népszavazást tartani. Van, ahol az alkotmány írja ezt elő (pl. Írországban), de van, ahol azért döntöttek így, mert a népszavazást sokkal demokratikusabb eszköznek tartják arra, hogy alapvető politikai dokumentumokat elfogadjanak. Ez sok szempontból pozitív dolog, mivel ilyen alkalmakkor a szavazók lehetőséget kapnak arra, hogy kinyilvánítsák a véleményüket. Ám ugyanakkor ez veszélyes eszköz is lehet, mivel nagyon gyakran az eredmény nem igazán a feltett kérdésre vonatkozóan alakul ki, hanem inkább a kormányzó politikai ellittel szembeni érzelmeket tükrözi. Részben ilyen okkal is magyarázható a francia és a holland referendum elutasító eredménye is.

Az Alkotmányos Szerződés tartalma és hosszúsága, valamint a népszavazás eredményét befolyásolni képes más fontos tényezők kockázata miatt igen erős az az érv, hogy a döntést a nemzeti parlamentekre, mint megválasztott és feltételezhetően megfelelő szakismerettel rendelkező népképviselőkre kell vagy kellett volna bízni. Természetesen ezzel kapcsolatban is felmerülhet a kérdés, hogy a parlamenti képviselők minden esetben szakmailag ténylegesen felkészültek-e a döntésük meghozatalára, vagy pedig a pillanatnyi politikai és pártpolitikai érdekek fogják őket vezetni a szavazatuk leadásakor? Vélhetően ez utóbbi eset sem zárható ki, de nagyobb a valószínűsége annak, hogy a parlamenti képviselők a hosszabb távú európai és nemzeti szintű politikai érdekeket átlátva és megértve hozzák, illetve hoznák meg a döntésüket. A kérdés alapvetően így az, hogy a közvetlen vagy a közvetett demokratikus döntéshozatal a megfelelőbb-e egy európai szintű kérdés eldöntésénél?

Fontos áttekinteni azokat a lehetséges indokokat és motivációkat, amelyek Franciaországban és Hollandiában a közvetlen döntés, azaz a népszavazás esetében az elutasító válaszokat generálták, illetve erősítették, s amelyek nem minden szempontból kapcsolódtak szoroson magához az Alkotmányos Szerződéshez. Nemcsak ezek jellege, hanem erősségük, illetve időben való tartósságuk is fontos szempont lehet. Ez a kérdés alapvetően azért lényeges, mert megmutatja, hogy e két ország társadalmának a politikai és gazdasági fejlődésre vonatkozó víziói Európa-orientáltak-e, vagy attól elfordulók. A különböző elemzések és közvélemény-kutatási eredmények azt jelzik, hogy téves lenne a francia és a holland elutasító népszavazási eredményt Európa-ellenesnek minősíteni. Ezzel szemben nagyon erős volt az uralkodó politikai

elittel való szembenállás érzése, s az Alkotmányos Szerződésről való döntés lehetősége protest-szavazásra nyújtott alkalmat¹.

Lényegesek azok a szempontok is, amelyek közvetetten már kapcsolódnak az Alkotmányos Szerződés egyes elemeihez vagy szelleméhez, bár ezek nem mindig egyértelműen meghatározhatók. A nemmel szavazók közül sokan úgy vélik, hogy a dokumentum bizonyos területeken túl messzire, más területeken pedig nem megfelelő irányba, illetve nem eléggé messzire jutott el. A franciák jelentős része szerint az Alkotmányos Szerződés gazdaságilag túl liberális, nem biztosít elegendő politikai ellenőrzést az európai folyamatok felett. Talán nem meglepő módon, ugyanezeket az érveket más tagországokban (pl. Nagy-Britanniában) éppen az Alkotmányos Szerződés előnyeként említették. Mindebből logikusan adódik a kérdés, hogy a jelenlegi európai közgondolkodásban mekkora az a konszenzusos közös alap, amelyre egy európai alkotmányt lehet megalkotni? Vagy pedig megfordítva ugyanezt: egy közös európai alkotmány képes-e olyan kohéziós erőt formálni, amely a ma még esetleg csak részeiben meglévő és amorf közös európai közgondolkodást egy konszenzusos közös alappá tudja átalakítani?

A gazdasági liberalizmust érintően téma volt az EU szolgáltatási irányelvének tervezete is, amely különösen a francia és a német közvéleményben kavart komoly vitákat és keltett ellenérzéseket. Az irányelvvel kapcsolatos félelmek is jelentős mértékben kedvezőtlenül befolyásolták az Alkotmányos Szerződésről rendezett francia népszavazást. Mindez további kérdésekhez vezet el az európai gazdaságirányítási modellekkel kapcsolatban. Sokan ugyanis úgy vélik, hogy Európa rivalizáló gazdasági táborokra osztható, amelyek közül az egyik egy elavult és hanyatló szociális modellt követ, míg a másik sikeresen halad előre a liberális reformok hullámán. Sokak véleménye szerint ez utóbbi tábort Nagy-Britannia vezeti. Ez viszont nagyon leegyszerűsített kép, ugyanis Európában számos társadalmi és gazdasági modell létezik, és Nagy-Britannia semmi esetre sem az egyetlen sikeres modell ezek között. Azaz, Európa nagyon is heterogén az országok társadalmi és gazdasági fejlődési útját tekintve. Mindez viszont megkérdőjelezi azt, hogy lehetséges-e olyan társadalmi és gazdasági modellt felvázolni az Alkotmányos Szerződésben, amely minden EU-tagország számára a lényegyet tekintve, a mai feltételek közepette elfogadható?

Az Alkotmányos Szerződés elutasításához vezet, ehhez közvetetten kapcsolódó kérdések közé tartozik Törökország EU-ba való belépésének lehetősége is. A „nem” szavazatot adó franciák igen jelentős része azzal a feltételezéssel él – s ez aggodalommal töltötte és tölti el őket –, hogy az Alkotmányos Szerződés lehetőséget biztosít majd Törökország csatlakozásának felgyorsulására. Az elmúlt évtized nemzetközi politikai eseményei és folyamatai kiélezték a keresztény és a muzulmán világ közötti kapcsolatokat, illetve újabb feszültségeket teremtettek az egyes EU-tagországok társadalmain belül. Mindezek a problémák áttételesen is kedvezőtlenül befolyásolták az Alkotmányos Szerződés megítélését. A kérdés

1 A júniusra kialakult politikai helyzetben a francia választók hozzáállását talán a következő párbeszéd (vagy inkább monológ) jellemezhetné: Választó: A válaszom, NEM! De egyébként, mi is a kérdés?

ebben az esetben az: hogyan és milyen eszközökkel lehetett volna az ilyen irányú fejleményeket elkerülni?

A negatív szavazatok általában egyfajta frusztrációt jeleznek az integrációs folyamat szemben. Ezeknek az elutasító nézeteknek a teljes figyelmen kívül hagyása azzal a kockázattal járhat, hogy még azokat a szavazókat is elidegenítheti az európai integráció továbbvitelének víziójától, akik ugyan bizonytalanok, de még nem teljesen osztják az euroszkeptikusok véleményét. Így azokban az országokban különösen érzékeny az Alkotmányos Szerződéssel kapcsolatos politikai helyzet, ahol a népszavazás csak véleménynyilvánító, és nem ügydöntő, s eredményét a parlament figyelmen kívül hagyhatja, egy igenlő szavazati eredménnyel megváltoztathatja. Az ilyen helyzet önromboló hatású, és a demokrácia gyakorlásával szembeni kételyeket erősítheti az, ha az állampolgárok kinyilvánított véleményét ilyen formában és mértékben figyelmen kívül hagyják.

A közvélemény alakulása szempontjából fontos elem a politikai elit európai integrációs fejlődés iránti elkötelezettségének erőssége és jellege. Tény, hogy számos tagországban a politikai elit jelentős része számára – és gyakran a kormányaik számára is – az Európa-politikában a fő vezérlő elv a kormányköziség, miközben a szupranacionalizmus vagy föderalizmus központi értékei és elvei nagy szerepet játszottak az európai integráció fejlődésében, illetve hatékonyan szolgálták azt. A politikai elit és a kormányok mindig szívesen azonosítják magukat az Európa-eszmével, amikor valamilyen népszerű eredmény születik. De ez az elkötelezettség sokszor csak látszólagos, mivel ha az érdekek úgy kívánják, nagyon könnyen megtagadják azt. Talán az egyik legutolsó példa lehet, amikor az Európai Tanács 2005 márciusában magasztalta azokat a kezdeményezéseket, amelyek részei a lisszaboni stratégiának, s előrelépést jelentenek az innováció, a kutatás és az oktatás területén. Majd ugyanaz a politikai vezetés, és mögötte ugyanaz a politikai elit elutasította a következő, a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektívát. Azaz azt a költségvetést, amely lehetővé tenné többek között az előbb említett kezdeményezések megvalósítását, amelyeknek az alapvető feladata éppen az lenne, hogy a változó világgazdasági feltételek között megnövekvő jelentőségű európai kohézió és integráció előrevitelét segítsék. Így jogosan merül fel a kérdés, hogy hol van az európai szolidaritás, hol van az a közös kohéziós alap, amelyre az Alkotmányos Szerződésnek is épülnie kell?

Az európai politikai elit jelentős részének az álláspontja az európai integráció jövőjével kapcsolatban vegyes és változó, s ennek sokszor a pillanatnyi politikai érdekek alakulása az alapja. Mindennek következtében a politikai elit nem egyértelműen kötelezte el magát az Alkotmányos Szerződés mellett sem. Így a költségvetésről szóló vita is szinte kizárólag arról szólt, hogy legyen „igazságos visszatérítés”. Pedig a vitának nem csak arról kell szólnia, hogy egy-egy ország mennyit fizet be és kap vissza, mivel már középtávon minden tagország élvezheti egy dinamikus és prosperáló EU előnyeit. Ennek a folyamatnak pedig része az Alkotmányos Szerződés életbe léptetése. Úgy tűnik, hogy szinte egyedül csak a Bizottság az, amelyik folyamatosan és konzekvensen tudja emlékeztetni a tagországokat erre az alapvető realitásra.

Milyen, már rövid távon jelentkező hatásai lehetnek a ratifikációs folyamat megszakadásának?

Ma még talán nehezen határozhatók meg az Alkotmányos Szerződés elutasításának, illetve elhúzódó bevezetésének következményei, amelyek akár már rövid távon is érezhetőek lesznek. Meg lehet próbálni ezeket bizonyos szempontok szerint csoportosítani, s talán a legegyszerűbb az, ha politikai, intézményi és működési, valamint gazdasági kategóriákba soroljuk őket.

A politikai hatások között talán az egyik legfontosabb az EU számára az elmúlt évekig kiemelt jelentőséggel bíró francia-német tengely működése. Ez jelentette ugyanis az EU számára a „vezető erőt” (leadership), amelynek hathatósága, valamint a tagországok részéről az ez iránt érzett bizalom az utóbbi időkből csökkent. Bár Nagy-Britannia bevonásával kísérlet történt a „vezető erő” kibővítésére és megerősítésére, de ez mindeddig nem járt különösebb sikerrel. A franciaországi népszavazás nemleges eredménye, valamint a német belpolitikai problémák és a rossz gazdasági helyzet miatt gyengülő gazdasági húzóerő miatt a francia-német tandem jelentősége kisebb lett az Európa-politikában. Nagyon kedvezőtlen egybeesés az, hogy az európai politikai vezető szerep gyengülése együtt jár az Alkotmányos Szerződés ratifikációs folyamatában bekövetkezett megtorpanással és a jövőt, illetve a kivezető utat illető komoly bizonytalansággal.

Ebben a helyzetben fontos kérdés az, hogy lesz-e a tagországoknak valamilyen más formációja, amely valamiképpen szerepet fog, akár és tud is vállalni az európai integráció fejlődési irányának meghatározásában? Természetesen alternatív politikai törekvések is felerősödhetnek, például hogy a francia politika nagyobb hangsúllyal próbál – Németországgal együtt – az európai politika irányításának magjában (core group) maradni, részben bizonyítandó a népszavazási eredmény ellenére is meglévő európai elkötelezettségüket. Ám éppen a népszavazási eredmény miatt, valószínűleg bizonyos árat kell majd a franciáknak fizetniük azért, hogy elfogadják a magban további szerepüket. Ennek első területe talán a 2007–2013-as időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva egyes tételei lesznek, különösen a közös agrárpolitika. Egy másik terület pedig valószínűleg Nagy-Britannia politikai szerepének és súlyának megnövekedése lesz, részben attól függően, hogy a brit kormányzat tud-e valamennyire is változtatni az európai politikáját általában jellemző ellenző álláspontján, és sikerül-e a többi tagország számára is vonzó, az európai integráció mélyítését célzó nézeteket felvállalnia.

Az Alkotmányos Szerződés elutasításának következményei között az intézményi és működési hatások sorából számos említhető. A legalapvetőbb, hogy a Nizzai Szerződés elemei maradnak, illetve lépnek életbe, s nem kerül majd sor az Alkotmányos Szerződésben elfogadott változtatások bevezetésére. Ennek értelmében nem alkalmazzák a Tanács döntéshozatali rendszerében az Alkotmányos Szerződésben foglalt kettős többséget, hanem megmaradnak a Nizzai Szerződésben meghatározott szavazati súlyok. Ugyanígy nem kerül sor több olyan változtatás bevezetésére, amelyek egyszerűbbé és gyorsabbá tennék a döntéshozatali folyamatokat, illetve módosítanák az EU-intézmények kapcsolatrendszerét. A 25 tagúra bővült Unióban minden-

képpen szükség lesz ezekre a módosításokra, s így a kérdés csak az, hogy milyen formában lesz ez lehetséges? Érdemes lesz-e várni az Alkotmányos Szerződés esetleg mégis teljes körű ratifikációjára a tagországokban, vagy pedig ésszerűbb egy külön szerződés keretében elfogadni ezeket a változtatásokat?

Egy másik fontos terület a megerősített együttműködés (enhanced cooperation) lehetősége, ugyanis az Alkotmányos Szerződés nagyobb lehetőséget biztosít erre, mint a Nizzai Szerződés. A tagországok közül különböző célokkal létrehozható csoportok könnyebben és sokkal hatékonyabban működhetnének az új szabályok alapján, mivel ezek lehetővé tennék a minősített többségi döntést az egyes csoportokon belül. A Nizzai Szerződés viszont inkább csak az általános kereteket határozta meg az ilyen országcsoportok számára. Így a kérdés az lesz, hogy az Alkotmányos Szerződés életbelépésének bizonytalansága miatt a Nizzai Szerződés alapján az együttműködésnek ez a formája eredményes lesz-e, ugyanis ennek alkalmazására mindeddig még nem került sor.

Éppen az emelt szintű együttműködés területén várta a francia politika azt, hogy az Alkotmányos Szerződés lehetővé teszi majd az ún. Szociális Európa együttműködés létrehozását. Ennek keretében olyan kérdések is többségi döntés tárgyai lehetnének, mint például az adózás, amely problémakör – mindeddig a brit ellenállás miatt – még most is egyhangú döntést igényel. Az Alkotmányos Szerződés alapján a Szociális Európa csoporton belül lehetővé válna a „fiskális és szociális dömpingről” való lemondás, sőt fiskális kérdések esetében is alkalmazni lehetne a minősített többségű szavazási rendet, amit a Nizzai Szerződés viszont nem tesz lehetővé. A „fiskális és szociális dömpinggel” általában a közép-európai új EU-tagországokat szokták vádolni, így az Alkotmányos Szerződés szabályai szerinti működés lehetőségének elmaradása bizonyos szempontból nekik kedvez. Ha viszont elfogadnák az Alkotmányos Szerződést, akkor egy Szociális Európa csoport alapvetően csak kétféleképpen tudna sikeresen működni: egyrészt, ha mindegyik vagy a legtöbb tagország részt venne benne; másrészt, ha a csoportban részt vevők megkövetelnék a csoportban részt nem vevőktől, hogy az előbbiekre irányuló áruszállítások és szolgáltatásnyújtások esetén teljesítsék a csoportban érvényes előírásokat. Egy ilyen helyzet viszont azt jelentené, hogy az EU egységes belső piaca felbomlana.

Az Alkotmányos Szerződés ratifikálásának jogi és politikai kérdései

Az Alkotmányos Szerződés minden tagország részéről történő ratifikálása körüli bizonytalanságnak valószínűsíthetően jogi és alkotmányossági szempontból is lehetnek – akár már a közeljövőben – következményei. Így nemcsak az EU jövőjének politikai dimenzióit szükséges figyelembe venni, hanem alapvetően arra a kérdésre is válaszolni kell, hogy az európai integráció folyamata valóban egy fontos változási szakaszban van-e, s hogy az Alkotmányos Szerződés is újabb valódi változásokat eredményezne-e, vagy pedig ez csak egy egyszerű folytatása az *acquis communautaire*-nek? Azaz: az Alkotmányos Szerződés egyszerű folytatása a korábbi folyamatoknak, vagy pedig a változások egy jelentős mérföldköve lehetne?

Mindezzel összefüggésben lényeges kérdés, hogy jogi és alkotmányos értelemben van-e értelme, előrevívó jelentősége az Alkotmányos Szerződésnek, vagy pedig inkább olyan kérdésekhez nyúlt, amelyek nem igényeltek változtatásokat, esetleg – ami még kedvezőtlenebb lenne – felborított olyan érzékeny egyensúlyokat és rendszereket, amelyek a nemzeti és az EU-szintű jogi rendek között alakultak ki, s amelyek az Unió jelenlegi alkotmányos berendezkedése alapul? A válasz valószínűleg nem lehet egyértelműen igen vagy nem. A pontos értékelés inkább az, hogy az Alkotmányos Szerződés jogi és alkotmányos értelemben mindenképpen előrelépést jelentene, ugyanakkor azonban olyan változtatásokat is tartalmaz, amelyek a korábban kialakult érdekvizonyokat kisebb-nagyobb mértékben érintenék. Az egyértelmű, hogy a 25 tagúra bővült EU már nem működhet ugyanolyan keretek között, mint amikor az európai integrációs folyamatban részt vevő országok száma 6, majd 9, aztán 12, s végül 15 volt. A változtatások szükségesek, a kérdés az, hogy milyenek legyenek, s hogy a szavazók el tudják-e fogadni?

Jogi szempontból fontos felvetni, hogy az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának megakadása miatt vajon a tagországok nemzeti bíróságai növekvő fenntartásokkal fogják-e elfogadni az EU jogi doktrínáit? Fokozottabban alakulnak-e majd ki ilyen helyzetek az új tagországokban, ahol az olyan elvek elfogadási folyamata, mint pl. az EU-jog felsőbbbsége (szupremáció) és ennek közvetlen következményei, nyilvánvalóan megkérdőjelezzik a csak nemrégiben visszanyert nemzeti szuverenitást? Ha ilyen fejleményekre sor kerülne, akkor feltételezhetően olyan területekre koncentrálnának, ahol a közösségi jog új formái – különösen a harmadik oszlop (bel- és igazságügyi együttműködés) területén – alkotmányos kihívásokat okoznak a tagországok nemzeti jogrendszerében².

Az Alkotmányos Szerződés ratifikációja megtorpanásának egyik legfontosabb, s valószínűleg hosszabb távon is érezhető hatása lesz a szupranacionalista/föderalista és a kormányközi politikagyakorlási elvek közül az utóbbi felé várható eltolódás, azaz ennek számottevő megerősödése. Az Alkotmányos Szerződés ugyanis megpróbálta összeegyeztetni a kormányköziséget és a föderalizmust, a szabadpiaci elveket és a dirigizmust, az atlanticizmust és az európaizmust, a nagy országok és a kis országok speciális érdekeit, valamint az új és a régi tagországok szempontjait. Így ez a dokumentum több szempontból is pozitív lépés lehetne nem elsősorban egy jövőbeli szuperállam kialakulása felé, hanem inkább egy olyan különleges alkotmányos megállapodást célzó folyamatos tárgyalás felé, amelyben a kormányzás látszólagos ellentmondásait egy többszintű alkotmányos politikacsinálás keretében lehetne megoldani.

A ratifikációs folyamat megakadása után a kérdés az, hogy a jogalkotási folyamat az EU-n belül ugyanúgy folytatódik-e majd, mint korábban, vagy pedig bizonyos fokú visszalépésre kell számítani? Ez utóbbi esetén pedig megtörténik-e, hogy az Alkotmányos Szerződés elfogadása révén ígért és várt pozitív folyamatosság helyett fenyegető negatív változásokra kerül sor? A pozitív folyamatosságot az eredményez-

2 Pl. az európai elfogatóparancs egy olyan kérdés, amely esetében több nemzeti jogrendszer alkotmányos problémákat vet fel (pl. Lengyelország, Németország).

né, ha az Alkotmányos Szerződés ratifikációja lényegében kodifikálná az *acquis*-t. A negatív változások pedig azt jelentenék, hogy olyan kihívások jelentkeznek majd, amilyenekkel az EU alapvető jogi rendjének még nem kellett szembenéznie. A jelenlegi szerződési keret legnagyobb hiányosságai azok, amelyek lényegében megakadályozzák egy koherens európai közös akarat kialakítását, ugyanis a hatalom legnagyobb része még mindig a tagországok kormányzatainak kezében van; továbbá a vétőzási pontok a döntéshozatalban éppen ott sokszorozódtak meg, ahol a legkevésbé van rá szükség, miközben ezzel ellentétben, túlságosan leegyszerűsítették a döntéshozatalt ott, ahol pedig sokkal komplexebb döntéshozatali rendszerre lenne szükség. A kérdés itt az lesz, hogy világos és egyértelmű alkotmányos szabályok, valamint precedensek hiányában a tagországok kormányzatai hajlamosak lesznek-e majd arra, hogy egyszerűen figyelmen kívül hagyják a közösségi szintű törekvéseket, és nagyobb szerepet adjanak a nemzeti és a kormányközi döntéseknek?

Az elmúlt évtizedek egyes eseményei (pl. a Maastrichti Szerződés, a Nizzai Szerződés és a mostani Alkotmányos Szerződést elutasító referendumok) azt az üzenetet hordozzák, hogy olyan új politikai tényező alakult ki az európai alkotmányos viszonyokban, amelyet az európai politikai vezetők sokáig több szempontból figyelmen kívül hagytak. Ez az új tényező a közvélemény. Ezek az események azt jelzik, hogy egyre erőteljesebbé vált a politikai igény: az újabb és újabb európai szerződéseket nemzeti referendumok révén tegyék a 'nép mérlegére'. Az Alkotmányos Szerződés – minden érdeme ellenére – úgy minősíthető, mintha a szövegének megfogalmazói nem igazán lettek volna tudatában annak, hogy a dokumentumról referendumok révén az európai választók jelentős része közvetlenül is állást fog foglalni. Ez olyan hiba volt, amit az EU-nak nem szabad még egyszer elkövetnie. Éppen ezért világosan kell látni, hogy az Alkotmányos Szerződés jövőbeli módosítása esetén – de akár újabb szerződések elfogadásakor is – az EU-tagországok valószínűleg még nagyobb körében érzik majd a politikai vezetés szükségesnek és kényszerítőnek azt, hogy referendum révén történjen meg a döntéshozatal, s ne csak a nemzeti parlament szavazzon róla. Ennek persze messzire nyúló hatásai lesznek. Mindenekelőtt a javasolt szerződések tartalmával kapcsolatban sokkal tisztábban és egyértelműbben kell érvelni azért, hogy közérthető és elfogadható legyen a választók számára.

Mindezzel összefügg, hogy az EU-nak kétségkívül sajátos problémái is vannak, így az átláthatóság, a hatékonyság és a demokrácia deficitje. Ezeket a problémákat a tavalyi kibővítés valószínűleg még fokozta is, s az Alkotmányos Szerződésnek ezekre is megoldást kell adnia. A francia és a holland referendum elutasító eredményét megelőző kampány során elhangzott érvek nem azt mutatták, hogy a szavazók elutasítanának egy jól megalkotott javaslatot, amely ezeket a problémákat kezelni tudná. De az is nyilvánvalóvá vált, hogy egy ilyen javaslatnak megvitathatónak és igazolhatónak, érthetőnek és vonzónak kell lennie az európai választók legszélesebb körei számára, akik pedig a nemzeti politikai kultúrájukat és az EU-hoz való viszonyukat tekintve igen nagy mértékben különbözők. Az eddigi tapasztalatok alapján azt lehet mondani, hogy a következő szerződéseknek már sokkal inkább szűkebb témákra kell koncentrálniuk, és jóval kevésbé kell ambiciózusnak lenniük, mint amilyen az Alkot-

mányos Szerződés. Ennek megfelelően, egy sokkal pontosabban meghatározott és szűkebb feladatkörrel kell megbízni egy újabb Konventet, ha egyáltalán egy ilyen megválasztására a jövőben sor kerülne, mint az előzőt. Továbbá, az Európai Tanácsnak azt is folyamatosan ellenőriznie kell majd, hogy egy új Konvent ne mást, hanem csak a jól meghatározott mandátumát végezze el. Az elkövetkező években az EU-nak egyáltalán nincs szüksége ugyanis olyan nagymértékű kudarcokra, mint amit most az Alkotmányos Szerződés ratifikációs folyamata jelent.

Kiütkeresés

Az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának folyamatában kialakult helyzet egyik legbonyolultabb kérdése az, hogy miként lehet belőle kikerülni. Eddig két olyan ország szavazói mondtak nemet, amelyek az EK alapítói közé tartoznak, s ezért a döntésük nagyobb politikai figyelmet, hangsúlyt kapott. A két nemleges népszavazási eredmény figyelmen kívül hagyása értelmetlen és arroganciát tükröző lenne. Így kérdés az, hogy van-e értelme folytatni a ratifikációk folyamatát? Vagy pedig éppen ellenkezőleg, annak van racionalitása, hogy a ratifikációs folyamatot folytatni kell azért, hogy a megoldáshoz közelebb kerüljön a 25 tagország.

A politikai döntéshozók számára lényeges kérdés, hogy ilyen körülmények közepe és bizonytalanságok mellett érdemes-e folytatni a népszavazásokat. Az Európai Tanács június 16-ai ülésén az európai politikai vezetők arról döntöttek, hogy az alkotmányjövőjével kapcsolatban egy ún. „reflexiós periódust” kell elindítani. A hivatalos nyilatkozatuk azt hangsúlyozta, hogy az EU-tagországok állam- és kormányfői továbbra is meg vannak győződve arról, hogy az Alkotmányos Szerződés értékes és hasznos dokumentum. Megítélésük szerint a francia és a holland népszavazási elutasítás nem kérdőjelezi meg ezeknek az állampolgároknak az európai konstrukciót alapvetően támogató hozzáállását. Viszont szükség lesz egy széles körű, európai méretű vitára, amelyben részt vesznek az állampolgárok, a civil szervezetek, a politikai pártok és a nemzeti parlamentek, s amely során fel kell vetni azokat a kérdéseket és aggodalmakat, amelyek a népszavazások kapcsán felmerültek.

A javasolt „reflexiós periódus” egy évig tarthat, s az osztrák EU-elnökség vége felé, valószínűleg 2006 júniusában, az Európai Tanács ülése egy általános értékelésben vonja majd meg a nemzeti viták eredményeit, és dönteni fog arról, hogy miként lehet továbblépni. Ugyanakkor az Európai Tanács elnöke, a luxemburgi miniszterelnök külön nyilatkozatában azt hangoztatta, hogy a ratifikációs folyamatot nem szabad félbeszakítani. A ratifikációs folyamat végét viszont egy évvel – 2007 közepére – kitolták. A kibontakozó viták azt mutatják, hogy sohasem volt az Alkotmányos Szerződés ratifikációjára egy B-terv, s hogy nagyon erős az a politikai érdek, miszerint fel se merüljön a Szerződés újratárgyalásának javaslata.

Az persze ma még teljesen nyitott kérdés, hogy kell-e, lehet-e, s ha igen, hogyan lehet a két nemleges eredményt megváltoztatni. Politikailag és jogilag lehetséges-e ugyanarról a kérdésről mindaddig újra és újra szavaztatni a népet, amíg a kívánatos szavazási eredményt el nem lehet érni?

Megismételt népszavazásra első látásra példaként említhetők az ír és a dán népszavazások. Ám ha ezeket – különösen az ír eset részleteit – tekintjük, akkor rögtön megérthető, hogy ezek nem igazán követhetők. Írországból kétszer szavaztak a Nizzai Szerződéssel kapcsolatban, de igazából nem is a szerződésről magáról, hanem a szerződés miatt szükségessé váló alkotmánymódosításról. Az ír alkotmány ugyanis a nemzetközi szerződések életbeléptetéséhez nem igényel elfogadó határozattal záruló népszavazást, hanem az ezekkel a szerződésekkel összefüggésben esetleg szükségessé váló alkotmánymódosításokat kell népszavazással megerősíteni. Így a sikertelen első népszavazást követő másodikon a kérdések sok tekintetben eltérőek voltak, mert az alkotmánymódosítási javaslatokat változtatták meg. Franciaország és Hollandia esetében a népszavazási kérdések közvetlenül az Alkotmányos Szerződés elfogadására vagy elutasítására vonatkoztak.³ A nemleges válasz a választópolgárok nagyobb hányadának véleményét tükrözte. Azt, hogy ezek a vélemények pillanatnyi érvényűek, vagy alapos meggyőződésen alapulóak-e, komoly közvélemény-elemzések mutatják majd meg. Az eddigi értékelések inkább az előző megállapítást támasztják alá. Ennek ellenére a kérdés itt az lesz, hogy lehet-e ugyanerről a kérdéssről megint népszavazást rendezni, annak reményében, hogy a közvélemény nagyobb hányadának véleménye igenlő lesz?

A közvélemény informálása és meggyőzése már most komoly figyelmet kapott. A luxemburgi miniszterelnök javasolta ún. 3D-terv elemei, a demokrácia, a dialógus és a vita (debate), azt az utat jelölhetik ki, amely segítheti az európai polgárokat abban, hogy újra kapcsolódjanak az EU integrációs céljainak megvalósításához. Ez a terv szorosan kapcsolódik a Bizottság kommunikációs elképzeléseihez és terveihez is, amelynek részeként kampány indul az európai állampolgárok és az európai intézmények közötti dialógusra.

Az Európai Parlament meghatározó frakciói úgy látják, hogy szoros kapcsolat van az Alkotmányos Szerződés ratifikációs folyamata és a költségvetési terv között is, valamint határozottan kiálltak amellett, hogy az EU-nak tovább kell haladnia a politikai unió felé, és nem térhet vissza egy szabadkereskedelmi övezet integrációs színvonalára. Értékelésük szerint sem lehet a francia és a holland elutasító népszavazási eredményt úgy tekinteni, mint amelyek az európai integrációs folyamatot ellenzik, hanem inkább úgy, hogy ehhez az eredményhez az európai jóléti állam rendszerének fokozatos erodálása miatti félelem vezetett. E félelmeket és aggodalmakat csak olyan szabályozások bevezetésével (pl. a szolgáltatás-liberalizálási irányelv) lehet legyőzni, amelyek társadalmilag sokkal nagyobb körben elfogadottak. Az európai méretű társadalmi viták lefolytatása és az Európa Terv megvalósításának folytatása mellett érvelt hat ország (Ausztria, Finnország, Lengyelország, Németország, Olaszország és Portugália) államfője is abban a közös nyilatkozatban, amelyet 2005. július 15-én tettek közzé. Ebben kényszerűen azt kellett megállapítaniuk, hogy az EU jelenleg nem népszerű, de úgy érveltek, hogy a gazdasági prosperitás biztosítása révén vissza lehet nyerni a támogatást. Ennek érdekében azt szeretnék, ha egyrészt jól működő piacgazdaság lenne, másrészt

³ A francia népszavazáson feltett kérdés így szólt: „Approuvez-vous le projet de loi qui autorise la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe?”

pedig társadalmi igazságosság, a gazdaságot pedig az egyensúly jellemezze, ami az európai modell lényege, csak ez tudja biztosítani az európai állampolgárok hosszú távú jólétét. Ennek elérése érdekében is ki kell használni a reflexiós időszakot.

Jogi és politikai szempontok a ratifikációs folyamat következő két évére

Az EU-n belül az Alkotmányos Szerződéssel kapcsolatos vélemények és hozzáállások természetesen jelentősen különböznek. Azokat a politikákat – vagy ezeknek egyes elemeit –, amelyeket egyes tagországok élesen kritizálnak és elvetnek, más tagországok lelkesen támogatják. Így az EU jövőjével kapcsolatban nemcsak a kritikusoknak, azaz az euroszkeptikusoknak vannak megjegyzéseik, hanem az EU-pártiaknak is. Emiatt különösen fontos, hogy az EU vezetői egy nyitott és széles körű vitát kezdeményezzenek és folytassanak le, és ne a felvetett problémáknak az asztalról való leseprésével válaszoljanak. Egy ilyen vitának valószínűleg vissza kell mennie egészen az alapkérdésekig, s ezek között is talán a legfontosabb az a kérdés lesz, illetve marad, hogy végül is mi az európai integráció célja?

A francia és a holland ratifikációs folyamat negatív eredményét követően már a gyakorlati kérdések szempontjából vetődött fel, hogy mit kell tenni, merre van a kialakult helyzetből a kiút? Alapvetően két válasz adható: az egyik az, hogy a ratifikációs folyamatot le kell állítani, a másik pedig az, hogy a ratifikációs folyamatot mindenképpen folytatni kell. Mindkét álláspontnak vannak jogi, valamint politikai szempontjai.

A ratifikációs folyamat leállítása mellett különböző érvek szólnak. Közülük az egyik legfontosabb, hogy a további ratifikációk jogi szempontból értelmetlenek és politikailag romboló hatásúak. Értelmetlen a folytatás, mivel minden tagországnak ratifikálnia kellene az alkotmányt ahhoz, hogy életbe léphessen. Így akár egyetlen elutasító eredmény is elegendő a teljes kudarchoz. Azaz a mostanra kialakult helyzeten a soron következő tagországok elfogadó döntései sem tudnak majd változtatni. Ilyen körülmények között helyesebb inkább leállítani a költséges és ellentmondásos folyamatot, mivel ez sosem érheti el a célját.

A ratifikációs folyamat leállítása melletti politikai érvek nagyon eltérőek. Az euroszkeptikusok szemében már az alkotmány gondolata is elhibázott volt a kezdetektől. Véleményük szerint se a Konventre, se az IGC-re, s végül a Szerződés aláírására sem volt szükség. Az euroszkeptikusok mellett vannak Európa-pártiak is, akik a jelenlegi körülmények közepette szintén a felfüggesztés mellett érvelnek, de természetesen más szempontok alapján. Ez utóbbi vélemények szerint az eddigi elutasító referendumi eredmények a sorban következő tagországok választóiban erősíthetik az elutasító álláspontot, ami esetleg még többségi állásponttá is válhat. Emiatt jobb a ratifikációs folyamat leállítása, mielőtt még tényleg visszafordíthatatlan helyzet alakulna ki. A reflexiós időszak a kisebbik rosszat jelenti majd, ugyanis ez idő alatt a tagországoknak lehetőségük nyílik arra, hogy bizonyos korrekciók révén visszaállhassanak az európai integráció nyomvonalára. Természetesen az időkeretek, a módszerek és az eszközök részben megváltoztathatók lesznek úgy, hogy ezek alapvetően nem veszélyeztetik majd az integrálódás fő irányát.



A fent említett jogi és politikai érvek komolyak, és megfelelő módon figyelembe is kell ezeket venni, de mindez nem jelenti azt, hogy a ratifikációs folyamat folytatása mellett szóló jogi és politikai érvek ne lehetnének erőteljesebbek. Így a ratifikációs folyamat folytatása mellett legfontosabb jogi érvet az Alkotmányos Szerződés mellékletében szereplő 30. Nyilatkozat tartalmazza⁴. Eszerint, ha az aláírástól számolva két év múlva a tagországok minimum négyötöde ratifikálta az Alkotmányos Szerződést, és a többi országban ezzel kapcsolatban nehézségek vannak, akkor az Európai Tanácsnak foglalkoznia kell ezzel az üggyel.

Jogi szempontból mindenekelőtt az Európai Tanács összehívásának kérdése érdekes. Az Európai Tanácsnak foglalkoznia kell az Alkotmányos Szerződés jövőjével, ha néhány ország kivételével a tagországoknak minimum négyötöde, azaz 20 tagállam, két év alatt sikeresen ratifikálta az Alkotmányos Szerződést. A 20 sikeres ratifikáció így egy fontos küszöbérték, mivel ennek elérése után az Európai Tanácsnak kötelező foglalkoznia a kialakult helyzettel és értékelnie azokat a problémákat, amelyek a ratifikáció elutasításából fakadnak. Továbbá, az EU alapelveinek megfelelően a tagországoknak együtt kell dolgozniuk lojálisan és jó szándéktól vezérelve annak érdekében, hogy pozitív eredményt érhessenek el.

A 30. Nyilatkozat nem tesz különbséget a tagországok között, így minden ország ugyanolyan jelentőséggel bír, s emiatt a minimum négyötödös ratifikációs küszöb a meghatározó tényező, s nem pedig az elutasító, illetve az elfogadó döntést hozó országok köre. Egy másik elem az, hogy a nyilatkozat kétéves időt ad a ratifikálásra, s utána, ha a négyötödös arány teljesül, akkor az Európai Tanácsnak kell megoldást találnia. Alapvetően tehát ezeknek a tényezőknek lesz meghatározó szerepük a ratifikációs krízisből kivezető út megtalálásában.

A 30. Nyilatkozat, azzal, hogy két évet biztosított a ratifikációhoz, egyben arra is utal, hogy a tagországok kötelesek ez idő alatt mindent megtenni azért, hogy a saját ratifikációs folyamatuk ebben az időben meg is történjen. A Nyilatkozat alapján egyetlen tagországnak sincs igazán joga a ratifikációs folyamat felfüggesztésére. Még az sem jelenthetne okot erre, hogy más tagországban a ratifikáció ügye megbukott. A ratifikációs folyamat folytatása az egyetlen út annak eléréséhez, hogy kiderüljön, teljesül-e a minimum négyötödös küszöb, vagy nem. Az egyetlen indok a ratifikációs folyamat felfüggesztésére csak az lehet, ha már több mint öt országban elutasították az Alkotmányos Szerződést, mivel akkor már semmiképpen sem teljesülhet a Nyilatkozatban meghatározott négyötödös arány. Csak ebben az esetben nyílik lehetőség arra, hogy az Alkotmányos Szerződésről újra vitát kezdeményezzenek.

Jogi szempontból azt a konklúziót lehet levonni, hogy mindegyik tagországnak végig kell vinnie a ratifikációs folyamatot a meghatározott időn belül, s akármelyik ország elutasító ratifikációs döntése – ha még nem érte el a számuk az ötöt – nem igazolhatja bármelyik másik ország olyan döntését, hogy felfüggeszti a saját ratifiká-

⁴ Az Alkotmányos Szerződés szövege: „The Conference notes that if, two years after the signature of the Treaty establishing a Constitution for Europe, four fifth of the Member States have ratified it and one or more Member States have encountered difficulties in proceeding with ratification, the matter will be referred to the European Council.”

ciós folyamatát. A ratifikációs időszak lejárta után, ha az Alkotmányos Szerződést elfogadó országok száma minimum 20, akkor a tagországoknak az Európai Tanáccsal együtt mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy megmentsék – azaz valamilyen formában érvénybe léptessék – az alkotmányt, vagy legalábbis annak tartalmát, illetve megfelelő megoldást találjanak a kialakult helyzetre.

Az sem lehet megfelelő ellenérv, hogy a 30. Nyilatkozatnak nincs jogi ereje mindaddig, amíg az ezt tartalmazó szerződés nem lépett hatályba. A nemzetközi jog és a joggyakorlat elismeri azt, hogy lehetnek a ratifikálandó szerződéseknek olyan pontjai, amelyek már a szerződés aláírásának pillanatában érvénybe lépnek⁵. Azt sem lehet állítani, hogy a 30. Nyilatkozat nem kötelező érvényű, mivel csak a szándékok kinyilvánítását tartalmazza. Egy szerződéshez csatolt nyilatkozat jogi ereje elsősorban nem az elnevezésétől, hanem a tartalmától függ. Továbbá ezt a nyilatkozatot az EU rendszerének a keretében kell értelmezni, különösen a jóhiszeműség és a lojális együttműködés elvének fényében, amely elveket az Európai Bíróság igen gyakran hangsúlyoz az ítéleteiben. Azok az előírások, amelyek a Nyilatkozatra visszavezethetők, éppen ezeknek az elveknek megfelelőek, s így meghatározzák azt, hogy mit kell a tagországoknak tenniük a ratifikáció kérdésében a jóhiszeműség és lojális együttműködés elve alapján. E szabályok jogi erejét nem lehet megkérdőjelezni. Abban meg lehet ugyan állapodni, hogy a 30. Nyilatkozatot meg lehessen változtatni, de akkor viszont mindegyik tagországnak el kell fogadnia azt, hogy az a legjobb megoldás, ha a ratifikációs folyamatot felfüggesztik.

Alternatív döntési lehetőségek és az Alkotmányos Szerződés jövője

Vannak olyan politikai megfontolások is, amelyek a ratifikációs folyamat folytatását támogatják. Az egyik alapvető pont, miszerint egyáltalán nem biztos, hogy egy elutasító ratifikációs döntés hatására a következő országokban is elutasító eredmény születik. Egy elutasító eredménynek lehet ellenkező hatása is, mégpedig az, hogy mobilizálja az Alkotmányos Szerződés elfogadása mellett érvelő erőket. Ugyanilyen megfontolások alapján vetik el azt is, hogy a ratifikációs folyamat felfüggesztése, azaz egy szünet révén elkerülhető lenne az olyan nagyobb veszélyek bekövetkezése, amelyek az egész integrációs folyamatnak komoly károkat okozhatnak. Nem elfogadható az a javaslat sem, hogy egy tagország elutasító eredményét követően az egész alkotmányt elvetve, teljesen újbóli kezdés mellett kell érvelni. Egy új tárgyalás egyáltalán nem biztos, hogy jobb eredményhez vezetne. A 25 tagúvá vált és még tovább bővülő EU nagyon sok területen és szempontból sürgős reformra szorul, s ezek jelentős részére az Alkotmányos Szerződés választ is ad.

Az újratárgyalásnak nemcsak az idő szorítása állít korlátot. A Szerződést már ratifikált országok sem biztos, hogy elfogadnák, hogy egy új tárgyalás eredményeként módosított szövegű alkotmányt vigyenek újra a szavazóik elé, amikor már sok energiát fordítottak az előző alkotmány létrehozására, majd a saját közvéleményük meggyőzésére és végül az elfogadtatására. Egy újabb tárgyalási forduló, s ennek keretében a megegyezés, hogy mi kerül ki az alkotmányból, és mi marad benne – igen el-

⁵ Art.24.4 Vienna Convention on the Law of Treaties

lentmondásos és egészen ellentétes politikai reakciókat is kiválthat. Így egy újratárgyalás esetleg nemhogy segítené a kialakult, politikailag kritikus helyzet megoldását, hanem lehet, hogy éppen ellenkezőleg, ennek elmélyülését okozná. Mindezekben túlmenően nehéz elképzelni, hogy éppen azok a tagországok segítenék elő az újból megkezdendő tárgyalásokat, amelyekben az elutasító álláspont kapott többséget, ugyanis a kezdeményezéseik hitelessége a többi tagállamban, és egyben a politikai megvalósíthatósága a saját országukban valószínűleg rendkívül alacsony lenne. Így a ratifikációs folyamat felfüggesztésének előnye és haszna igencsak kétséges és egyáltalán nem mindig világos, míg a károk a legtöbb esetben igen jól láthatók.

A ratifikációs folyamat felfüggesztésének más üzenete is lehet. Azzal, hogy egyes országok elutasító döntése után a folyamat leáll, az a vélemény alakulhat ki, hogy a tagállamok között különbségek vannak, egyeseknek nagyobb súlyuk van, s hogy a többi tagországtól szinte függetlenül befolyásolhatják az EU jövőjét, noha ezek az országok csak a kisebbséget jelentik a közösségen belül. Mindez ellentétes a 30. Nyilatkozattal és annak szellemével, s emiatt is jelentősen rontaná az EU politikai imázsát és demokratikus hitelességét éppen akkor, amikor elég erőteljes az a közvélekedés, hogy az EU-ban nagy a demokratikus deficit. Ez a vélekedés különösen erőteljessé válhat, ha a jelenlegi helyzetet a Maastrichti Szerződés vagy a Nizzai Szerződés elfogadása körüli politikai lépésekkel és döntésekkel vetik össze⁶. Az összehasonlítás alapján ugyanis arra a következtetésre lehet jutni, hogy lehetnek kiemelt és másodrangú tagországok.

A ratifikációs folyamat folytatása mindenképpen megkönnyítheti a ratifikáció körüli nehézségek pozitív irányú megoldását. Ebben az esetben ugyanis az előre kitűzött – majd a 2005. júniusi Európai Tanács ülésén 2007 közepéig meghosszabbított – időszak végén egyértelmű lesz a tagországok véleménye, s ekkor meghatározhatók lesznek a legmegfelelőbb megoldások, amelyek már nem közvélemény-kutatási adatokon és politikai elemzéseken alapulnak. Ez az időszak alkalmas lesz arra is, hogy a válsághelyzet megszűnjön, és azokban az országokban (eddig Franciaországban és Hollandiában), ahol a szavazók többsége nemmel szavazott, az európai méretű vitákba újra bekapcsolódva, a saját nemzeti vitájuk keretében fokozatosan megtalálhassák azt a nemzeti konszenzust, amely megoldást hozhat a jelenlegi helyzetre, s nem akasztja meg az európai integrációs folyamatot sem.

A reflexiós időszak, s az ez alatti társadalmi viták, valamint az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának folyamata között több szempontból szoros kapcsolat van. A brit kormányzat nem kevés szövetségest talált az EU-tagországok közül arra, hogy

6 Dániában a Maastrichti Szerződésről, 1992. június 2-án tartott referendum elutasító eredménye után az Általános Ügyek Tanácsa június 4-én azt a nyilatkozatot adta ki, hogy a ratifikációs folyamat folytatódni fog az eredeti szerződési szöveg alapján és a korábban meghatározott időrend szerint. Az Európai Tanács június 26–27-ei ülésén megerősítették ezt az állásfoglalást. Hasonló módon történtek a lépések a Nizzai Szerződésről tartott ir elutasító referendum (2001. június 7.) után is. Ekkor a többi tagország két fórumon (Általános Ügyek Tanácsa június 11-ei, és az Európai Tanács június 15–16-ai ülése) azonnal megerősítette, hogy a ratifikációs folyamat továbbhalad az eredetileg meghatározott időrend és módszerek szerint

az Alkotmányos Szerződés nemzeti ratifikációs folyamatát felfüggeszék. Hat tagországban halasztották el a népszavazást, és egyben a parlamenti döntést az Alkotmányos Szerződés elfogadásáról. Három országban lesz a tervek szerint parlamenti szavazás a ratifikációról, s csak remélni lehet, hogy ezekre ténylegesen sor is kerül. A brit kormány erőteljesen hangsúlyozta, hogy az egyes tagországok kizárólagos ügye az, hogy a ratifikációs folyamatot folytatják-e, vagy elhalasztják. A ratifikáció elhalasztása viszont éppen hogy az Alkotmányos Szerződés iránti társadalmi érdeklődés csökkenését és a társadalmi vita viszonylagos céltalanságát okozta már eddig is, és fogja valószínűleg a jövőben is, mégpedig pontosan abban az időben, amikor – a reflexiós időszak célkitűzésének megfelelően – a társadalmi vitáknak élénkülniük kellene. A kérdés az, hogyan lehet majd feloldani ezt az ellentmondást? Mikor jönnek majd rá ezek az országok arra, hogy az érdemi vita érdekében célszerű és szükség-szerű is kitűzni a szavazás időpontját a ratifikációról? Persze az igazi kérdés inkább az, hogy rá akarnak-e egyáltalán erre jönni?

Az Alkotmányos Szerződés ratifikációs folyamatával kapcsolatos, fentebb is tárgyalt alternatív megoldások jelentősen eltérőek, s más és más feltételtől függnék inkább, illetve az eredményük is igen eltérő lehet. A leginkább negatív politikai alternatíva az, ha a tagországok, a francia és a holland elutasító döntést követően félreteszik az Alkotmányos Szerződést, figyelmen kívül hagyják a politikai ígéretüket, hogy ratifikálják azt. A másik szélsőséges alternatíva az lenne, ha az alkotmányozó konvenciót újra összehívnák azért, hogy módosítsák az alkotmány szövegét a ratifikációs folyamat eredményességének tükrében. Ez utóbbi esetben szükség lenne arra, hogy újra nemzetiesítsék, azaz nemzeti irányítás alá helyezték, vagy pedig egyszerűen csak csökkentsek az Európa Terv számos közösségi szintű politika részletét. Még az is lehetséges, hogy egy továbbvívó integrációs folyamatot választanak. Ebben az esetben viszont ezzel összefüggő kérdések sorozatát lehetne összeállítani. Így például: kik dönthetnének ezekben a kérdésekben, valamint milyen módon? A kialakult kritikus helyzet valós dimenzióit mutatja az a tény is, hogy az Alkotmányos Szerződés elutasítása, azaz az erre adandó 'nem' döntés, mint egy alternatív válasz az integráció jövőjével kapcsolatban, szintén szükségeltet egy politikai vezetést a tagországok között, illetve az integráción belül. Ennek a vezetésnek döntési és irányítási kapacitással kell rendelkeznie azért, hogy a kiútkeresés a jelenlegi helyzetből sikeres legyen. Paradox módon ezt a most hiányzó döntési és irányítási kapacitást az Alkotmányos Szerződés tűzte ki elérendő célnak.

A két nemleges népszavazási eredmény teremtette bizonytalanságból, s a további lépésekkel kapcsolatos tanácstalanságból a kiút a közösségi szintű döntés és cselekvés fejlesztése lehet, mégpedig olyan területeken, ahol minden tagország egyetért, mivel azonos vagy nagyon hasonló érdekeik vannak. Több ilyen terület is található. Az integráció előrehaladása az ilyen területeken fokozatosan elmozdíthatja azokat az akadályokat és gátakat, amelyek az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának megakadása miatt keletkeztek.

Az egyik ilyen kivezető elem az EU közös kül- és biztonságpolitikája lehet. A francia és a holland szavazók véleményét elemző közvélemény-kutatási eredmények alapján az egyértelműnek tűnik, hogy a gazdasági és szociális kérdésekkel kapcsolatos

tos elégedetlenség – ami alapvetően a nemleges szavazatok többségét eredményezte – nem befolyásolta jelentősen azt, hogy az elmúlt évek során bizonyos konszenzus alakult ki az EU nemzetközi kapcsolatait illetően. Az Európai Tanács 2003 decemberében elfogadott stratégiai dokumentuma úgy fogalmazott, hogy szükség van egy olyan aktív és alkalmas EU-ra, amely világméretben befolyással rendelkezik, és így hozzájárulhat egy hatékony multilaterális rendszerhez, amely igazságosabb, biztonságosabb és egységesebb világ megteremtését segítheti elő. A közvélemény-kutatási eredmények jelzései szerint ez a cél megfelel annak, mint ami az EU-állampolgárok uralkodó véleménye és törekvése. A franciák különösen érzékenyek a globalizáció körülményei között az amerikai hegemoniára és annak következményeire, amelyek sok szempontból az EU céljaival szemben haladnak. A biztonságpolitika területén is számos kérdés van, amelyekben az EU-tagországok azonos vagy igen hasonló nézeteket vallanak, s emiatt egy együttműködés keretein belül sokkal hatékonyabban lehet dolgozni, és jobb eredményeket lehet elérni. Így célszerű a közös kapacitások együttes fejlesztése. Ezen az alapon sokkal kiegyensúlyozottabb transzatlanti kapcsolatrendszert lehet kialakítani, ami mindkét fél számára előnyös lehet.

SÜKÖSD PÉTER

A mezőgazdasági termékek versenyjogi megítélése az Európai Közösségben és Magyarországon

Az Európai Unió keretein belül megvalósuló államközi együttműködés egyik legfontosabb területe a mezőgazdasági szektor. A 2004-ben csatlakozott országok szinte mindegyikében – így hazánkban is –, az EU-hoz hasonlóan, stratégiai jelentőségű ágazat az agrárium. A tanulmány bemutatja, hogy a közös agrárpolitika és a zavartalan versenyt biztosító rendszer hogyan fér meg egymás mellett az Európai Unión belül, miként biztosították a Közösségen belül a fenti két célkitűzés közötti esetleges kollízió megszüntetését, és mennyire bizonyult működőképesnek ez a rendszer az eddigiekben. Ezt követően a szerző a magyar versenytörvény ágazatspecifikus voltát vizsgálja, majd a hazai, mezőgazdasági szektorban történő versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos jogesetekre tér ki, elemezve a magyar Versenytanács kiforrott álláspontját a Tptv. és az agrárpiacon rendtartásról szóló törvény alkalmazhatóságának határait illetően.

I. A mezőgazdasági szektorban folyó gazdasági versenyt érintő szabályozás az Európai Közösségen belül

1. A mezőgazdasági termékek meghatározása

Mindenekelőtt igen fontos annak meghatározása, hogy az EU joganyaga mit sorol a „mezőgazdasági termékek” fogalom alá.

Az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés (a továbbiakban: EKSz.) 32. cikkének (1) bekezdése úgy határozza meg a mezőgazdasági termékeket, mint „a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékeit, valamint az ezekhez a termékekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szint termékeit”. A 32. cikk (3) bekezdése szerint a mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezések hatálya alá tartozó termékeket a szerződéshez csatolt I. melléklet (korábban II. melléklet) sorolja fel, 57 árucsoportra bontva.¹

A Bizottság álláspontja szerint a 32. cikk (1) bekezdésében lefektetett definíció csak utaló jellegű, a kötő erejű definíció az EKSz. 32. cikkének (3) bekezdésében található, amely a mezőgazdasági termékek körét a szerződéshez csatolt I. mellékletben található termékek körére szűkíti le. Az Európai Bíróság a 61/80. sz. Coöperatieve Strem-

¹ Így többek között mezőgazdasági termékek az élő állatok, a hús, a tejtermékek, a gabonafélék, a nyers len, a dohány stb.

² Az Európai Bíróság 61/80. sz. Coöperatieve Stremsel-en Kleurselabriek kontra Bizottság ügyben 1981. március 25-én hozott ítélete (EBHT 1981., 851. o) [1982G 1 CMLR 240]

sel-en Kleurselfabriek kontra Bizottság ügyben² ezt megerősítve kimondta, hogy annak meghatározása, hogy egy termék beletartozik vagy kívül esik-e a mezőgazdasági termékek körén, inkább annak függvénye, hogy benne van-e a fentebb említett I. mellékletben, mint annak, hogy belefér-e a 32. cikk (1) bekezdése által adott definícióba.³

2. Az EK Sz. mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezései

Az EK Sz. 3. cikkében lefektetett célkitűzések között egyaránt szerepel a közös agrárpolitika⁴ és a torzulásmentes versenyt biztosító rendszer⁵ létrehozása. A Szerződés megalkotói, észlelvén azt, hogy a fenti két célkitűzés között kollízió lehet, megfogalmazták a 36. cikket, mely kimondja, hogy „a versenyszabályokról szóló fejezet rendelkezései a mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére csak olyan mértékben vonatkoznak, ahogyan azt a 33. cikkben megfogalmazott célkitűzések⁶ figyelembevételével a Tanács (...) meghatározza”.

Az EK Sz. 32. cikke kimondja, hogy a mezőgazdasági termékek előállítására és forgalmazására is vonatkoznak a közös piac szabályai, valamint, hogy a közös piaci viszonyok kialakítására létre kell hozni a közös agrárpolitikát. A közös piacot irányító szabályok tehát elvileg a mezőgazdasági termékekre⁷ is vonatkoznak, a gyakorlatban azonban nem ez a helyzet.

Az EK Sz. 34. cikke hangsúlyozza, hogy a 33. cikkben megfogalmazott célkitűzések elérése érdekében létre kell hozni „a mezőgazdasági piacok közös szervezését.” Ez a piacszervezés, az érintett terméktől függően közös versenyszabályok, a különböző nemzeti piaci rendtartások összehangolásának, vagy egy európai piaci rendtartásnak a formáját öltheti. A 34. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint ugyanakkor a létrehozott közös piacszervezés a 33. cikkben megfogalmazott célkitűzések eléréséhez szükséges minden intézkedést magában foglalhat, így az árszabályozást, a különböző termékek előállításához és piaci értékesítéséhez nyújtott támogatást, a raktározási és készletgazdálkodási szabályokat, valamint a közös mechanizmust a behozatal és a kivitel stabilizálására.

A mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére vonatkozó intézkedések azonban beleütközhetnek a kartelltilalmat megfogalmazó 81. cikk rendelkezé-

3 Bellamy & Child: European Community Law of Competition, 4th Edition, London, Sweet & Maxwell 2001., 1201. o.

4 EK Sz. 3. cikk (1) bekezdésének e) pontja

5 EK Sz. 3. cikk (1) bekezdésének g) pontja

6 a) a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;

b) a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével;

c) a piacok stabilizálása;

d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;

e) a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása.

7 Európai szintű agrárpiaci rendtartás mára már sok terméket érintően működik: ilyenek a gabona, az olajos magvak, a cukor, a tej, a marhahús, a sertéshús, a bor, a zöldség-gyümölcs (friss és feldolgozott).

seibe, amelynek (1) bekezdése kimondja, hogy „a közös piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan, vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulási által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a közös piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása (...)”.

Az EKSz. 36. cikke elismeri, hogy a mezőgazdaságra olyan speciális szabályok vonatkoznak, amelyeknek elsőbbsége van a Római Szerződés versenyjogi szabályaival szemben. A cikk széles beavatkozási lehetőséget biztosít a Tanácsnak azáltal, hogy az meghatározhatja, hogy a versenyjogi szabályok milyen mértékben alkalmazhatók a mezőgazdasági szektorra.⁸ Így a Szerződés felhatalmazása alapján a Tanács támogatás nyújtását engedélyezheti különösen szerkezeti vagy természeti feltételek miatt hátrányos helyzetben lévő üzemek védelméhez, illetve gazdaságfejlesztési programok keretében.

3. Másodlagos jogforrások: a 26. tanácsi rendelet⁹

Az EKSz. 37. cikkének (2) és (3) bekezdése jogalkotási felhatalmazást biztosít a Tanács számára másodlagos jogforrások, valamint közös piacszerkezési rendtartások elfogadására. A Tanács a jogkörét két módon gyakorolta: egyrészt a közös szervezetekre vonatkozó speciális szabályok módosítása és alkalmazásának kiterjesztése által, másrészt a 26. tanácsi rendelet megalkotásával, mely a közösségi célkitűzések között fennálló ellentmondást oly módon oldotta fel, hogy ténylegesen alkalmazható szabályokat fektetett le a mezőgazdasági termékekre vonatkozóan.

A rendelet 1. cikkéből következik, hogy főszabály szerint az EKSz. 81. és 86. cikke, valamint az azok végrehajtásáról szóló rendelkezések teljes egészében alkalmazhatók a mezőgazdasági termékek körére. Így – a 2. cikkben meghatározott kivételek fenntartásával – a Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek termeléséhez vagy kereskedelméhez kapcsolódó minden kartellt vagy gazdasági erőfölénnyel való visszaélést létrehozó megállapodásra, döntésre és összehangolt magatartásra alkalmazni kell a 81. és a 86. cikket.

A rendelet 2. cikkének (1) bekezdése biztosítja a kivételeket a fenti szabály alól, mely szerint a kartelltilalmat nem kell alkalmazni az olyan megállapodásra, döntésre és összehangolt magatartásra, amely

- a) a nemzeti piaci rendtartás lényeges részét képezi; vagy
- b) szükséges a Szerződés 33. cikke rendelkezései célkitűzésének eléréséhez;
- c) a termelők, termelői szervezetek megállapodására, döntéseire és összehangolt magatartására, vagy egyetlen tagállam termelői szervezeteire sem, ha azok érintettek a termelésben vagy az értékesítésben vagy a mezőgazdasági termékek tárolása, kezelése vagy feldolgozása célját szolgáló közös létesítmények használatában, amennyiben nem kötik ki azonos árak alkalmazását, és amennyiben a Bizott-

8 Bellamy & Child, 1200–1201. o.

9 Az egyes versenyszabályok mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére történő alkalmazásáról szóló 1962. április 4-ei 26. tanácsi rendelet (HL. 30., 993)

ság megítélése szerint azok nem zárják ki a versenyt vagy nem veszélyeztetik a Szerződés 33. cikke célkitűzéseinek elérését.

A rendelet 2. cikke csak az EKSz. 81. cikke alóli kivételekre vonatkozik, és igen szigorúan értelmezte mind a Bizottság, mind a Bíróság.¹⁰ Ahhoz ugyanis, hogy egy megállapodásra, döntésre, vagy gyakorlatra a fenti kivételt jelentő cikket alkalmazni lehessen, azoknak egy olyan termékre kell vonatkozniuk, amely szerepel az I. mellékletben felsorolt termékek között. Ebből következően egy vállalkozás sem hívhatja segítségül a rendeletben foglalt, mezőgazdasági termékekre vonatkozó kivételt jelentő cikkeket abban az esetben, ha az nem szerepel az I. mellékletben, még akkor sem, ha az a mellékletben szereplő termék szükséges és nélkülözhetetlen mellékterméke, segédanyaga.¹¹

Az EKSz. 82. cikke, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma azonban teljes egészében alkalmazható a mezőgazdasági termékek körére.

4. Eljárási rend a 26. rendeletben

4.1. A Bizottság szerepe a 26. rendelet által biztosított eljárásban

A 26. rendelet 2. cikkének (2) bekezdése alapján „a tagállamokkal folytatott konzultációt követően és a vállalkozások, vagy a vállalkozások társulásai, valamint minden természetes vagy jogi személy meghallgatása után – a Bíróság általi felülvizsgálat fenntartásával – a Bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik arra, hogy közzétételre kötelezett határozatában meghatározza, mely megállapodás, döntés és összehangolt magatartás (...)” teljesíti az előző bekezdésben nevesített valamely kivétel feltételeit.

A (3) bekezdés szerint a Bizottság saját hatáskörében, vagy egy tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának, illetve egy érdekelt vállalkozásnak vagy vállalkozások társulásainak felkérésére végzi el a megállapítást.

Az a tény ugyanakkor, hogy egy vállalkozás megállapodásait valamelyik tagállami hatósághoz nyújtotta be, amely azt jóváhagyta, semmiben sem korlátozza a Bizottság számára a 2. cikk (2) bekezdésében biztosított jogosítványt.¹² A Bizottságnak az előbbieken túl még ahhoz is joga van, hogy kivizsgáljon minden olyan megállapodást,

10 Az Elsőfokú Bíróság T-70/92. és T-71/92. sz. Florimex BV és Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijprodukten kontra Bizottság egyesített ügyben 1997. május 14-én hozott ítélete (EBHT 1997., II-693. o.); az Európai Bíróság C-265/97P. sz. Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen Aalsmeer BA kontra Florimex BV ügyben 2000. március 30-án hozott ítéletének (EBHT 2000., I-2061. o.) 94. pontja.

11 Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Coöperatieve Stremsel ügyben hozott ítéletet, a 123/83 sz. Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC) kontra Guy Clair ügyben 1985. január 30-án hozott ítéletet (EBHT 1985., 391. o.); a T-61/89. sz. Dansk Pelsdyravlereforening ügyben 1992. július 2-án hozott ítéletet (EBHT 1992., II-1931. o.); C-250/92. sz. Gottrup-Klim és társai Grovareforeninger kontra Dansk Landbrugs Grovareselskab AmbA. ügyben 1994. december 15-én hozott ítéletet (EBHT 1994., I-5641. o.).

12 Lásd a Bizottság 90/45/EGK határozatát (1989. december 19.) az EGK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról (IV/32.414 - Sugar beet) 23. o.

amely vélhetően sérti az EKSz. 81. cikkének (1) bekezdését, még akkor is, ha az mezőgazdasági termékekre vonatkozik.¹³

Ezt támasztja alá az is, hogy a Bizottság a Frubo-ügyben¹⁴ kimondta, hogy az az igény, hogy a Bizottság konzultációt folytasson a tagállamokkal, azt szükségtelen formások megtételére kötelezné. Így még abban az esetben is szükségtelennek ítélte a Bizottság a tagállamokkal folytatott konzultációt, ha a 26. rendelet nyújtotta mentesség egy adott, a mezőgazdasági termékek kereskedelmét érintő megállapodásra nézve kétséget kizáróan nem alkalmazható.

A Bizottság nincsen kötelezve a 26. rendelet 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott semmilyen konzultációra a tagállamokkal annak megállapításához, hogy az EKSz. 81. cikkének (1) bekezdése alkalmazható-e az adott megállapodásra.

Ha a Bizottság megállapítja, hogy egy adott megállapodás megfelel a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében foglaltaknak, akkor erről nem kell szükségszerűen külön határoznia. Abban az esetben viszont, ha a Bizottság ennek az ellenkezőjét állapítja meg, akkor azt megfelelő indokokkal kell alátámasztania.

4.2. A nemzeti bíróságok szerepe az eljárásban

A fentiek alapján joggal fogalmazódhat meg bennünk a kérdés: a Bizottság ilyen széles eljárási jogosítványai mellett milyen szerep jut a nemzeti bíróságoknak a 26. rendelet által biztosított eljárásban?

Ha a Bizottság a 26. rendelet 2. cikkének (2) bekezdése alapján – a tagállamokkal folytatott konzultációt követően és a vállalkozások meghallgatása után – döntést hozott arra vonatkozóan, hogy egy adott megállapodás, döntés és összehangolt magatartás kielégíti-e az (1) bekezdés feltételeit, akkor ezt kell döntőnek tekinteni az EKSz. 81. cikkének (1) bekezdése alkalmazásának kérdésében. Abban az esetben viszont, ha a Bizottság nem hoz döntést a fenti kérdésre vonatkozóan, akkor ez a feladat a nemzeti bíróságokra hárul. Az Európai Bíróság kimondta, hogy amennyiben világos, hogy a vitatott szerződés nem felel meg az EKSz. 81. cikkének (3) bekezdésében foglalt kivételeknek, akkor a nemzeti bíróság azt semmisnek nyilváníthatja. Másrészt viszont, ha az adott megállapodásra egyértelműen nem alkalmazható az EKSz. 81. cikkének (1) bekezdése, akkor a nemzeti bíróságnak ennek megfelelően kell határoznia.

Az Európai Közösségek Bírósága ugyanakkor a Dijkstra¹⁵ és az Oude Luttikhuis kontra Coberco ügyekben¹⁶ úgy találta, hogy a nemzeti bíróságok alkalmazhatják az

13 Lásd a 40/73. - 48/73., 50/73., 54/73. - 56/73., 111/73., 113/73. és 114/73. sz. Coöperatieve Vereniging „Suiker Unie” UA és mások kontra Bizottság egyesített ügyben 1975. december 15-én hozott ítéletet (EBHT 1975., 1663. o.)

14 74/433/EGK A Bizottság határozata (1974. augusztus 29.) az EGK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról (IV/26.602-FRUBO), HL L 237., 16. o.

15 Az Európai Bíróság C-319/93., C-40/94. és C-224/94. sz. Hendrik Evert Dijkstra kontra Friesland (Frico Domo) Coöperatie BA ügyben 1995. december 12-én hozott ítélete (EBHT 1995., I-4471. o.)

16 Az Európai Bíróság C-399/93. sz. H. G. Oude Luttikhuis és társai kontra Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberco BA. ügyben 1995. december 12-én hozott ítélete (EBHT 1995., I-4515. o.)

EKSz. 81. cikkének (1) bekezdését abban az esetben is, ha a Bizottság egyértelműen nem engedélyezné a 26. rendelet által biztosított kivételek alkalmazását.

Abban az esetben, ha egy adott megállapodás megítélése nem teljesen egyértelmű, mivel úgy tűnik, hogy arra az EKSz. 81. cikkének (1) bekezdése alkalmazható, ugyanakkor beleeshet a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt, vagy az EKSz. 81. cikkének (3) bekezdésében foglalt, kivételt jelentő feltételek körébe is, akkor a nemzeti bíróság felfüggesztheti az eljárást, és átteheti az ügyet és az abban való döntéshozatal jogát a Bizottsághoz, vagy információt kérhet a Bizottságtól.

A nemzeti bíróságoknak ezenfelül lehetőségük van arra, hogy az EKSz. 234. cikke alapján, az előttük folyó ügyben a közösségi jog értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó kérdést utaljanak az Európai Bíróság elé.

5. A 26. rendelet viszonya az EKSz. 81. cikkéhez

Ha a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételek nem teljesülnek, akkor ennek egyenes következménye, hogy az EKSz. 81. cikke teljes mértékben alkalmazandó az adott vállalkozások közötti megállapodások, vállalkozások társulásai által hozott döntések és összehangolt magatartások megítélésekor. Ebből következően egy mezőgazdasági termékeket érintő megállapodásra – ugyanúgy, mint minden egyéb termékre – vonatkozhatnak a 81. cikk (3) bekezdésében meghatározott mentesülési feltételek.

A Sicasov-ügyben¹⁷ a Francia Növénytermesztők Szövetsége által növénymagok (az EKSz. I. mellékletébe tartozó termék) termesztésére és eladására vonatkozó általános szerződési feltételekre a Bizottság tíz évre egyedi mentességet biztosított az EKSz. 81. cikk (3) bekezdésében lefektetett célok alapján. Ennek oka az volt, hogy a Bizottság úgy találta, az általános szerződési feltételekben leírt célok nem szükségesek az EKSz. 33. cikkében lefektetett célok megvalósításához, ebből következően nem esnek a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében lefektetett feltételek hatálya alá.

6. A 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kivételek

6. 1. Nemzeti piaci rendtartás

A 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdése szerint a Szerződés 81. cikkének (1) bekezdését nem kell alkalmazni az olyan megállapodásra, döntésre és összehangolt magatartásra, amely a nemzeti piaci rendtartás lényeges részét képezi.

Az EU területén nemzeti agrárrendtartások csak akkor maradnak fenn, ha még nem hoztak létre közös piaci szervezeteket. Ha ugyanis egyes piacokon még műkö-

¹⁷ 1999/6/EK A Bizottság határozata (1998. december 12) az EK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról (IV/35.280 - Sicasov), HL L 4., 27. o. Ebben az ügyben a nemzeti növénytermesztők szövetségének engedélyezésre vonatkozó megállapodását nem tartották szükségesnek az EKSz. 33. cikkében foglalt feltételek teljesüléséhez, ugyanis azok nem szerepeltek a vetőmagok piacának közös szervezéséről szóló 1971. október 26-ai 2358/71/EGK tanácsi rendeletben meghatározott feltételek között.

dik nemzeti agrárpiaci rendtartás, de már közös piaci rendtartás is van, akkor a Közösséget érintő ügyekben az európai a mértékadó. Ilyen esetekben az Európai Bíróság nagyon szűk lehetőséget biztosít a nemzeti törvényhozás számára. 1967-re azonban a legtöbb mezőgazdasági termékre vonatkozóan már léteztek tanácsi rendeletekben lefektetett közös piaci szervezetek, melyek létrejötte esetén viszont már a nemzeti piaci szervezetek nem vehetők figyelembe.¹⁸ A Bizottság ezt az előírást határozataiban szigorúan értelmezte. Következésképp a 26. rendelet előírása csak a fennmaradt területeken érvényesül, például a burgonya esetében, amely az EKSz. I. mellékletében szereplő termékként még nem része a közös piaci szervezetnek, vagy olyan területeken, ahol a közös szervezet lehetővé teszi a nemzeti piaci rendtartás további működését.¹⁹

6. 2. Az EKSz. 33. cikkében lefektetett célkitűzések

A megállapodások, döntések és összehangolt magatartások második csoportja alá, amelyekre az EKSz. 81. cikkének (1) bekezdése nem alkalmazható, az EKSz. 33. cikkében lefektetett célkitűzések tartoznak. Nagyon fontos ezzel kapcsolatban kiemelni, hogy fenti cikkben lefektetett minden célnak teljesülnie kell ahhoz, hogy a 26. rendeletben foglalt kivétel teljesülhessen.

6. 3. Termelők, termelői szervezetek

A 26. rendelet 2. cikke (1) bekezdésének második mondata biztosítja, hogy a Szerződés 81. cikkének (1) bekezdését „különösen nem kell alkalmazni termelők, termelői szervezetek megállapodására, döntéseire és összehangolt magatartására, vagy egyetlen tagállam termelői szervezeteire sem, ha azok érintettek a termelésben vagy az értékesítésben vagy a mezőgazdasági termékek tárolása, kezelése vagy feldolgozása célját szolgáló közös létesítmények használatában, amennyiben nem kötik ki azonos árak alkalmazását, és amennyiben a Bizottság megítélése szerint azok nem zárják ki a versenyt vagy nem veszélyeztetik a Szerződés 33. cikke célkitűzéseinek elérését.”

Ezt a kivételt tehát kizárólag a termelők és a termelői szervezetek megállapodásaira lehet alkalmazni. Ebből következően az a megállapodás, melynek egy termelő,

¹⁸ Ezzel kapcsolatban hozott döntést a Bizottság az ún. újburgonya-ügyben (88/109/EGK A Bizottság határozata [1987. december 18.] az EK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról [IV/31.735 - New potatoes, HL L 59., 25. o.]); és a Bloemenveilingen Aalsmeer ügyben (88/491/EGK A Bizottság határozata [1988. július 16.] az EKG-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról [IV/31. 379 - Bloemenveilingen Aalsmeer, HL L 262., 27. o.), ahol visszautasította a felek azon érvelését, hogy a kizárólagos vételi megállapodások a nemzeti piaci rendtartás részét képezhetik. A 288/83. sz. Bizottság kontra Írország ügyben 1985. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1985., 1761. o.) kimondta, hogy a Csatlakozási Szerződésben meghatározott átmeneti időszakot követően minden nemzeti piaci rendtartásnak meg kell felelnie az áruk szabad áramlása általános szabályainak.

¹⁹ A közös piacszervezésre vonatkoztak például a 894/68, az 1421/78, az 1422/78 és az 1565/79 tanácsi rendeletek, amelyek lehetővé tették például Nagy-Britanniának, hogy – bizonyos feltételekkel – fenntartsa a tej értékesítési rendszerét Nagy-Britannián belül addig, amíg az 1993-as Agrártörvény és az Észak-Írországra vonatkozó 1993-as Agrárrendtartási Törvény hatályba nem lépett.

valamint egy kereskedő a részese, nem esne a kivétel alá²⁰, ugyanakkor azok a kötelezettségek, amelyek termelő és az adott termelőt is tömörítő szövetkezet közötti megállapodásból adódnak, a fenti kivétel alá esnének.²¹

Az a követelmény, miszerint a megállapodó felek nem köthetik ki azonos árak alkalmazását, az árkartellek elkerülését szolgálja. Néha kifejezett véleménykülönbségek adódtak abból, hogy a fenti mondat – melyet igencsak kétértelműen szövegeztek – többet jelent-e, mint egy szemléltető példát az előző mondat által képzett hatókörön belül, vagy egy szabadon, saját magában is megálló kivételről van szó.²² Az Európai Bíróság mára kinyilvánította, hogy a második mondat önállóan, az első mondatától függetlenül értelmezendő.²³ A jogalkotási folyamatot figyelembe véve, ehhez kapcsolódóan igen lényeges az a tény, hogy a második mondatot az Európai Parlament nyomatékos kérésére tették bele a 26. rendeletbe, és az nem szerepelt a Bizottság eredeti előterjesztésében.²⁴

II. A 26. rendelet utóélete a jogesetekben

1. A 26. rendelet által bevezetett rendszer legjelentősebb próbája: a Frubo-ügy²⁵

1. 1. A felek és az ügy tárgya

Az ügy tárgya a Nederlandse Vereniging voor de Fruit (a továbbiakban: Importőrök Szövetsége) és a Nederlandse Bond van Grossiers in Zuidvruchten en ander geïmportteerd fruit 'FRUBO' (a továbbiakban: Nagykereskedők Szövetsége) között 1952-ben létrejött megállapodás, amely a friss citrusgyümölcs, valamint nem-európai országokból származó friss alma és körte Hollandiában, aukción keresztüli értékesítésére vonatkozott. A megállapodást 1974-ig öt alkalommal módosították, ezen belül kétszer azért, mert a Bizottság kifogásolási nyilatkozatában megállapította, hogy a megállapodás ellentétes az EKSz. 81. cikkének (1) bekezdésével.

1. 2. A végső megállapodás Bizottság általi értékelése

A Bizottság álláspontja szerint a végső megállapodás előírásai kötelezőek voltak, és hatásosan érvényesültek a rotterdami aukción részt vevő vállalkozásokra, ezért azt az EKSz. 81. cikkének (1) bekezdése szerinti megállapodásnak kell tekinteni. A meg-

20 Erre példa az ún. Karfiol-ügy (78/66/EGK A Bizottság határozata [1977. december 2.] az EGK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról [IV/28.948 – Cauliflowers, HL L 21., 23. o.]).

21 Példa erre a 16. lábjegyzetben hivatkozott Oude Luttkhuis kontra Coberco-ügy.

22 Példa erre a Milchförderungs-fonds-ügy (85/76/EGK A Bizottság határozata [1984. december 7.] az EGK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról [IV/28.930 - Milchförderungs-fonds, HL L 35., 35. o.]), amelyben a Bizottság azt állította, hogy egy megállapodás, amely a 26. rendelet 2. cikk (1) bekezdésének második mondata alá esik, nem részesülhet a 2. cikk biztosította derogációból, ha az nem teljesítette a 2. cikk (1) bekezdésének első mondatában leírt két feltételt valamelyikét.

23 Bellamy & Child, 1205. o.

24 Ld. ugyanott.

25 74/433/EGK A Bizottság határozata (1974. augusztus 29) az EGK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról (IV/26.602-FRUBO), HL L 237., 16. o.

állapodás végső változata ugyanakkor a Bizottság szerint tartalmazott olyan előírásokat, amelyek célja és hatása a közös piacon belüli verseny korlátozása, mivel megtiltotta, hogy az engedéllyel rendelkező importőrök és nagykereskedők a rotterdami aukción kívül máshonnan is forgalmazzanak gyümölcsöt.

A Bizottság szerint az ügyben érintett termék szerepelt a 26. rendelet 1. cikke által hivatkozott EK Sz. I. mellékletében, amely alapján a termék igen, azonban maga a megállapodás nem tartozott a kivételek közé, mint azt a rendelet 2. cikke is rögzíti:

- a) A megállapodást nem mezőgazdasági termelők kontra termelők szövetségei kötötték, ezért nem esik a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdése alá.
- b) A megállapodás nem képezte a nemzeti piaci szervezet meghatározó részét, mivel ilyen piaci szervezet nem létezett akkor Hollandiában.
- c) A megállapodást ugyanakkor nem lehetett úgy tekinteni, mint az EK Sz. 33. cikkében lefektetett célok megvalósítását. A megfogalmazott öt cél közül kettő – a mezőgazdaság hatékonyságának növelése és a mezőgazdasági lakosság életszínvonala növelésének biztosítása – nem kapcsolódott a megállapodás céljához, mivel az csak a Közösségen kívül termelt import gyümölcsökre vonatkozott. Meg kellett vizsgálni tehát a 33. cikk maradék három célkitűzését: a piac stabilizálását, az ellátás biztosítását és a fogyasztók elfogadható áron történő ellátását.

A Bizottság megítélése szerint a megállapodás nem tekinthető szükséges eszköznek a piac stabilizálásához, mivel a 32–38. cikkeken lefektetett általános rendelkezések szerint a piac stabilizálásánál arra utalnak, hogy az ellátást a kereslethez kell igazítani, a közösségi termelés jövedelmező árakon történő forgalmazásának biztosítása érdekében. Ez a cél eltér a megállapodás céljaitól, mivel ez utóbbi harmadik országból a Közösségbe importált holland gyümölcskeresletre összpontosított, kivéve a rotterdami aukción részt vevő importőröket, és ez nem függ össze a közösségi termékek forgalmazásával.

A Bizottság véleménye szerint a megállapodás az EK Sz. 33. cikke (1) bekezdésének d) pontjában megfogalmazott céljait sem valósította meg, mivel ezen cél arra irányul, hogy a közösségi igényeket részben saját forrásokból kell fedezni, és a közösségi piac ellátása nem csupán a külső piacok mezőgazdasági termékeinek importjától függ.

A Bizottság szerint ugyanakkor a megállapodás nem azért jött létre, hogy a fogyasztók ellátását megfelelő árakon biztosítsa, amint azt a 33. cikk (1) bekezdésének e) pontja rögzíti. Álláspontja szerint ezt a célt nem lehetett függetlenül vizsgálni a 33. cikkben megfogalmazott többi céltól, mivel a cél főleg annak megakadályozása, hogy a 33. cikk egyéb céljai túl messzire menjenek a közös agrárpolitika fejlődésében, a fogyasztók kárára. Azonban még akkor is, ha ezt a célt el lehetne szakítani a környezetétől, a megállapodás következtében a fogyasztóknak megfelelő és kedvező árakban kellene részesülniük.

A Bizottság véleménye alapján a megállapodás nem juttatta kedvező árakhoz a fogyasztókat, mivel bizonyos esetekben magasabb árakhoz vezetett, mint amelyek a

szabadpiacon alakulnak. Ezzel kapcsolatban azonban megállapította, hogy a megállapodás – azzal, hogy a holland nagykereskedőket arra kötelezte, vegyenek részt a rotterdami aukción – kizárta a jövedelmező gazdaságosság lehetőségét.

A Bizottság álláspontja alapján ugyanakkor növelheti a költségeket és megnehezítheti a friss termékek gyors szállítását az, hogy külföldi eladók nem juthatnak be a holland piacra úgy, hogy közvetlenül eladhassanak a nagykereskedőknek. Véleménye szerint ennek kedvezőtlen gazdasági hatása lehet a szállítói hálózatra is.

A fentiek miatt a Bizottság a határozat rendelkező részének 1. cikkében úgy határozott, hogy a Holland Importőrök Szövetsége és a Holland Nagykereskedők Szövetsége között megkötött megállapodás 9. cikkének előírásai, a Hollandiába importált citrus- és egyéb gyümölcsök aukción keresztüli eladása és az előírások betartásának vonatkozásában, az EKSz. 81. cikke (1) bekezdésének előírásaiba ütközött.

1. 3. A Frubo-ügy az Európai Közösségek Bírósága előtt²⁶

Az ügyben érintett két szövetség a bizottsági határozat megsemmisítésére irányuló keresetet kezdeményezett az Európai Bíróságnál. A Bizottság ugyanakkor a kereset elutasítását kérte. A felperesek szerint a Bizottság alapvető eljárási szabályt sértett, amikor nem közölte előre, hogy a 26. rendelet nem alkalmazható az ügyben. Azzal, hogy a Bizottság a felperesek meghallgatása nélkül érvényesítette a 81. cikk előírásait, megsértette a 26. rendelet 2. cikkének (3) bekezdését. A felperesek állítása szerint a Bizottság határozata – amely nem tette lehetővé a 26. rendelet 2. cikkének alkalmazását, arra való hivatkozással, hogy a megállapodás nem szükséges a 33. cikkben megfogalmazott célok megvalósításához – nemcsak a 26. rendelet 2. cikkét, hanem az EKSz. 33., 34. és 81. cikkeit is megsértette.

Az EKSz. 33. cikkében hivatkozott piaci stabilizáció nemcsak a kínálat kereslethez való kapcsolását jelenti, hanem a harmadik országokból importált termékek forgalmazásának a 33. cikk c), d) és e) pontjának való megfelelését is. A felperesek véleménye szerint a vitatott megállapodás előnyös volt, mert a rotterdami importaukciókon koncentrált a harmadik országokból származó gyümölcsimport iránti kereslet és kínálat, és így biztosította a piac stabilitását, az ellátást és az árunk a fogyasztókhoz méltányos áron történő eljutását.

A Bizottság vitatta a felperesek azon nézetét, hogy a mezőgazdasági politika és a versenypolitika közötti konfliktus esetén a 26. rendelet értelmében a mezőgazdasági politika az uralkodó. Az EKSz. 81–86. cikkei a mezőgazdaságra való alkalmazásuk esetén akkor mentesülnek a versenykorlátozás tilalma alól, ha azok az EKSz. 39. (jelenleg 33.) cikkében lefektetett célok megvalósulásához szükségesek. Nem beszélhetünk egy megállapodás előnyös hatásáról egy konkrét szektorra vonatkozóan a közös agrárpolitika létrehozása előtt. A felperesek nem bizonyították, hogy a megállapodás a harmadik országokból érkező termékek vonatkozásában szükséges a

²⁶ 71/74. sz. Nederlandse Vereniging voor de fruit- en groentenimporthandel, Nederlandse Bond van grossiers in zuidvruchten en ander geïmporteed fruit „Frubo” kontra Bizottság és Vereniging de Fruitunie (EBHT 1974., 563. o.)

„mezőgazdasági termelékenység fokozásához”, vagy a „mezőgazdasági népesség életszínvonalának biztosításához”, amint az a közös mezőgazdasági politika első két céljában megfogalmazódik.

A Bíróság jogszerűnek ítélte a Bizottságnak a 26. rendelet 2. cikke alkalmazhatatlanságára vonatkozó álláspontját. Véleménye szerint olyan esetekben, amikor a 26. rendelet által adott kivételek minden kétséget kizáróan nem vonatkoznak az adott esetre, felesleges formalitás volna megkövetelni a Bizottságtól, hogy konzultáljon a tagállamokkal. A fenti indokok alapján a Bíróság elutasította a keresetet.

1. 4. A Frubo-ügy tanulságai

A Frubo-ügyben tehát a holland gyümölcspiaci szervezet nem részesült a 2. cikk (1) bekezdése által biztosított kivételben, mivel az a termék, amelyre a megállapodás vonatkozott, nem tartozott a „nemzeti piaci szervezet” alá. A Bizottság nem tekintette „nemzeti piaci szervezetnek” a holland gyümölcs-forgalmazási szervezetet, ugyanakkor megállapította, hogy bár az ügyben érintett termékek (citrusgyümölcs, valamint alma és körte) szerepelnek a 26. rendelet 1. cikke által hivatkozott EK Sz. I. mellékletében, ennek ellenére a megállapodás nem tartozik a kivételek közé, mint azt a rendelet 2. cikke is rögzíti. Ennek oka, hogy a megállapodást nem mezőgazdasági termelők vagy termelők szövetségei kötötték, ezért nem esik a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdése hatálya alá. A megállapodás ugyanakkor nem képezte a nemzeti piaci szervezet meghatározó részét, mivel ilyen piaci szervezet nem létezik Hollandiában.

Mind a Bizottság, mind pedig a Bíróság megerősítette emellett, hogy a 33. cikkben megfogalmazott öt feltétel (mezőgazdasági termelékenység növelése, mezőgazdasági lakosság életszínvonalának megfelelő biztosítása, a piac stabilizálása, az ellátás biztosítása, a fogyasztók megfelelő áron történő ellátása) mindegyikének teljesülnie kell ahhoz, hogy a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdése alapján mentesülhessen a Frubo-ügyben létrejött megállapodás. Az azonban nem elégítette ki egyidejűleg az EK Sz. 33. cikkének mind az öt célját, ezért a Bizottság, majd a Bíróság nem hozott a felperesre nézve kedvező határozatot.

2. A Frubo-ügyhöz hasonló ügyekben hozott határozatok

2. 1. Az EK Sz. I. mellékletére vonatkozó jogesetek

Abban az esetben, ha egy termék nem szerepel az EK Sz. I. mellékletében, akkor nem vonatkozik rá a 26. rendelet kivételeket meghatározó cikke, és teljes mértékben alkalmazhatók rá a versenyszabályok.

A I. mellékletben szereplő termékek körével kapcsolatban több alkalommal is született határozat. A Coöperatieve Stremsel-en Kleurselfabriek kontra Bizottság ügyben²⁷ a Bíróság megállapította, hogy a sajtgyártáshoz felhasznált oltó-

²⁷ Az Európai Bíróság 61/80. sz. Coöperatieve Stremsel-en Kleurselfabriek kontra Bizottság ügyben 1981. március 25-én hozott ítélete (EBHT 1981., 851. o.).

anyag nem szerepelt konkrétan a mellékletben, és annak ellenére, hogy maga a sajt szerepel a felsorolásban, az oltóanyagra a versenyszabályokat kell alkalmazni.

A BNIC kontra Clair ügyben²⁸ a bíróság a konyak ipari termék voltáról döntött, és nem fogadta el azt az érvet, hogy különleges bánásmódot kellene alkalmazni azért, mert Franciaország adott területén gazdasági-szociális szempontból fontos termékről van szó.

A BNIC kontra Yves Aubert ügyben²⁹ a BNIC azért kezdeményezett eljárást egy bortermelő ellen, mert az átlépte a forgalmazási kvótát. Ekkor a Bíróságnak meg kellett válaszolnia azt a kérdést is, hogy a borra ugyanazon szabályok vonatkoznak-e, mint a brandyre. A válasz az volt, hogy a lista szerint a bor mezőgazdasági, míg a brandy ipari terméknek számít, így a borra nem vonatkoznak a 81. cikk szabályai.

A Dansk Pelsdyravlerforening kontra Bizottság ügyben³⁰ az Elsőfokú Bíróság elutasította az érvet, amely szerint az állati szőrmeiket a mezőgazdasági termékekkel azonos módon kellene kezelni.

A Gottrup-Klim Grovwareforeninger kontra Dansk Landburgs Grovvareselskab AmbA ügyben³¹ a Bíróság ugyanakkor úgy tartotta, hogy a trágya és a növényvédő szerek sem mezőgazdasági termékek.

A Sicasov-ügyben³² kinyilvánította, hogy bár a magvak a II. melléklet termékeinek körébe esnek, ennek ellenére nem alkalmazhatók a 26. rendelet rendelkezései.

2. 2. Nemzeti piaci rendtartást érintő jogesetek

A Frubo-ügyben tehát a Bizottság nem tekintette „nemzeti piaci szervezetnek” a holland gyümölcs-forgalmazási szervezetet, az aukciót, mivel álláspontja szerint ilyen piaci szervezet nem létezett az adott piacra vonatkozóan Hollandiában.

A korábban hivatkozott „újbungonya-ügyben” Franciaországban, francia törvények alapján, hét gazdasági bizottság az újbungonya termelését és forgalmazását szabályozó rendeleteket alkotott. A rendeletek a túltermeléskor felmerülő piaci problémák megoldását célozták. Kérték a Bizottságtól a 81. cikke (1) bekezdése alóli nemleges megállapítást. Mivel nem volt az adott piacon közös piaci szervezet, a Bizottságnak el kellett döntenie, hogy a rendszer nemzeti piaci szervezetnek minősül-e. Ezt a kérdést az alapján kellett meghatározni, hogy megfelel-e a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott közös szervezet céljainak. A Bizottság

28 A 11. lánkjegyzetben hivatkozott, Bureau national interprofessionnel du cognac contre Guy Clair ügyben hozott ítélet.

29 Az Európai Bíróság 136/86. sz. Bureau national interprofessionnel du cognac kontra Yves Aubert ügyben 1987. december 3-án hozott ítélete (EBHT 1987., 4789. o.).

30 Az Elsőfokú Bíróság T-61/89. sz. Dansk pelsdyravlerforening kontra Bizottság ügyben 1992. július 2-án hozott ítélete (EBHT 1992., II-1931. o.)

31 A 11. lánkjegyzetben hivatkozott, Gottrup-Klim e.a. Grovwareforeninger contre Dansk Landburgs Grovvareselskab AmbA ügyben hozott ítélet.

32 1999/6/EK A Bizottság határozata (1998. december 14.) az EGK-Szerződés 85. cikke értelmében megindított eljárásról (IV/35.280 – Sicasov), HL L14., 27. o.

megállapította, hogy különböző termelői csoportok közötti megállapodások a szóban forgó nemzeti piaci szervezet szerves részét alkotják, és megadta a nemleges megállapítást. Ez volt az első, a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdése alapján hozott megállapítás a 81. cikk (1) bekezdése alkalmazhatatlanságára vonatkozóan.

A Cauliflowers-ügyben a Bizottság kimondta, hogy a vevők árveréseken való részvételi feltételei nem felelnek meg a 26. rendelet 2. cikk (1) bekezdésében foglalt kivételnek, mivel nem képezik egy tagállami piaci rend fontos alkotórészét, és semmi esetre sem létezhet Franciaországban egy nemzeti szervezet a zöldségek és gyümölcsök tekintetében, mivel ezekre egy közös piaci rendtartás vonatkozik, amit az 1035/72/EGK rendelet³³ szabályoz.

2. 3. Az EK Sz. 33. cikkében lefektetett célok megvalósításával kapcsolatos jogesetek

A 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdése azokat a megállapodásokat is megengedi, amelyek a közös agrárpolitika céljainak megvalósítását szolgálják. Amint a fentiekből kiderül, a Frubo-ügyben a megállapodás nem elégítette ki egyidejűleg a 33. cikk mind az öt célját, ezért a Bizottság, majd a Bíróság nem hozott kedvező határozatot.

A Cauliflowers-ügyben a Bizottság kimondta, hogy a vevők árveréseken való részvételi feltételei nem felelnek meg a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt kivételnek, mivel nem nélkülözhetetlenek a Szerződés 33. cikkében foglalt célok teljesítéséhez. A Bizottság álláspontja alapján a 26. rendelet kezdő soraiból teljesen világos, hogy a második kivétel csak akkor alkalmazható, ha az EK Sz. 81. cikk (1) bekezdésének alkalmazása veszélyeztetné a közös agrárpolitika céljainak megvalósítását az érintett termények vonatkozásában. Emellett kimondta, hogy az adott termékekre a közös piaci rendtartás vonatkozik, és a Szerződés 33. cikkében meghatározott céljainak végrehajtására szolgáló eszközöket a gyümölcsökre és zöldségekre vonatkozóan az 1035/72/EGK rendelet határozza meg. Bár ez a rendelet tartalmazott előírásokat egyes olyan szabályokra vonatkozóan, amiket a termelői szervezetek tagjára vetettek ki, nem rendelkezett az olyan szabályokról, amelyeket olyan személyekkel – nevezetesen a kereskedőkkel – szemben alkalmaztak, akikkel a termelők üzletet kötnek. A belépési feltételeket csak a kereskedőkkel szemben szabták meg, ők azonban nem tartoztak az 1035/72 rendelet hatálya alá. Ennek megfelelően a kérdéses kötelezettségek, amelyeket kizárólag a kereskedőkre róttak ki, nem voltak a 33. cikk céljainak eléréséhez feltétlenül szükségesnek tekinthetők, és nem is voltak szükségesek az 1035/72 rendelet termelői szervezetekre vonatkozó szabályainak megfelelő teljesítéséhez. A Bizottság álláspontja szerint ezen kötelezettségek visszavonása, legalábbis akkori formájukban, semmiképpen nem akadályozta volna az árverések zavartalan működését. Mindezek nemcsak a három breton árverési központ földrajzi elkülönültségét teremtették meg, hanem kizárták az árverések által lefedett területen kívüli más beszerzési forrásokhoz való hozzájutást is, ami hasonlóképpen szükségtelen volt.

³³ A zöldség- és gyümölcs piac közös szervezéséről szóló 1972. május 18-ai 1035/72/EGK tanácsi rendelet (HL L 286., 36. o.)

A Bizottság, ezen „szükségszerűsége” alapuló gondolatmenetből kiindulva, a már hivatkozott Bloemenveilingen Aalsmeer ügyben nem fogadta el azt az érvet, hogy az élő növények és virágkertészeti termékek vonatkozásában az aukció és a virágkereskedők között megkötött kizárólagos forgalmazási megállapodások elősegítik a 33. cikk céljainak megvalósulását.

A Sicasov-ügyben a Bizottság úgy találta, hogy a magvak engedélyezésére vonatkozó megállapodások nem voltak szükségesek az EKSz. 33. cikkében lefektetett célok megvalósításához.

A Nungesser (kukorica) ügyben³⁴ a Bíróságot azért kérték a határozat megváltoztatására, mert úgy ítélték meg, hogy az INRA és a Nungesser között a hibridkukoricára vonatkozó megállapodás megfelel a 81. cikk (1) bekezdése előírásainak, mivel az szükséges a közös mezőgazdasági politika céljainak megvalósításához. A Nungesser-ügyben a Bizottság úgy találta, hogy nem alkalmazható a 26. rendelet, mivel a megállapodás nem felel meg a 2. cikkben lefektetett feltételnek, ugyanis az INRA és Kurt Eisele közötti szerződés nem képezte egy nemzeti piaci szabályozás integráns részét a kukorica-vetőmag nemzeti piacszabályozásában. A Bizottság álláspontja alapján ugyanakkor a kérdéses szerződések nem szükségszerűek az EKSz. 33. cikkében foglalt célok eléréséhez. Az abban lefektetett célok eléréséhez szükséges eszközöket a 2358/71 rendelet³⁵ tartalmazta, és a szerződések semmilyen módon nem feleltek meg a rendelet előírásainak.

III. A mezőgazdasági termékek megítélése a hazai versenyjogi ügyek tükrében

1. A magyar és a közösségi versenyjog tárgyi hatálya közti különbségek

Eltérések figyelhetők meg a magyar és a közösségi versenyjog tárgyi hatálya között, annak ellenére, hogy némely tekintetben hazai szabályozásunk sokat közeledett az EK versenyjogához. A hazai versenytörvény³⁶ (a továbbiakban: Tpv.) – szemben az EK versenyjogával, amely sajátos szabályokat tartalmaz a szén- és acéltermékekre, a mezőgazdaságra és a közlekedésre egyaránt – ágazatsemleges, minden gazdasági szektorban, így az agrárágazatban is irányadó, kivéve, ha a törvény eltérően rendelkezik.

Ágazati megkülönböztető – többnyire preferáló, kivételeket adó – szabályokat a Tpv.-ben tehát nem találunk, így a magyar versenyjogi tényállások egyaránt vonatkoznak a potenciális elkövetőkre, függetlenül attól, hogy a gazdasági élet mely területén tevékenykednek.³⁷

34 Az Európai Bíróság 258/78. sz. L.C. Nungesser KG és Kurt Eisele kontra Bizottság ügyben 1982. június 8-án hozott ítélete (EBHT 1982., 2015. o.)

35 A Tanács 1971. október 26-ai 2358/71/EGK rendelete a vetőmagok piacának közös szervezéséről (HL L 246., 1. o.)

36 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

37 Miskolczi Bodnár Péter: A versenytörvény magyarázata, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2002. 32. o.

A magyar versenyjog az agrárvállalkozások megítélésére, különösképpen az egymásközi ármegállapodásokra vonatkozóan csak részben alkalmas. 1993 óta van Magyarországon agrárpiaci rendtartás³⁸. 2003-ban lépett hatályba az Európai Unióhoz való csatlakozás agrárpiaci szabályozásának feltételeit is megteremtő, agrárpiaci rendtartásról szóló törvény. A termékpálya-szabályozás (2004. május elsejéig az agrárpiaci rendtartásról szóló törvény³⁹, 2004. május 1-jétől pedig a közös piaci rendtartás) jelentős hatással bír az egyes piaci szereplők magatartására. A szabályozással érintett piaci verseny szereplőinek így igen szűk mozgástere van gazdasági döntéseik meghozatalában. A szabályozás alá tartozó termékek esetében felmerülő – a szabályozásból adódó – piaci zavarok kezelése ugyanakkor nem tartozik a Tpvt. hatálya alá.

Egyes termékpályák esetében a versenytársak magatartásának megítélése tekintetében a Tpvt. nem alkalmazható, tekintettel arra, hogy a rendtartási törvény előírja az egyes szabályozási elemeket, így a kvóta, az irányár, az intervenció szabályozás, az intervenció felvásárlás és ár, az export-visszatérítés, a közvetlen termelői támogatás, átmeneti jelleggel különböző minőségi támogatások alkalmazását.

Amennyiben a megvalósuló szabályozás a termékpályákon a Tpvt. 11. §-ában foglalt, gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmába ütközne, akkor az agrárpiaci rendtartásról szóló törvény 32. § (5) bekezdése szerint a mindenkori miniszternek kell biztosítania, hogy az esetleges versenykorlátozások során a megvalósuló előnyök haladják meg a versenyt korlátozó magatartásból adódó hátrányokat. Tehát az adott szabályozásból adódó versenykorlátozás mentesül a versenytörvény versenykorlátozó rendelkezésének tilalma alól.

A versenykorlátozások kapcsán fontos kitérni arra is, hogy az agrárszektor piaci szereplőire is vonatkozik ugyanakkor a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről szóló 55/2002. számú (III. 26.) kormányrendelet.

2. A mezőgazdasági szektorban létrejött versenykorlátozásokkal kapcsolatos magyar eljárások

A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) előtt csupán néhány ügy volt, amely mezőgazdasági szektorban létrejött versenykorlátozással lett volna kapcsolatos. Ezekben az ügyekben a Versenytanács egyértelműen kinyilvánította álláspontját a Tpvt. alkalmazhatóságát illetően.

Az első ilyen eljárás a Vj-61/1998. ügyszámot viselte, amelyet a GVH azért indított a Magyar Cukor Rt., a Kaposcukor Rt., a Szolnoki Cukorgyár Rt., a Mátra Cukor Rt., a Szerencsi Cukorgyár Rt., valamint a Kabai Cukorgyár Rt. ellen, mert valószínűsítettnek találta, hogy a cukorgyarak 1997–1998. évben az egységes alapár alkalmazásával megsértették a Tpvt. 11. § (1) bekezdését. A Versenytanács itt osztotta az eljárás alá vont vállalkozások védekezésében foglaltakat, miszerint az alapárszá-

38 Az agrárpiaci rendtartásról szóló 1993. évi VI. törvény vezette be. A rendtartás a termékek sajátos termelési és piaci viszonyaiból adódó szabályozási rendszer.

39 2003. évi XVI. törvény az agrárpiaci rendtartásról

mítás csak módszer, az alapár a tényleges árnak csupán egy, releváns eleme, de nem egyedüli meghatározója. Ebből következően az azonos alapár alkalmazása nem jelent azonos felvásárlási árat, azaz nem jelenti az ár közvetett meghatározását.

A Versenytanács ugyanakkor itt még az agrárpiaci rendtartásról szóló 1993. évi VI. törvény bevezetőjében megfogalmazottak⁴⁰ és a 17/1993. FM ARH (Agrárrendtartási Hivatal) közleményben foglaltak⁴¹ alapján jogosnak, sőt – a cukoripar átlageredményeit, a cukorrépaár alakulását elemezve – logikus piaci lépésnek tekintette az eljárás alá vontak részéről a minimumárként funkcionáló cukormennyiség meghatározását, alkalmazását és a cukorrépaár közvetett szabályozását, mely a szélsőségektől mentes felvásárlási ár kialakítása irányában hatott. A fentiekre figyelemmel a Versenytanács az eljárást, a Tptv. 72. § (1) bekezdés a) pontjának 2. fordulata értelmében, megszüntette.

A következő eljárás a Vj-13/2002. ügyszámot viselte, és léalma-felvásárlással volt kapcsolatos. A versenyfelügyeleti eljárás, bejelentés nyomán, azért indult hivatalból a Deko-Apple Kft., az EKO Konzervipari Kft., az ESZAT Kft., a Vajai Zöldség-Gyümölcs Kft., a Wink A. Kft., valamint az Alma Termék Tanács ellen, mivel feltételezhető volt, hogy a 2001-es év léalma-felvásárlási kampánya során kialakult alacsony, hasonló nagyságú felvásárlási árak mögött a Tptv. 11. §-t sértő versenyellenes megállapodás, összehangolt magatartás, esetleg vállalkozások szövetségének döntése áll.

A Versenytanács itt a Tptv. alkalmazhatóságát illetően megállapította, hogy a Tptv. ágazatsemleges törvény, minden gazdasági szektorban, így az agrárágazatban is irányadó – kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. Álláspontja szerint az agrárpiaci rendtartásról szóló 1993. évi VI. törvény⁴² (a továbbiakban: Art.) nem emelte ki az agrárszektort a versenytörvény hatálya alól, csupán egy konkrét rendelkezést tartalmazott annak 16. §-a, miszerint „ha a 13. §-ban meghatározott irányár meghirdetése, továbbá a 13. § (2) bekezdése alapján megvalósuló mennyiségi szabályozás a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény 11. §-ában foglalt tilalomba ütközik, akkor az agrárpiaci rendtartás keretén belül a miniszter biztosítja, hogy az irányár, valamint a mennyiségi korlátozás révén megvalósuló gazdasági előnyök haladják meg a versenyt korlátozó magatartásból adódó hátrányokat. Ennek alapján az így alkalmazott irányár és mennyiségi korlátozás mentesül a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény 11. §-ában foglalt tilalom alól.”

40 Az agrárpiaci rendtartásról szóló 1993. évi VI. törvény bevezetőjében megfogalmazottak szerint a törvény célja, hogy a piaci szereplők számára kiszámíthatóak legyenek lehetőségeik és esélyeik, a szabályozott agrárpiacot megteremtse. Ezért jöttek létre a terméktanácsok, melyek közül a Cukor Terméktanács a közvetett módon szabályozott agrárpiacon belül a cukorrépa és cukor irányárának mértékére az alkalmazás feltételeire javaslatot tehet, és a miniszter egyetértése esetén gondoskodik annak meghirdetéséről (2. § (c) pont, 8. § (1) bek. d) pont, (3) bek., 12. § (1), (3) bek.).

41 A 17/1993. FM ARH közleményben foglaltak szerint a terméktanácsok olyan szakmai érdekegyeztető fórumok, melyek működésének célja a koordinálás és szabályozottság elősegítése, a piacgazdaság feltételei között történő eredményes működés megvalósítása.

42 2003. április 4-ei időponttól hatályon kívül helyezte a 2003. évi XVI. törvény 31. § (2) a) pontja.

A Versenytanács véleménye szerint a fenti rendelkezés közvetve megerősítette, hogy az agrárágazatra is kiterjed a versenytörvény hatálya, amennyiben meghatározott megállapodásokra annak tilalma alól egyfajta „automatikus mentességet” ad.

A Versenytanács álláspontja alapján ugyanakkor az Art. 16. §-a ellentmondásos megfogalmazású jogi rendelkezés is volt annyiban, hogy az irányár meghirdetése, kvóta alkalmazása eleve nem ütközhet a Tpv. 11.§-ba, mivel ezek az illetékes miniszter cselekedetei. Fentiek esetében tehát olyan állami aktusról van szó, amelyre nem terjed ki a Tpv. tárgyi hatálya. A jogalkotó vélhető szándékát figyelembe véve, a Versenytanács úgy értelmezte az Art. 16. §-t, hogy a miniszteri rendelet meghozatala előtt sorra kerülő terméktanácsi tanácskozás során tett javaslat, döntés, illetve az ehhez kötődő vállalkozók közötti megállapodás vagy összehangolt magatartás „mentesül” a Tpv. tilalma alól.

Az Art. 16. § ilyen értelmezése is csak korlátozott felmentést ad a Tpv. tilalma alól: ha nem irányárhoz vagy kvóta-hoz kötődik a magatartás, ugyanis akkor a 16. § speciális szabálya nem él.

Összességében a Versenytanács megállapította, hogy – tekintettel arra, hogy az almavertikumban a vizsgált időszakban nem volt található az Art. szerinti értelemben véve sem irányár, sem kvóta – az Art. rendelkezései nem zárják ki a Tpv. alkalmazását az Alma Termék Tanács keretén belüli áregyeztetésre és információcserére, illetve a Termék Tanács döntéseire.

Fentiek alapján a Versenytanács arra az álláspontra jutott, hogy 1999-től 2001-ig az Alma Termék Tanács ülésén részt vevő, illetve az elnökségben részt vevő, felvásárlással foglalkozó vállalkozások között versenykorlátozó információcsere zajlott, ami sérti a Tpv. 11. §-át. A Versenytanács ugyanakkor az eset összes körülményeire tekintettel bírságot nem tartott szükségesnek kiszabni.

A mezőgazdasági szektort érintő legújabb ügyet a Gazdasági Versenyhivatal Vj-47/2003. ügyszámon indította, 2003. március 12-én⁴³ a Vágóállat- és Hús Termék Tanács (a továbbiakban: VHT) ellen, mert bejelentés nyomán tudomására jutott, hogy a VHT elnökségi határozatában kötelezte a VHT-be tartozó feldolgozókat, hogy az „U” minőségű sertést 265 Ft/kg élő súly áron vásárolják fel 2003. február 1. és április 30. között.

A Tpv. alkalmazhatóságát illetően a Versenytanács, korábban kialakult gyakorlata szerint⁴⁴ kimondta, hogy a Tpv. hatálya kiterjed a Termék Tanácsok (így értelemszerűen a VHT) mindazon piaci magatartására, amelyek nem az Art.-ben kapott felhatalmazáson alapulnak. Az Art. minden kétséget kizáróan nem adott felhatalmazást a VHT részére a felvásárlási ár bármilyen formában (garantált, minimál stb.) történő meghatározására és meghirdetésére, ezért a VHT ezen magatartásának jogszerűsége a Tpv. rendelkezései alapján vizsgálható volt.

Mindezek alapján a Versenytanács megállapította, hogy a VHT Elnökségének határozata beleütközött a Tpv. 11. § (2) bekezdés a) pontjába, amire tekintettel a

43 Tehát az 1993. évi VI. törvényt hatályon kívül helyező agrárpiaci rendtartásról szóló 2003. évi XVI. törvény 2003. április 4-ei hatálybalépése előtt.

44 Vö. a Vj-13/2002. ügygel.

Versenytanács a Tpvt. 77. § (1) bekezdés d) pontja alapján a rendelkező rész szerint a jogsértést megállapította.

III. Zárszó

Mint az a tanulmányban részletezett, a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kivételekkel kapcsolatos jogesetek kapcsán is látszik, a Közösségen belül a rendelet megszületése óta voltak és vannak ügyek, melyek alkalmazásának határait firtatták. Összességében megállapítható, hogy mind az Európai Bizottság, mind pedig az Európai Közösségek Bírósága egyértelműen foglalt állást a felmerülő jogértelmezési problémákkal kapcsolatban.

A mezőgazdasági termékeket érintő, gazdasági versenyt korlátozó megállapodások miatt indított eljárások főként a 26. rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételek értelmezésével, alkalmazásának határaival voltak kapcsolatosak. Ezen ügyek során azonban az EKSz. 32. cikkének (1) bekezdésében lefektetett definíciót, annak az EKSz. 32. cikkének (3) bekezdéséhez és a szerződéshez csatolt I. melléklethez való viszonyát, és a 26. rendelet 2. cikke (1) bekezdésének második mondatát is értelmezte az Európai Bizottság, vagy az Európai Közösségek Bírósága.

A GVH előtt lévő, a mezőgazdasági szektort érintő néhány ügyben a Versenytanács egyértelműen kinyilvánította álláspontját a Tpvt. alkalmazhatóságát illetően. Ebben nagy segítségére volt az Art. 16. §-a, amely – bár nem emelte ki az agrárszektorra a versenytörvény hatálya alól – konkrét rendelkezéseket tartalmazott az irányár meghirdetésére, valamint a mennyiségi szabályozásra vonatkozóan, aminek alapján a fenti magatartások mentesülhettek a Tpvt. 11. §-ában foglalt tilalom alól.

A Versenytanács a léalma felvásárlásával kapcsolatos ügyben ugyanakkor – még az Art. 2003. április 4-ei hatályon kívül helyezését is figyelembe véve – stabil helyzetet teremtett a mezőgazdasági szektort érintő, versenykorlátozással kapcsolatos jogesetek kapcsán. Kimondta ugyanis, hogy az Art. 16. §-ában részletezett irányár meghirdetése és a kvóta alkalmazása eleve nem ütközhet a Tpvt. 11.§-ába, mivel ezek az illetékes miniszter cselekedetei, olyan állami aktusról van szó, amelyre nem terjed ki a Tpvt. tárgyi hatálya.

Ez azért nagyon fontos, mivel az Art.-t hatályon kívül helyező 2003. évi XVI. törvénynek már csupán a 32. § (5) bekezdése vonatkozik az agrárszektorban történő versenykorlátozó magatartások és a Tpvt. viszonyára. A fenti bekezdés kimondja, hogy ha a törvény alapján megvalósuló szabályozás Tpvt. 11. §-ában foglalt tilalomba ütközne, akkor az agrárpiacon történő rendtartás keretén belül a miniszter biztosítja, hogy a korlátozás révén megvalósuló gazdasági előnyök haladják meg a versenyt korlátozó magatartásból adódó hátrányokat.

A Versenytanács fenti ügyben tett jogértelmezése, miszerint a Tpvt. tárgyi hatálya nem terjed ki az illetékes miniszter cselekedeteire, még a fenti törvényhely fényében is viszonylag megnyugtató módon rendezte a mezőgazdasági termékeket érintő versenykorlátozások ügyét az Európai Közösséghez történő 2004. május 1-jei csatlako-

zásunkig, melynek következtében hazánkra is a 26. rendelet és természetesen a hozzá kapcsolódó különböző értelmezések lettek az irányadók.

PINTÉRNÉ GYETVAI MÁRIA

Szlovénia: kopóban az EU fénye

A belépéskor Szlovéniában az uniós tagság megítélése a társadalomban és a politikában egyaránt kedvező volt – nem úgy, mint a NATO-tagságé, amit a lakosságnak csaknem fele ellenzett –, az utóbbi időben azonban erősen megkopott az EU fénye, egyrészt az Unión belül érlelődő változások, másrészt amiatt, hogy egyelőre nem sokat „hozott a konyhára”. A szlovén lakosság nehezen éli meg a hazai ipar leépülését, a munkanélküliség növekedését, a szociális ellátórendszerek gyengélkedését, ami a nyugdíjasok nagy száma miatt egyetlen politikai párt számára sem elhanyagolható. Ennek ellenére, vagy éppen emiatt Szlovénia növekvő mértékben gyanakvó az idegenekkel szemben: miközben nagy tőkeexportőr a délszláv térségben, otthon roppant bizalmatlan a külföldi tőkebefektetések iránt, bárhonnan érkeznek is az. Súlyos gazdasági áldozatokkal és a társadalmi kohézió gyengülésével járhat az euróövezetbe való belépéshez szabott feltételek teljesítése, amely célt Szlovénia szokatlanul közel időpontra, 2007-re tűzte ki maga elé.

Elmaradt a sokk

Ljubljana legfontosabb külpolitikai célkitűzése valósult meg a tavaly bekövetkezett teljes jogú uniós tagsággal. Támogatottsága mind a politikai pártok (a középtől jócskán jobbra álló Szlovén Nemzeti Párt kivételével), mind a lakosság körében általánosnak volt mondható, ám az elvárások csak részben teljesültek, s a jövőbeni kilátások még szerényebbek. Ezért egyes politikai erők szemében már nem egyértelműen sikertörténet az uniós csatlakozás, bár a lakosság többsége változatlanul helyes döntésnek tartja. Annál is inkább, mert elmaradtak a belépés után várt nagy áremelkedések, és az ország gazdasága éves fejlettségi szintjét tekintve az EU élvonalában szerepel. Az Eurostat adatai szerint az idei év második negyedében 5,2 százalékos GDP-növekedést valósított meg, amelyből 4,7 százalékban az áruk és szolgáltatások exportja részesedett. A szolgáltatások közül a pénzügyi jellegűek dominálnak, ami azt jelenti, nem hiú ábránd, hogy Szlovénia váljon a délszláv térség pénzügyi központjává. (Igazán sínen azonban még csak Bosznia-Hercegovinában van a dolog, ahol a pénzfolyamatokat jórészt szlovén bankok ellenőrzik.) A kivitel dinamikusabban fejlődött a behozatalnál, az utóbbival kapcsolatban azonban megjegyzendő, hogy elsősorban a beruházási javak behozatala csökkenésének köszönhető. A bruttó befektetések is növekedtek, bár inkább ingatlanokba ruháztak be, gépekre, berendezésekre kevesebbet költöttek a tavalyi év azonos időszakához képest. A fogyasztás 3,7 százalékkal nőtt, és továbbra is növekedő tendenciát mutat, a lakossági fogyasztás bővülése dinamikusabb (4,1%), de az állam is jelentősen (3,2%) többet költött. A brut-

tó keresetek az idei év első félévében 5 százalékkal emelkedtek. A háztartások egyéb – például a szociális juttatás – bevétele azonban csökkent. Nőtt a foglalkoztatottak száma is, elsősorban a pénzügyi szektorban. Bizonyos országrészek azonban, mint például a magyar kisebbség által lakott Muravidék, reményt veszve küzdenek a munkanélküliség ellen, amelynek országos rátája 10 százalék körül mozog.

A szlovén mindennapokban az uniós csatlakozás talán legszembeötlőbb következménye az volt, hogy megjelentek az élelmiszerboltok polcain a külföldi termékek, a Szlovéniában előállítottaknál nemegyszer olcsóbban. Bár ez, valljuk be, nem olyan nehéz, mint például Magyarországon, mert Szlovénia mezőgazdasági termelése kis volumenű és drága. Nem csoda, ha az uniós tagsággal a mezőgazdaságból élők nem értettek egyet. Ez a réteg azonban, éppen azért, mert az ország adottságai ennek a gazdasági szektornak nem kedveznek, nem rendelkezik megfelelő érdekérvényesítő képességgel. A rendszerváltás idején még aktív régi közigazgatásigazgatók azonban idejekorán figyelmeztetett: ennek a viszonylag csekély számú embernek is nehéz lesz munkát adni, ha a földjét elhagyva a városba jön. A szlovén gazdaságpolitikát jelenleg alakítók számára ez a probléma még nem evidens, holott egyes országrészekben, így például a magyar kisebbség által lakott régióban már nagyon is égető.

A parasztságtól eltérően a szlovén munkásság nagy létszámú és öntudatos. Számukra az idegen feliratú tejtűnél, sajtnál sokkal fájdalmasabb, hogy például az ország egykor legnagyobb ipari központja és második legnagyobb városa, Maribor gyakorlatilag eltűnt a gazdasági térképről, persze nem kizárólag az uniós tagság következtében, és nem is egy év alatt. Stájerország szlovéniai részének fővárosa az egykori Jugoszlávia gazdaságának is egyik motorja volt, a szó szoros és átvitt értelmében: az itt készült motorok és teherautók szinte minden kontinensen megtalálhatók. Az el nem kötelezett országok mozgalma, amelynek éllovasa a titói Jugoszlávia volt, jó lehetőségeket biztosított új piacok megnyerésére, s ezt éppen a szlovén ipar használta ki a legeredményesebben. Ma a legnagyobb gazdálkodó szervezet a Szlovén Posta, amelynek történetesen Mariborban van a központja. A városban ma gyakorlatilag nem működik olyan üzem, amely megfelelő anyagi perspektívát adhatna a település és környéke lakosságának. A türelem pedig fogy, amint ezt az idei május elsejei felvonulás is jelezte. A munkanélküliek, az ideiglenesen foglalkoztatottak, vagyis a magukat egzisztenciális fenyegetettségben érzők a munka ünnepét használták ki arra, hogy felhívják a figyelmet a radikálisan átalakuló foglalkoztatási viszonyokra, a bizonytalan, rövid időre szóló, be nem jelentett stb. foglalkoztatás terjedésére, a jövedelmi különbségek drámai növekedésére, a munkavállalók fokozódó kiszolgáltatottságára. A rendőrség indokolatlanul erőszakosan lépett fel a maroknyi felvonulóval szemben, amit sokan az efféle demonstrációk kezelésében való járatlanságával magyaráznak. Nem kizárt azonban, hogy a túlméretezett reakcióban a rendőrök személyes véleménye is kifejezésre jutott bizonyos társadalmi csoportokkal szemben, s akiknek jogfosztottságát a felvonulók szintén kifogásolták. A leghevesebb érzelmeket a lakosság körében azoknak, az egykori Jugoszlávia területéről ide származott személyeknek a jogállása kavarja, akiket – miután a megszabott határidőn belül nem rendezték állampolgárságukat – törölték a lakossági nyilvántartásból. Az az általános

vélekedés, hogy ezek az emberek nem is akarnak dolgozni, kizárólag a nagyvonalú szociális ellátás miatt laknak Szlovéniában, s tulajdonképpen visszaélnék annak vendégszeretetével. Akadnak közöttük jócskán ilyenek is, de sokakat igaztalanul ér a vád, amely egyben sokat elárul a szlovénekből halmozódó feszültségről. Aki persze olyan szerencsés, hogy nem Mariborban lakik, hanem például Koperben, Celjében vagy éppenséggel Ptujban, az könnyebben talál munkát, hiszen ezeknek a városoknak a jelentősége és súlya a szlovén gazdaságban nőttön-nő.

A boltokba betérő nemcsak élelmiszereket, hanem sok más külföldi terméket is lát – bár még közel sem annyit, mint Magyarországon – a szlovén portékánál olcsóbban. Ennek számos oka közül az egyik az, hogy ezeket többnyire alacsony bérű távol-keleti munkások állítják elő. Már egyes, saját bevezetett márkanévvel rendelkező szlovén vállalatok (többek között a nálunk is ismert Gorenje háztartáselektronikai gyár vagy a Krka gyógyszergyár) is meghallották az idők szavát, és sietve helyezik ki a termelésüket olcsóbb országokba, például Szerbia-Montenegróba, Oroszországba. Szlovénia legnagyobb kereskedelmi partnerei változatlanul Európában működnek (Németország, Ausztria, Franciaország), de a keleti terjeszkedés egyre nagyobb méreteket ölt.

Jóllehet a belépés óta megnőtt a külföldiek érdeklődése a szlovéniai ingatlanok iránt, ez egyelőre nem fenyeget árrobbanással a lakáspiacon. A vásárlók többsége Szlovéniából elszármazott külföldi állampolgár, aki tulajdonképpen „megtér” az óhajába. A csatlakozás utáni első hónapokban feltűnően sok tranzakciót bonyolítottak le, amelyek azonban már megkötött üzletek legalizálásaként foghatók fel. Korábban ugyanis külföldi kizárólag viszonyossági alapon vásárolhatott ingatlant Szlovéniában, vagyis csak akkor, ha állampolgárság szerinti hazájában ez a szlovén polgároknak is megengedett. Mérsékli azonban az étvágyat, hogy az ingatlanárak egyáltalán nem alacsonyak. Talán ez az egyik oka annak, hogy nem a tengerparti ingatlanok a legkeresettebbek, hanem a síkvidéki falvak parasztházai, gyakran a hozzájuk tartozó gazdasági épületek és termőföld is. Szlovénia egyelőre nem tervezi, hogy éljen a védő intézkedések megtételének jogával, ám a helybeli lakosságot frusztrálja, hogy feltűnő gyorsasággal cserélnek gazdát az olasz határ mentén fekvő települések házai.

Viszont a pénz sem olyan sok

Szlovénia saját megítélése, és bizonyos pártatlan elemzések szerint is kevesebb pénzhez jutott eddig a strukturális alapokból, mint a többi újonnan csatlakozott ország. A 2006. év végéig 738 millió eurót igényelhetne, de eddig tanúsított, mérsékelt leleményessége alapján nem valószínű, hogy meg is teszi. A sikertelenség, illetve a passzivitás egyik fő oka, legalábbis az Economist című brit gazdasági hetilap szerint az, hogy a regionális hatóságokat nem vonták be vonzó fejlesztési tervek készítésébe. Szlovén illetékesek viszont úgy vélik, hogy a helyzet nem ilyen rossz, tény azonban, hogy az uniós pénzalapok igénylése, illetve a siker reményével kecsegtető fejlesztési tervek kidolgozása nem halad megfelelő ütemben. Kérdés persze, hogy az éltanulónak (Csehországnak, Lengyelországnak és Magyarországnak) sikerül-e

megnyerniük terveikkel a brüsszeli hatalmasságok tetszését. A lemaradás okait mindenesetre elemzik Ljubljanában, a kormány pedig intézkedéseket tervez a hátrány ledolgozására. Az egyik legfontosabb döntés a régiók kijelölése lenne. Ennek meghozatalára már több kísérlet történt, de a Szlovénia számára legtöbb előnnyel és persze pénzzel kecsegtető felosztást Brüsszellel nem sikerült elfogadtatni. A szűken kétfélmillió lakosú ország az uniós szabályozás szerint egy régióknak is felfogható. Ebben az esetben azonban – mivel gazdasági fejlettsége meghaladja az uniós átlag 75 százalékát – csak 1,6 milliárd euróra számíthatna a Kohéziós Alapból. Két régió esetében 3,4 milliárdra, három régió esetében pedig 3,8 milliárdra. Ám már a két régióra történő felosztás is nehézségekbe ütközött, s nem csupán az újabban nagyon takarékos brüsszeli tisztviselőknek, hanem maguknak a szlovén illetékeseknek is. Szlovénia középső része, a fővárossal, Ljubljanával kiemelkedően fejlett, de sehogyan sem tekinthető vele egy színvonalúnak például a földrajzilag Nyugat-Szlovéniához tartozó Isonzó völgye. A legmegfelelőbb és legigazságosabb a három részre osztás volna, amit azonban a 800 ezres lakossági alsó határ miatt Szlovéniában nehéz kivitelezni. Egyelőre halasztó jellegű döntés született, a regionális fejlesztésről szóló törvény kerüli a régiók számának megjelölését, és a kormányra bízta, hogy mikor és hány lesz belőlük. Ez a felemás megoldás a pragmatikus szlovén gondolkodás diadala. Mivel a 2007–2013 közötti időszakra szóló költségvetés tárgyalása az Unióban megfeneklett, s így nincs döntés a statisztikai régiókra vonatkozó luxemburgi javaslatról sem, Ljubljanában úgy gondolják, kár a régiók miatt öltre menni, akadnak sürgetőbb teendőik is.

Hovatovább ezek közé tartozik a fiatalok állástalansága, akik hiába reménykedtek abban, hogy az uniós munkaerőpiacon jó esélyeik nyílnak. Szlovénia bilaterális megállapodásokkal próbálta legalább néhány országgal biztosítani ezt a lehetőséget, eddig nem sok sikerrel. Szakszervezeti kifogásokra hivatkozva még a szomszédos Ausztria is elhárítja az ilyen irányú szlovén kezdeményezéseket. Ezek után a kényszer azt diktálja, hogy az idősebbeket minél tovább munkában, a fiatalokat pedig iskolapadban kell tartani. E célból új egyetemek létesítése várható, például a Muravidéken is. A munkaerő rugalmassága Szlovéniában ötven százalékos: az emberek ritkán adják el házukat és költöznek máshová munkahely kedvéért, viszont nemritkán száz kilométert is autóznak naponta, munkába járva.

Szlovénia mindazonáltal elég jól feltalálta magát az EU-ban, s még úgy is megérheti neki a tagság, ha nem kap annyi pénzt, mint amennyire számított. Úgyesen ki tudja ugyanis használni még nem uniós tag szomszédai ilyen irányú aspirációit, és gondosan ügyel arra, hogy számukra az európai integráció mint perspektíva fenn is maradjon. Megesik azonban, hogy egy kicsit elszámítja magát, s erőszakosabban próbálja aprópénzre váltani az uniós tagságból fakadó előnyeit, mint egy újonnan érkezett kis országhoz illő volna. Ez tapasztalható most Horvátországgal kapcsolatban, amelyet egy éven belül másodszor fenyegetett meg a csatlakozási tárgyalások blokkolásával a köztük fennálló határvita miatt. Nem tudni viszont, milyen indítástól akasztott tengelyt két régi tag szomszédjával, Ausztriával és Olaszországgal. Az utóbbival, többek között, az V. számú páneurópai közlekedési folyosó miatt ha-

dakozik. Ljubljana szeretné, ha a kikötőt a szárazföld belsejével összekötő Koper-Divaca vasút második sínpárja készülne el legelőször, máskülönben félő, hogy a koperi kikötő lemarad a jobb vasúti összeköttetéssel rendelkező Rijeka és Trieszt mögött, Rómának viszont jobb volna a Trieszt-Divaca irány korszerűsítése, hogy olasz oldalra terelje Koper áruforgalmát is. Olaszország azzal vádolja Szlovéniát, hogy az egész terv megvalósítását hátráltatja, mert nem tudja keresztülvinni a saját akaratát. A ljubljana-i kormány, az olasz vádakra válaszul időnként megszellezteti, hogy akár saját forrásból is lefekteti azt a második sínpárt. Ha a közlekedési folyosó muravidéki leágazásának sorsát nézzük, beláthatjuk, hogy erre aligha kerül sor. A közismerten hátrányos helyzetű régióknak, hosszas halogatás után 2008-ra ígérte az autópályát a kormány, amikor az uniós tervek és finanszírozás miatt amúgy is el kell készülnie (és ami a magyar oldalon Letenyéig már megépült).

Mit hoz a jövő?

Várhatóan drasztikus megszorító intézkedéseket a gazdaságban és a szociális ellátó-rendszerekben, s az európai integráció jövője körül is van némi bizonytalanság. Szlovéniának a tavaly csatlakozott országok közül úgyszólván egyedülálló módon sikerült „átmentenie” a piacgazdaságba az állami vagyont (még mindig kb. 50%) és elodáznia – többek között – a pénz- és az energiapiac megnyitását. Erre most, az Unió belülről fokozatosan rákényszerül. Ezt a lassan véget érő „kegyelmi állapotot” egyrészt egy sajátos tulajdonformának, az ún. társadalmi tulajdonnak köszönhetjük, amit – egyéb kvázi piacgazdasági reformokkal együtt – az egykori, szocialista Jugoszlávia első, 60-as évekbeli adósságválsága idején volt kénytelen bevezetni. Másrészt pedig annak, hogy a gazdasági átalakulást levezénylő team, élén Janez Mencinger közgazdász professzorral, éppen az állami mellett létező társadalmi tulajdonra hivatkozva, elvetette a központosított privatizációt. Magánosítás ennek következtében még nem is igazán folyt, legalábbis Magyarországgal összehasonlítva. Vállalatok persze cseréltek itt is gazdát, de másként. A 60-as évekbeli gazdasági reformok ugyanis lehetővé tettek különböző együttműködési formákat a szocialista jugoszláv és nyugat-európai vállalatok között. Ezt a lehetőséget – már csak a földrajzi közelség, a hasonló munkakultúra és egyéb okok miatt is – a szlovén vállalatok használták ki a legjobban. Ez az egyik magyarázata annak, hogy a szlovén ipar már jóval a függetlenné válás előtt nagyrészt nyugati piacokra termelt. A gazdaságátalakítás folyamatában azután ezek a korábbi termelési együttműködések a szóban forgó vállalatok tulajdonosi szerkezetének megváltozásához is vezettek. Rákényszerültek ugyan egy-két vállalat eladására, illetve nagyobb részvénytársaság értékesítésére is, de az ilyen esetek egyelőre kivételszámba mennek (ilyen például a szlovén gyógyszeripar „zászlóshajója”, a Lek, amelyben meghatározó részesedést szerzett a Novartis, vagy az Új Ljubljana Bank /NLB/, amely részben belga kézbe került). A gazdasági szerkezetátalakítást Szlovéniában igyekeztek inkább saját erőből megoldani, s az állampénzen „feljavított” vállalatokat egy befolyásos hazai menedzserréteg kezére adni. Ez persze azzal járt, hogy nem került elég friss tőke az országba, s a piac beszűkülése, a drága munkaerő és a

távol-keleti olcsó termékek jelentette konkurencia miatt ismét bajba jutott nagyvállalatok közül sok – legkivált a textiliparban – immár halálra ítéltetett. Az alig vegetálók sem számíthatnak már az állam bőkezűségére. A zöldmezős beruházások pedig sohasem voltak jellemzőek Szlovéniában, a külföldi tőke iránti gyanakvás, no meg amiatt, hogy a helyi hatóságok nagyon nehezen adtak engedélyt telephely létesítésére, ingatlanszerzésre.

A tavaly hatalomra jutott jobbközép kormány ígérete szerint felhagy a tizenkét évig regnáló baloldali-liberális koalíció óvatos gazdaságpolitikájával, illetve piacgazdasági reformjaival, s az ország versenyképességét növelő par excellence neoliberais gazdaságpolitikát kíván folytatni. Erre rá is kényszerül, hogy az eladósodás veszélyét elkerülje, csökkentse az inflációt és a költségvetési deficitet, vagyis hogy teljesítse az eurózónába történő belépés követelményeit. Egyéves előkészítés után a kormány október elején rukkolt elő a reformcsomaggal. A legjelentősebb változások: az adók és az állami tulajdon részesedésének csökkentése, a gazdaságirányítás liberalizálása, néhány komolyabb vállalat és bank privatizációja, a közkiadások mérséklése, amihez társul az egészség- és nyugdíjbiztosítási rendszer átfogó reformja. Az utóbbi kettőnek már többször rugaszkodnak neki, a korábbi kormányok is megkísérelték, gyakorlatilag sikertelenül. Most sincs több remény, ami érthető is egy olyan szűk kétmilliárd lelkes számláló országban, ahol 40 év fölötti az átlagéletkor, s a nyugdíjasok szavazataira minden politikai erőnek szüksége van. A készülő reformokat és egyáltalán a jövőt egyelőre még jótékony homály övezi. A szakemberek véleménye megoszlik. Egyesek szerint az adóreformok a befektetőknek kedveznek, de a nemzetgazdaságnak nem, mert egy torz gazdasági struktúra kialakítását ösztönzik. A szakszervezetek alighanem egyértelműen kritikusak lesznek, amikor nemsokára leülnek a kormánnyal, hogy a bérekről tárgyaljanak. Szlovénia lakossága egyre többet költ megélhetésre, mind több hitelt vesz fel, régi szokásával ellentétben egyre kevesebbet takarít meg, és egy viszonylag szűk réteget leszámítva egyre messzibbnek látja azt a fényes jövőt, amit az európai integrációval ígértek neki.

BORSI BALÁZS

A vállalkozási környezet és a hazai versenyképesség

A tanulmány részletesen megvizsgálja a vállalkozások környezetét az EU-ban és az Egyesült Államokban. A Világbank Doing Business in 2004 adatbázisának mutatószámait felhasználva, részletesen ismerteti Magyarországnak az Unión belüli, összességében nem túl kedvező pozícióját elsősorban a vállalkozások indításának, a munkaerőpiac rugalmasságának, az ingatlanszerzéssel kapcsolatos ügyintézésnek, a hitelfelvételi lehetőségeknek, a befektető-védelemnek, a szerződések kikényszeríthetőségének és a vállalkozások megszüntetésének szabályozási gyakorlatára összpontosítva. Az EU-tagországok korrupciós helyzetét a Transparency International korrupciós indexének segítségével mutatja be, majd a vállalkozások környezetének és a korrupciónak a nemzetközi statisztikáit egyaránt felhasználva röviden ismerteti annak a számításnak az eredményeit is, amely szerint létezik kapcsolat a fejlettségi szint és a szabályozási gyakorlat között. Az elemzés megerősíti, hogy a globalizáció korában és az EU-csatlakozás után az intézmények működése, és különösen a működtetés gyakorlata fontos versenyképességi tényezők, melyek javításával a gazdasági fejlődés elősegítése a mindenkori kormányzati gazdaságpolitika egyik – ha nem a legfontosabb – feladata.

zad első felében, Coase [1937] úttörő munkájával bontott zászlót. Az irányzat alapkérdései – hogy tudniillik az egyes koordinációs problémáknál melyik intézményi megoldás jár az alacsonyabb költséggel és a nagyobb hatékonysággal, illetve a cserekapcsolatok koordinációs problémái, költségei és hatékonysága milyen hatással vannak az intézmények kialakulására és változására (Kieser-t [1995] idézi Bárdos [2004]) – a makrogazdasági versenyképességnek¹ is alapvető jellemzői. Nem meglepő ezért, hogy a szabályozás és a gazdálkodó szervezetek szempontjából fontos intézményi működés egyes jellemzői – például az üzleti-vállalkozási környezet, a korrupció stb. – régóta megjelennek a nemzetközi versenyképességi összehasonlításokban,² hiszen e jellemzők az ún. tranzakciós költségeket is jelentősen befolyásolják.

A szabályozási kérdések jelentőségét az a tény is jól mutatja, hogy a fejletlenek, versenyképesnek tekintett nemzetgazdaságok – például Finnország, az Egyesült Államok, Japán, Németország, az Egyesült Királyság stb. – tényleges gazdasági intézményi rendszere nagyban eltér egymástól. Az intézményi eltérések meglehetősen jellegzetesek az Európai Unión belül is, elég, ha csak a kontinentális és az angolszász jogrendszerű országokra gondolunk, de ugyanígy említhetjük az átmeneti³ gazdaságokat és a fejlett centrum országait stb. is.

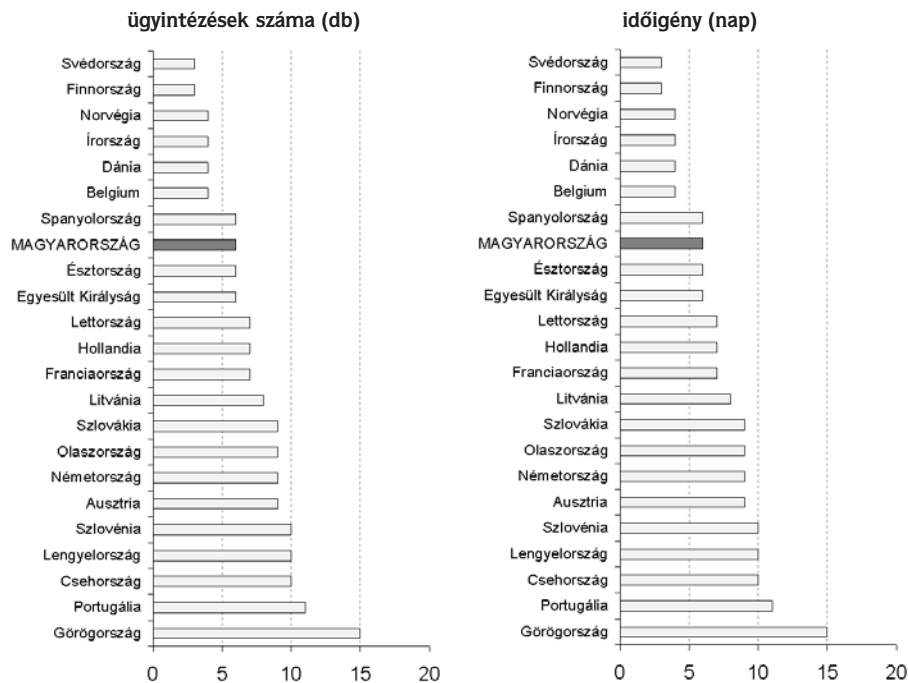
1. Bevezető

Az intézményi közgazdaságtannak nevezett közgazdaságtani irányzat a 20. szá-

Az EU-tagországok vállalkozásainak szabályozási környezetét a Világbank által erre a célra kifejlesztett benchmarking módszerének segítségével tekintem át.⁴ A benchmarking a vezetéstudományokhoz sorolt elemzési technika. Célja a jó vagy helyesnek vélt gyakorlat⁵ azonosítása, az ehhez vezető módszerek felismerése és leírása, megmagyarázása kvantitatív és kvalitatív mérési módszerek alkalmazásával. A Világbank Doing Business in 2004 adatbázisa (lásd: <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>) kizárólag kvantitatív mérőszámokat alkalmaz⁶ a vállalkozás környezete országonkénti különbségeinek érzékeltetésére, ám természetesen meghatározhatók kvalitatív jellemzők, benchmarkok is,

mint például a külföldi befektetések gazdaságpolitikai támogatása, a munkaerő rugalmassága és kezelhetősége, a vállalkozásbarát társadalmi közeg stb.

Az egyes országokban észlelt korrupciós szint a vállalkozások környezetének egy másik, a szabályozási környezetnél nem kevésbé fontos dimenziója. A Transparency International az egyetlen olyan nemzetközi és nem kormányzati szervezet (NGO), amelynek küldetése a korrupció elleni küzdelem. Bár a hidegháború évei alatt a korrupció – országokra lebontott – elemzése gyakorlatilag tabunak számított, a Transparency International immár a második évtizede közli az egyes országok korrupciós indexét.



Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

1. ábra. A vállalkozás elindításához szükséges feltételek

Az EU-országokban található vállalkozások környezetét a két rangos nemzetközi szervezet adatainak segítségével elemezzük.

2. Vállalkozás-szabályozási környezet

2.1. Vállalkozás indítása

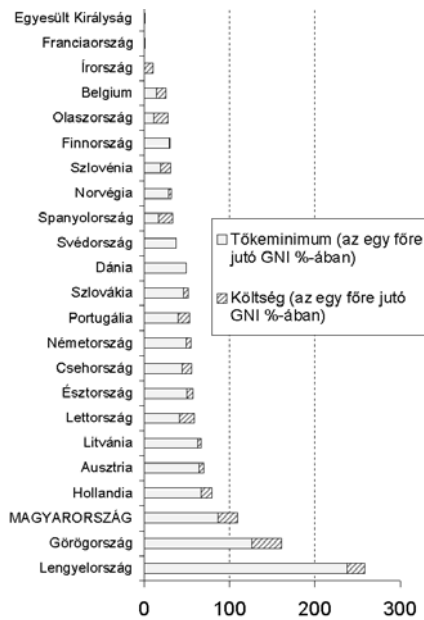
Egy vállalkozás elindításához számos adminisztratív lépést kell megtennie a tulajdonos(ok)nak,⁷ azaz a piacra lépésnek számos bürokratikus akadálya lehet. Az EU-ban a legtöbb adminisztratív eljárást (15-öt) egy görög, a legkevesebbet egy svéd, illetve finn (3) vállalkozás beindításához kell megtenni.⁸ Magyarország az EU középmezőnyének előkelő helyén található, 6 eljárással. Ugyanakkor Magyarországon egy vállalkozás elindításának időigénye több mint 50 nap, s ennél csak egy szlovén (61 nap), észt (72), portugál (78), illetve spanyol (108) vállalkozás elindítása időigényesebb.

Ha a két szempontot, a vállalkozás indításához szükséges ügyintézések darabszámát és ezek időigényét egyszerre vesszük figyelembe – azaz kiszámoljuk az egy ügyintézéshez szükséges időigényt –, akkor egyes nagy EU-gazdaságok (pl. Franciaország, Hollandia, Olaszország) szabályozási gyakorlata előnyösebbnek tűnik, mint ha külön-külön nézzük a mutatókat. Bár az EU átlagának meghatározása számos módszertani kérdést vet fel, összességében azonban a vállalkozás elindításának te-

kintetében az Egyesült Államok szabályozási gyakorlata (5 ügyintézés 5 nap alatt) lényegesen rugalmasabb, mint az Unióé.

A vállalkozásindítás pénzügyi vonzatainak⁹ összehasonlítás alapja az adott ország egy főre jutó éves nemzeti jövedelme, a GNI.¹⁰ Az életszínvonalhoz képest a vállalkozás elindításával kapcsolatos költségek Magyarországon rendkívül magasak, egész Európában csak Görögországban magasabbak. S úgy tűnik, nem magyarázat erre a gazdasági átmenet sem, hiszen Litvánia vagy Szlovákia e mutató szerint kifejezetten előkelő helyet foglal el a rangsorban. Az induló vállalkozás tőkeigénye – azaz az az összeg, amit törvényben előírt módon a cégbejegyzés előtt kötelezően bankbetétben kell elhelyezni – is meglehetősen magasnak számít, az EU-ban csak Görögországban és Lengyelországban magasabbak a tőkeminimum-követelmények.

A tőkeminimum és a vállalkozás beindításának költségét lényegében szabad pénzeszközként kell előteremtenie a tulajdonosnak. Magyarországon a vállalkozásindításhoz szükséges anyagi források szintje meghaladja az éves jövedelmet. Az európai élboly országai között kifejezetten nagy gazdaságokat is találunk (Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Spanyolország), és némiképp meglepő, hogy Hollandiában anyagilag meglehetősen megterhelő a vállalkozás elindítása. Az Egyesült Államokban nincsen törvényileg előírt tőkeminimum elhelyezési kötelezettség, és a vállalkozás elindításának költségei is elenyészők (a GNI mintegy 0,6%-át teszik ki).



Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

2. ábra. Tőkeminimum és költség (az egy főre jutó GNI %-ában)

A fentiekén túlmenően mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy az európai országok változatos eszköztárral igyekeznek segíteni az innovatív kezdő vállalkozásokat.¹¹ E segítő szerep felvállalása azon a megfontoláson alapszik, hogy a skálahozadékokat preferáló „hagyományos” növekedési elméletek helyett dinamikus, tudásközpontú megközelítésre van szükség, hiszen a vállalkozó szellem jótékony hatással van a gazdasági növekedésre, és az alapítók a tudásukért elérhető jövedelmek függvényében döntenek egy-egy vállalkozás elindításáról (lásd pl. Audretsch [1995]).

2.2. A munkaerőpiac rugalmassága

A munkaerőpiac rugalmassága nagyon fontos, versenyképességet befolyásoló

tényező. A GKI hosszú ideje elemzi e rugalmasságnak egyes kérdéseit (lásd pl. Viszt [2000] mobilitás-kutatását vagy Adler [2005] tanulmányát). Ami a szabályozást illeti, a vállalkozások versenyképességét nagyban befolyásolja, hogy a munkaerő-piaci szabályok mennyire teszik lehetővé a rugalmas működést (pl. a munkaerő-felvételt vagy az elbocsátást stb.). A munkaerővel kapcsolatos szabályok nyilvánvalóan tükrözik egyfajta társadalmi értékrendet is, ezek országok közötti összehasonlítása meghaladná e vizsgálat kereteit. A világbanki adatok alapján annyit azonban mindenképpen érdemes megnézni, hogy az egyes országokban milyen mutatókkal és hogyan jellemezhetők a munkaerőpiaccal kapcsolatos legfontosabb szabályok.¹²

A foglalkoztatás rugalmatlanságának indexe az alábbi három, 0–100 fokozatú skálán képzett részindex átlagát mutatja (ahol a magasabb érték jelzi a rugalmatlanabb munkaerő-piaci feltételeket):

1. *A munkaerő-felvétel nehézségének mutatója* azt méri, hogy a határozott időszakokra szóló munkaszerződésekre milyen korlátozások vannak érvényben, illetve hogy a minimálbér hogyan viszonyul az egy foglalkoztatottra jutó hozzáadott-értékhez.

2. *A munkaórák rugalmatlansági mutatója* azt méri, hogy például korlátozott-e az éjszakai műszak vagy a hétvégi munkavégzés, hány naptól áll a munkahét, milyen feltételekkel lehet túlórában dolgoztatni, mennyi a fizetett szabadság.

3. *A munkaerő-elbocsátás nehézségének mutatója* azt méri, hogy létszámfelesleg esetében el lehet-e könnyen bocsátani a munkavállalót, kell-e szakszervezetet, minisztériumot stb. értesíteni egyéni, illetve csoportos elbocsátások

esetén, kell-e szakszervezeti stb. jóváhagyás az elbocsátáshoz, előírja-e törvény a képzést és az áthelyezést elbocsátás előtt, és léteznek-e elsőbbségi (sorrendi) szabályok leépítéseknél, illetve munkaerő-felvételnél.

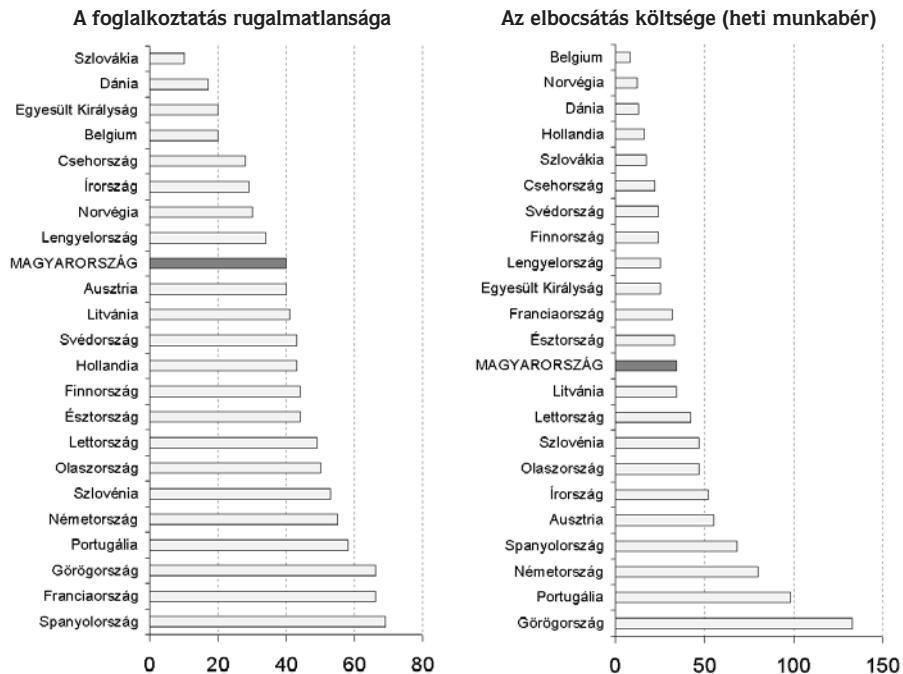
A foglalkoztatás rugalmatlanságának indexe összességében a foglalkoztatással kapcsolatos legfontosabb adminisztratív akadályokat összegzi. A mérőszám alapján Szlovákiában a legrugalmasabb a munkaerő-piaci szabályozás, bár az országnak a közelmúltban elért tökevonzási sikerei kapcsán ezt nem szokták kiemelni. Magyarország közepesen merev munkaerő-piaci szabályozást alkalmaz, és az európai ipari nagyhatalmak szinte kivétel nélkül rugalmatlan szabályozással jellemezhető. Az Egyesült Államok munka-

erőpiaca valamennyi EU-tagországánál rugalmasabb, s ma már az EU stratégiai gazdaságpolitikai dokumentumai is ezt tekintik a versenyképesség-növelés egyik legfontosabb akadályának.

A munkaerő elbocsátásának költsége¹³ igen széles skálán mozog. Görögországban 133 heti munkabérbe is belekerülhet az elbocsátás, Belgiumban ez 8 heti munkabérnek megfelelő összegből is megúszható. Magyarország (34 hét) az európai középmezőnyben található. Az Egyesült Államok mutatója megegyezik Belgiuméval.

2.3. Ingatlanbejegyzés

Az ingatlanok tulajdoni átruházásának nehézségei, illetve korlátai fontosak a vál-



Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

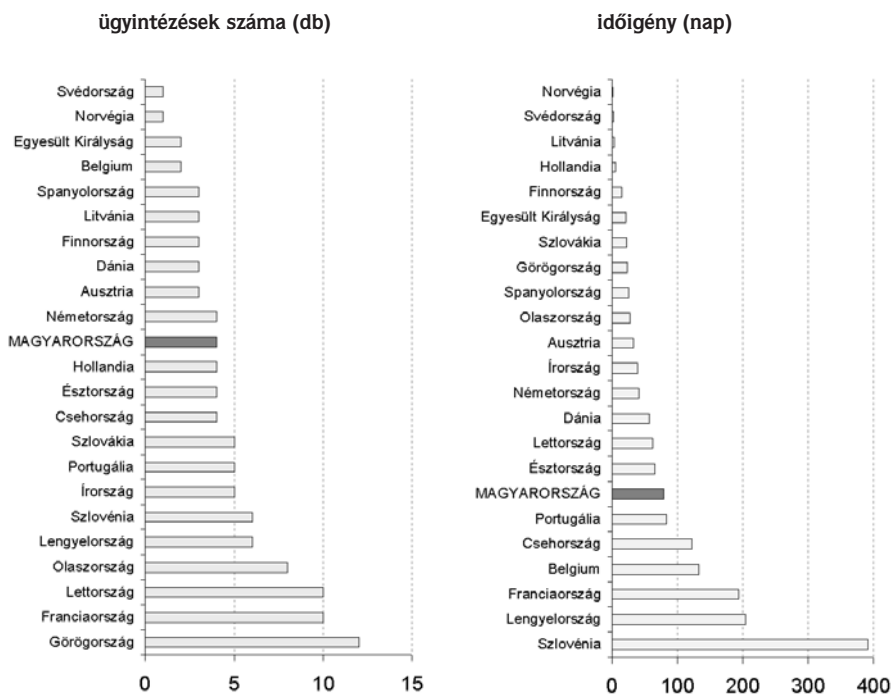
3. ábra. A foglalkoztatás rugalmatlansága és az elbocsátás költsége

lalkozásba történő befektetési döntések meghozatalakor. Elég itt arra felhívunk a figyelmet, hogy például a jogbiztonság kérdése egyértelműen összefügg a gazdasági fejlődés lehetőségével (a magyar példáról lásd Papanek [1999]).

Egy ingatlan átruházásához a legtöbb ügyintézésre¹⁴ Görögországban van szükség, a legkevesebbe Svédországban és Norvégiában. A magyarországi négy ügyintézés megfelel az európai átlagnak, az ügyintézéshez szükséges mintegy 80 nap azonban a többi EU-tagország kétharmadában rövidebb. Az

Egyesült Államok szabályozása (4 ügyintézés 12 nap alatt) a legtöbb EU-tagországnál lényegesen kedvezőbb, csak egy nagyobb EU-gazdaságban, Hollandiában (4, 5), továbbá néhány kisebb országban, Litvániában (3, 3), Svédországban (1, 2) és Norvégiában (1, 1) rugalmasabb az ingatlan-átruházás.

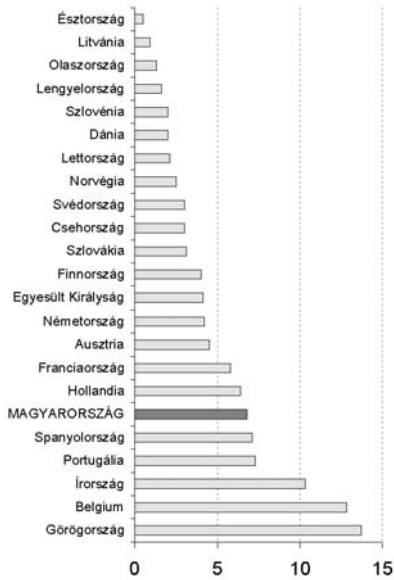
Az ingatlan tulajdonosváltásával kapcsolatos költségek¹⁵ – az ingatlan értékéhez viszonyítva – Észtországban a legkisebbek, és Görögországban a legmagasabbak. A magyar mutató 6,8%, ez viszonylag magasnak számít Európában.



4. ábra. Az ingatlanátruházás körülményei

Az Egyesült Államok ingatlanpiaca leghalmozottabban likvid. Erről tanúskodik az a tény is, hogy a tulajdonosváltáskor fel-

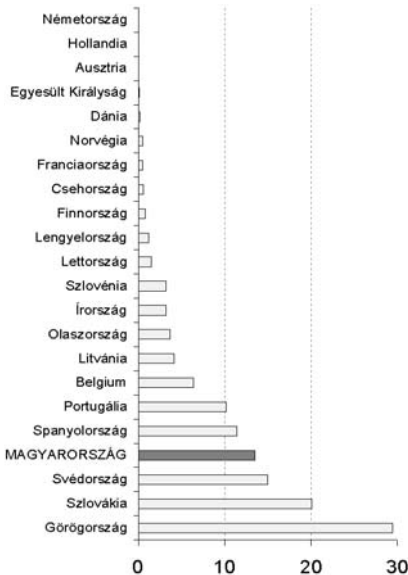
merülő költségek – az ingatlan értékéhez viszonyítva – messze alatta maradnak az európaiaknak.



Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

5. ábra. Az ingatlan átruházásának költsége (az ingatlanérték %-ában)

A fedezet megszerzésének költsége (az egy főre jutó GNI %-ában)



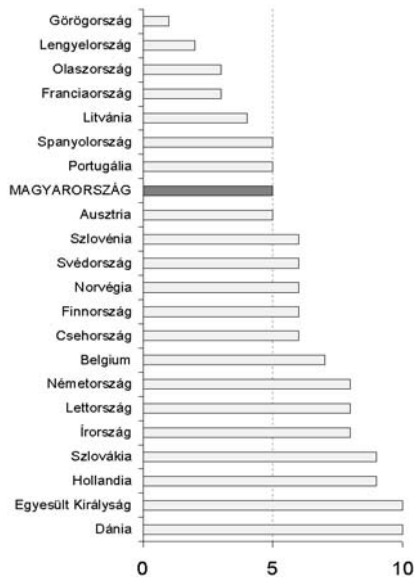
Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

6. ábra. A fedezet megszerzésének körülményei

2.4. Hitelfelvétel

A modern piaccgazdaságnak a jól működő pénzpiac nagyon fontos versenyképességi tényezője. A hitelfelvételhez szükséges *fedezet* megszerzésének¹⁶ költsége – az egy főre jutó GNI arányában – az európai országok zömében nem éri el az 5%-ot. Magyarország 14% körüli mutatója csak három EU-tagországban rosszabb: Svédországban (15%), Szlovákiában (20%) és Görögországban (30%). Az Egyesült Államok mutatója (0,1%) az európai élbolyéhoz hasonló. A hitelfelvételhez kapcsolódóan egy ún. jogi indexet is találunk a világbanki adatok között. Ennek maximális értéke 10 pont, és ezt abban az esetben kapja meg egy adott ország jogrendszere, ha valamennyi, a következőkben felsorolt előírás/jellemző szerepel a szabályozókban:

A jelzálog-hitelezés jogi indexe

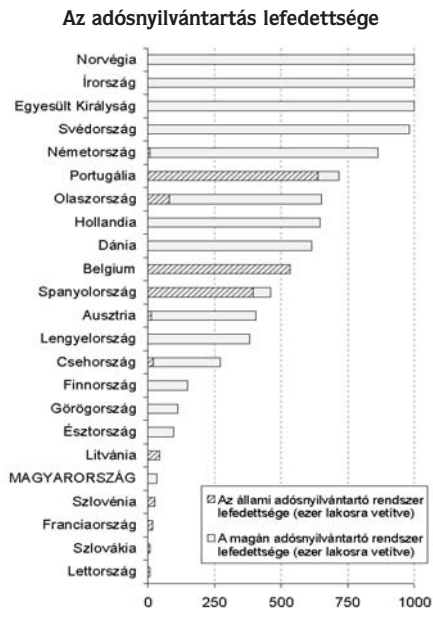
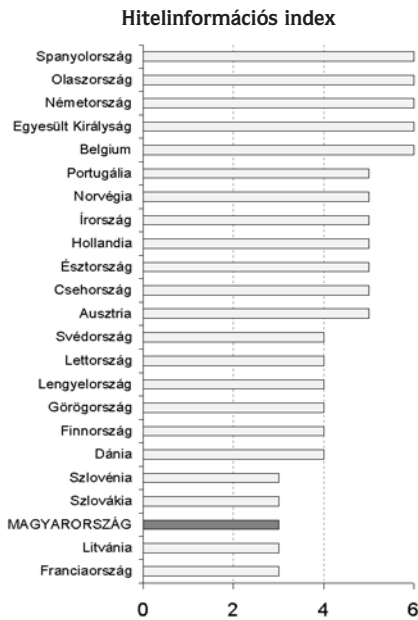


- a hitelezők birtokba vehetik a jelzálogot, amennyiben a hitelfelvevő vállalkozás átalakulásba kezd;
- először a hitelezőket fizetik ki felszámolás esetén;
- a vezetés nem vesz részt a csődbe ment vállalkozás újjászervezésében, azért egy felszámolóbiztos felel;
- az eszközöknek inkább egy általános, és nem specifikus meghatározására van lehetőség a jelzálog-szerződésekből;
- az adósságnak inkább egy általános, és nem specifikus meghatározására van lehetőség a jelzálog-szerződésekből;
- bármely természetes vagy jogi személy adhat biztosítékot;
- a fedezetbe vont ingóságoknak is létezik egységes regisztere;

- a hitelfedezeti biztosíték elsőbbséget jelent csődön kívül is;
- a felek szerződésben egyetérthetnek a kikényszeríthetőség szabályaiban;
- a bíróságtól függetlenül a hitelezők birtokba vehetik és el is adhatják a zálogtárgyat.

Magyarország esetében az előbbiekből öt létezik, s ez az európai mezőny alsó harmadába pozícionálja az országot. A maximális jogi index pontszámmal csak Dánia és az Egyesült Királyság büszkélkedhet, az Egyesült Államok 7 pontja a belga szintnek felel meg.

A Világbank a *hitelinformációs indexet* a jogi indexhez hasonlóan konstruálta meg. A mutatószám maximális értéke 6 pont; az alábbiak érnek egy-egy pontot:



Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

7. ábra. Az adósnilyvántartás fejlettsége

- az adónyilvántartás adatai személyeket és vállalkozásokat is tartalmaznak;
- a jó és a rossz adós adatait egyaránt nyilvántartják és hozzáférhetővé teszik;
- az adós-nyilvántartási rendszerben a pénzügyi intézményektől, a kereskedőktől és a közszolgáltatóktól származó adatok egyaránt hozzáférhetők;
- az adós adatai legalább 5 évre visszamenőleg elérhetők;
- valamennyi, az egy főre jutó nemzeti jövedelem 1%-át meghaladó kölcsönfelvétel adatai hozzáférhetők;
- a kölcsönt felvevők megismerhetik az adónyilvántartásban szereplő adataikat a törvény erejénél fogva.

Magyarország esetében az első, a harmadik és az utolsó kritérium nem teljesül, így pontszáma 3, mely az EU-ban a legalacsonyabb (igaz, négy másik országgal egyetemben). Három nagy EU-gazdaságban (Olaszországban, Németországban és az Egyesült Királyságban) is maximális az index értéke, csakúgy, mint az Egyesült Államokban.

Az adós-nyilvántartási rendszer lefedettségét a Világbank ezer lakosra vetítve mutatja ki. A magyar adat (33) azt tükrözi, hogy nem érdemi az 1994-ben, nyolc bank által elindított Bankközi Informatika Szolgáltató Rt. (BISZ) Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszerének (BAR) lefedettsége, és így hatása sem. Meglepő ugyanakkor a magyarnál rosszabb francia adat. Az Egyesült Államokban a lefedettség teljes körű, míg ez az Európai Unióról nem mondható el.

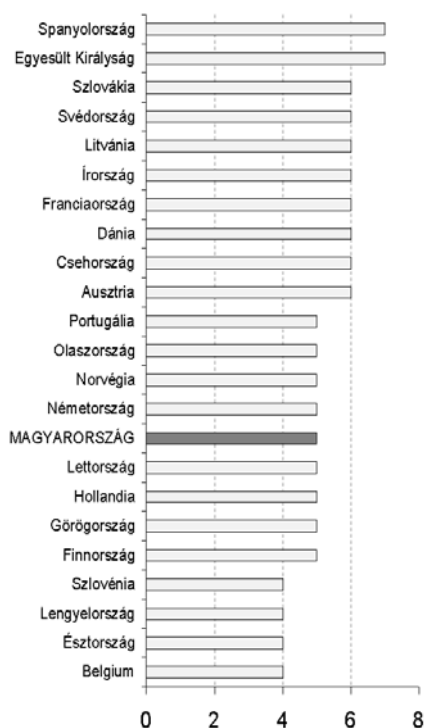
2.5. Befektetővédelem

A befektető-védelemmel kapcsolatban a Világbank eddig elsősorban a részvényesi jogosítványok különböző szempontjaira¹⁷ koncentrált, bár a témakörben 2005-ös adatbázis már tartalmaz a kisbefektetők védelmével és a bírósági végrehajtással kapcsolatos mutatókat is. Bár a világbanki módszertan továbbfejlesztési iránya számunkra nem ismert, a beépítésre ajánlható témakörök a család csódtól kezdve a vállalatirányítás (corporate governance) módszerein át egészen a vállalat társadalmi felelősségvállalásáig (corporate social responsibility) terjedhet.

Az átlátható részvénytársasági működés indexének megkonstruálása hét összetevőből lehetséges (a maximális pontszám 7, ha teljesülnek az alábbiak):

- a törvény erejénél fogva közzé kell tenni a családi, a közvetett és a kedvezményezett tulajdonosi érdekeltségeket (1-1-1 pont);
- a részvénytulajdonosok közötti, egyúttiszavazásra vonatkozó megállapodás kötelezően közzéteendő (1 pont);
- belső audit szükséges, mielőtt a pénzügyi jelentéseket nyilvánossá teszik (1 pont);
- függetlenek a könyvvizsgálók (1 pont);
- a tulajdonlásra és a pénzügyi helyzetre vonatkozó információk nyilvánosak a jelenlegi és a potenciális jövőbeli befektetőknek (1 pont).

Magyarországon a kedvezményezett tulajdonosi státus közzététele és a belső audit nem kötelező, ezért az átlátható részvénytársasági működés indexének értéke 5. A spanyol és a brit szabályozás



Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

8. ábra. Az átlátható részvénytársasági működés indexe

– az egyesült államokbelihez hasonlóan – valamennyi feltételnek megfelel, és legalább négy kritérium teljesül valamennyi EU-tagállamban.

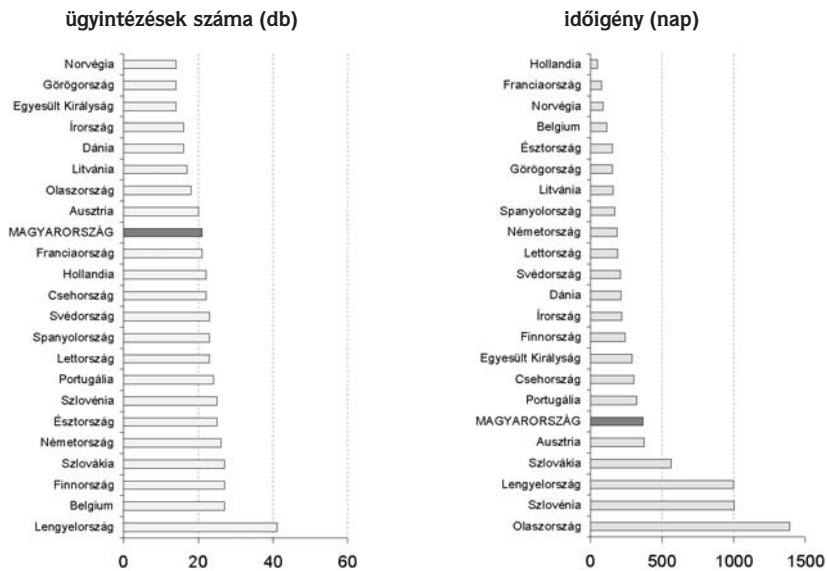
2.6. A szerződések teljesítésének kikényszeríthetősége

A gazdaság versenyképességében alapvető szerepet játszik az, hogy a szerződéses kapcsolatok mennyire jelentenek erős (üzleti) köteleket.¹⁸ Ennek mérésére a Világbank az alábbi esetet dolgozta ki:

- a vevő nem fizet, és a késedelemben ki nem fizetett összeg az adott ország egy főre jutó GNI-jének a kétszerese;
- a szállító (felperes) minden szerződéses kötelezettségét teljesítette;
- a felperes pert indít követelésének érvényesítésére;
- az alperes igyekszik késleltetni a fizetést, mindent ellenez, ám végül teljesít;
- a bíróság mindenben a felperesnek ad igazat.

Az EU-ban¹⁹ a szerződés kikényszerítéséhez a legkevesebb ügyintézással Görögországban és az Egyesült Királyságban kell bajlódni, a magyarországi 21 ügyintézés az európai középmezőnybe simul. Lengyelországban (41 ügyintézés) feltűnően sokat kell tenni a szerződés kikényszerítéséhez. Az ügyek intézésének ideje rendkívül rövid Hollandiában és Franciaországban (48, illetve 75 nap), és reménytelenül hosszú Olaszországban (csaknem 4 év!), illetve Szlovéniában és Lengyelországban (majdnem 3 év!). A magyar adat (1 év) sem ad okot sok bizakodásra, ha egy cég hasonló helyzetbe kerül, bár az is igaz, hogy legalább nem kerül sokba a szerződés kikényszerítése: mindössze az adósság 8%-ába, ami európai összevetésben kifejezetten kedvező adat (az ügyintézésben jó hollandoknál a költségek az adósság 17%-ára rúgnak).

Az Egyesült Államokban a szerződés kikényszerítésének időigénye az európai átlagnak megfelelő, miközben az ügyintézés számát lényegesen kevesebb: 17 ügyintézással és 240 nap alatt lehet kikényszeríteni a példabeli szerződést. Egy egyesült államokbeli cégnek a

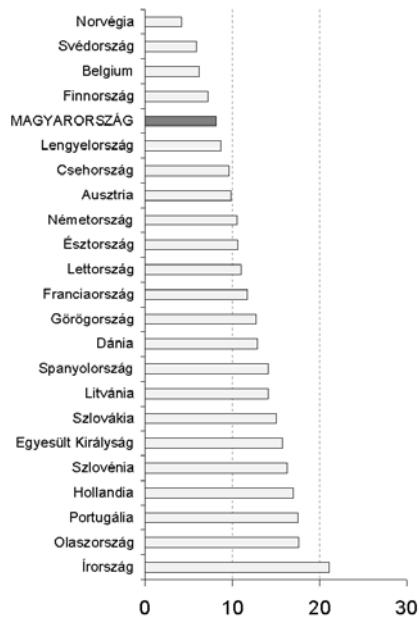


9. ábra. A szerződés kikényszerítésének körülményei

behajtás az adósság mintegy 7,5%-ába kerül.

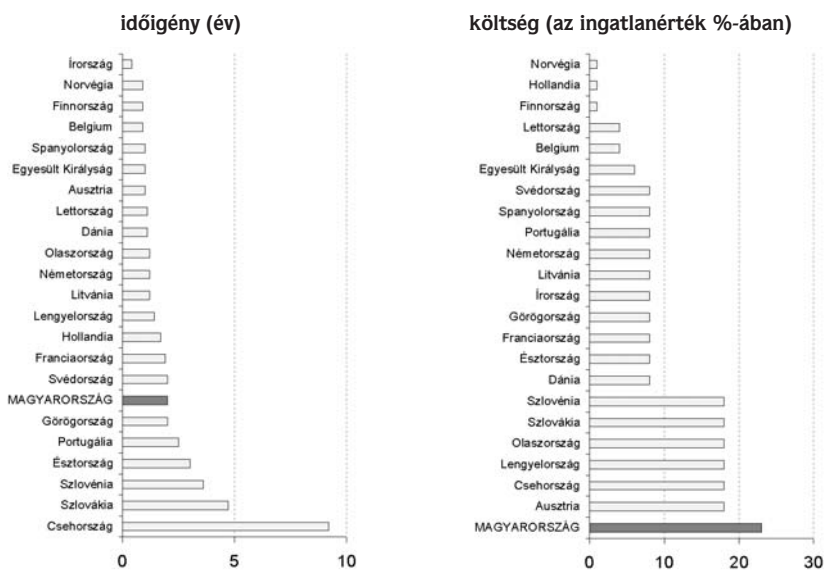
2.7. Vállalkozások megszüntetése

A vállalkozásoknak a piacról való kilépésével olyan erőforrások szabadíthatók fel, amelyeket más cégek hatékonyabban hasznosíthatnak, ezért a piacról való kilépéssel kapcsolatos szabályozás is befolyásolja a versenyképességet²⁰. A vállalkozás *megszüntetéséhez*²¹ a legtöbb európai országban egy év körüli idő kell (az ír szabályozás szerint kevesebb mint fél év kell a megszüntetéshez, ami kivételesen alacsony). A cseh szabályozás meglehetősen rugalmatlan: több mint 9 év kell a vállalkozás befejezéséhez. A magyar gyakorlat szerint 2 év szükséges a vállalkozás befejezéséhez, ezzel Magyarország az európai középmezőnyhöz tartozik. Az Egyesült Államok ebben az egy mutatóban kedvező



Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

10. ábra. A szerződés kikényszerítésének költsége (a tartozás %-ában)

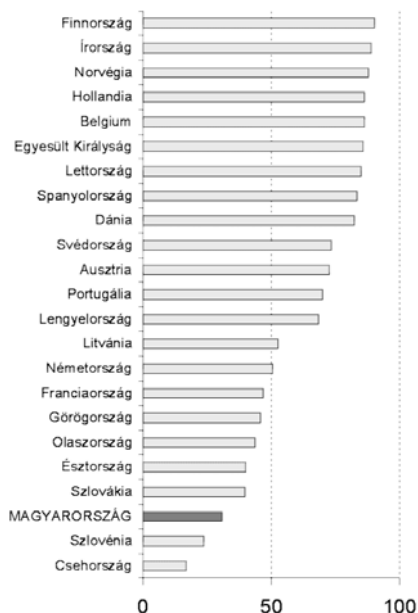


Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

11. ábra. A vállalkozás megszüntetésének körülményei

zötlenebb helyzetben van, mint az európai uniós átlag, hiszen 3 év kell a vállalkozás megszüntetéséhez.

A vállalkozás bezárására vonatkozó kivonulási ráta azt méri, hogy a fizetésképtelen vállalkozás hitelezői mennyit képesek megmenteni a tartozásból.²² A mutatószám több-kevesebb összhangot mutat a vállalkozás megszüntetéséhez szükséges költségekkel. A fizetésképtelenné vált vállalkozás hitelezői a legnagyobb hatékonysággal Finnországban tudnak kivonulni, csupán 10%-ot veszítenek. Ellenben Csehországban – ahol vélhetően az időtényező viszi el a hitelező pénzét – több mint 80%-ot is bukhatnak. Sajnos Magyarország 30% körüli mutatója is sereghajtó pozíciónak számít: ez a harmadik legrosszabb kivonulási ráta az EU-ban.



Forrás: Világbank, Doing Business in 2004 adatbázis

12. ábra. Kivonulási ráta (1 dollárra jutó cent)

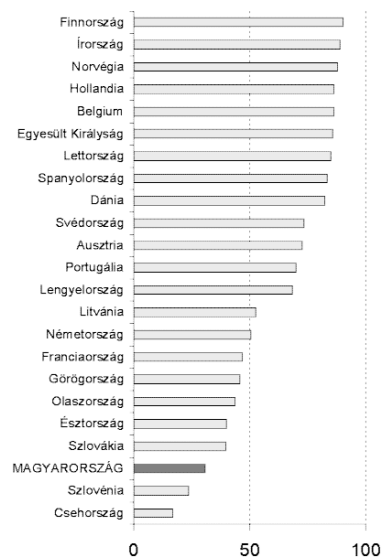
Az Egyesült Államokban a hitelezők 70% körüli összeget tudnak megmen-
teni, s ez az EU-ban közepesnek számít.
Összességében azonban a Világbank
Doing Business indikátorai lényegesen
jobbak az Egyesült Államok gazda-
ságában, mint az Európai Unió orszá-
gaiban.

2.8. Korrupció

A korrupció ára a gazdasági-társadalmi lemaradás (lásd pl. Hankiss [1979]). Nem véletlen, hogy a korrupció elleni küzdelmet az ENSZ is a zászlajára tűzte (lásd „The UN's Global Programme against Corruption”). A gazdasági fejlődés és a korrupció közötti negatív kapcsolat az 1990-es évek óta áll az érdeklődés homlokterében (Tanzi [1998]), sőt, a közigazdászok az elmélet szintjén is elemzik a gazdasági növekedést letörő korrupciót (lásd pl. Mauro [1995, 2002], Papanek [1999]). Fontos megállapítása e tanulmányoknak, hogy az észlelt korrupció szintje meglehetősen stabil, illetve hogy a korrupció elleni harc sikeresebb, ha radikális átfogó intézkedéseket hoznak, mint ha a kis lépések politikájával igyekeznek javítani a korrupciós helyzeten.

A *Transparency International* legutóbb közzétett korrupciós indexe²³ szerint a magyar korrupciós helyzet európai összevetésben nem túl biztató.²⁴

Az Európai Unióban a skandináv országokban a legkedvezőbb a korrupciós helyzet, és az újonnan csatlakozott tagországokban a legrosszabb. Az Egyesült Államokban észlelt korrupciós szint (7,5) az európai középmezőnynek felel meg.



Forrás: Transparency International

13. ábra. Korrupciós index (2004)

3. A szabályozás és a fejlettség közötti kapcsolat

A szabályozás és a fejlettség közötti kapcsolatot statisztikai módszerekkel vizsgáltam, mintegy 100 ország előbbieiben bemutatott adatának²⁵ és az egy főre rendelkezésre álló jövedelem mutatójának (GNI, Gross National Income) a segítségével.

A korábban bemutatott, összesen 20 mérőszám segítségével szeretnék meggyarazni a fejlettségi szintbeli különbségeket – azaz az egy főre jutó GNI eltéréseit – az egyes országok között. Úgy vélem, hogy amennyiben egy többváltozós lineáris regressziós egyenlet érdemi kapcsolatot mutat ki a GNI és a 20 változó között, akkor – ha áttételesen is, de – statisztikailag igazolható a Világbank és a Transparency International által nagy erőfeszítéssel összegyűjtött, szabályozási gyakorlatot jellemző mérőszámok, illetve

a nemzetgazdasági versenyképesség közötti kapcsolat.

Első lépésben – a regresszió szempontjából könnyebb kezelhetőség megteremtése és a változók közt meglévő erős lineáris korreláció kiszűrése céljából – a 20 független változóból 6 főkomponenst képeztünk. Ezek viszonylag jól elkülönítik a változókat, és az összes szórás 68%-át megmagyarázzák, ami elfogadható eredmény:

- az első főkomponens leginkább a korrupciós index, a vállalkozás indításához szükséges ügyintézés számja, az elbocsátási költségek, a jogi index, az átlátható részvénytársasági működés index, a szerződésteljesítés kikényszerítésének ügyintézési igénye, a vállalkozás megszüntetésének időigénye, és a kivonulási ráta mérőszámokat tartalmazza, és az összes változóban meglévő teljes szórás mintegy 33%-át magyarázza;
- a második főkomponens főleg a hitelinformációs indexet és az adónyilvántartási rendszer lefedettségének mérőszámát sűríti, a változók szórásának 9%-át magyarázva;
- a harmadik főkomponens legjobban

a vállalkozás indításának időigénye, a szerződésteljesítés kikényszerítésének időigénye és költsége mutatókkal korrelál, s az összes szórás mintegy 8%-át magyarázza;

- a negyedik főkomponens legmarkánsabban a foglalkoztatás rugalmatlanságának indexét, az ingatlanbejegyzés időigényét és a hitelhez szükséges fedezet megszerzésének költségigényét fedi, s a teljes szórás 7%-ára ad magyarázatot;
- az ötödik főkomponens főleg a „bürokrácia” költségelemeivel korrelál: a vállalkozásindításhoz szükséges költség, az ingatlanátírási költség és a vállalkozás megszüntetésének költsége mutatókkal, 6%-ot magyarázva az összes szórásból;
- a hatodik főkomponens leginkább az ingatlanátíráshoz szükséges ügyintézés darabszámával korrelál, s 5%-ot magyaráz meg a teljes szórásból.

A következő lépésben a hat főkomponenst lineáris regressziós modellekbe építettük, és úgy találtuk, hogy – az ötödik főkomponens kihagyásával – az alábbi egyenlet jól magyarázza az egyes országok közötti fejlettségbeli különbségeket:

$$\text{GNI}_i = 8187 - 5869 p1_i + 5113 p2_i - 2601 p3_i - 2048 p4_i - 2373 p6_i$$

(t) (11,8) (-8,4) (7,4) (-3,7) (-2,9) (-3,4)

Ahol a GNI az egy főre jutó nemzeti jövedelem, a p1–p6 változók pedig a főkomponensek.

A fenti egyenlet t-statisztikáinak az értékei alacsony szignifikanciaszint mellett magasak. A becslt regresszió determinációs együtthatója 0,794, vagyis a vizsgált 100 ország esetében a hat főkomponens az egy főre jutó

GNI-adatok szórásának csaknem négy-ötödét magyarázza. Ez keresztmetszeti adatok esetében igen jó illeszkedés.

Összességében a Világbank Doing Business in 2004 indikátorai és a Transparency International korrupciós indexei statisztikai kapcsolatban vannak a GNI-ben mért fejlettségi szinttel.

4. Záró megjegyzések

A versenyképesség meglehetősen komplex és összetett fogalom. A vállalati szinten értelmezett versenyképességnek két eredőjét szokták megkülönböztetni. A költségeket, hiszen az a piaci szereplő versenyképesebb, amelyik alacsonyabb költségek mellett tud termékeket értékesíteni a piacon. A versenyképesség másik eredője a termékhez kapcsolódik, gyakori elnevezése minőségi versenyképesség: ha a piacra szánt termékek újdonságnak számítanak, ha jó minőségűek, ha az értékesítő/exportáló cég/ország piaci imázsa jó, ha jók az értékesítés csatornái, ha jó a reklám, akkor a termékek annak ellenére versenyképesek és értékesülnek a piacon, ha drágábbak, mint a konkurens termékek, mert ezeket a sajátosságokat a vevők felárral honorálják. Ebben az összefüggésben a versenyképesség hordozója az *innováció*, a megújulásra való képesség.

Nem szabad megfeledkezni azonban arról sem, hogy a vállalati versenyképességi tényezők között rendszeresen elemzik a menedzsment minőségét, a menedzsment-technikákat és stratégiákat, a technológiai-műszaki-innovációs trendek kihasználásának képességét, az ún. sikertényezőket („success factors”) is, amelyekben helyet kaphatnak olyan környezeti tényezők, amelyekre a vállalatnak nincs közvetlen befolyása. Ez utóbbiak közé sorolhatók a bemutatott világbanki adatbázisban vizsgált „környezeti” adottságok is.

Az elemzések alapján a legfontosabb tanulság, hogy *a vállalkozások környezetiének mutatói az Egyesült Államokban szinte minden tekintetben jobbak, mint az Európai Unióban*. Magyarország esetében pedig a mérőszámok (benchmarkok) az Unión belül is csupán az alsó harmad kör-

nyékére pozícionálják az országot. Éppen ezért *a magyar gazdaságpolitika számára felzárkózási célkitűzésként is ajánlható*, hogy a vizsgált mutatók körében javulást igyekezzen elérni, azaz:

- csökkenteni kell a vállalkozások indítással és megszüntetésével kapcsolatos bürokratikus akadályokat, illetve a költség- és időigényt;
- olyan csődtörvényre van szükség, amely gyors ügymenetet kényszerít ki, és nem akadályozza az újrakezdést;
- a munkaerőpiac rugalmasságára kiemelt figyelemmel kell lenni, és könnyíteni kell a munkaerő-piaci szabályokon;
- az ingatlanpiac likviditását fel kell lendíteni az ügyintézés hatékonyabbá tételével és a költségek leszorításával;
- a jelzáloghitelezés intézményi rendszere javításra szorul (pl. drága a fedezet megszerzése);
- az adósnnyilvántartás jelenleg elégtelen rendszerét érdemben meg kell újítani;
- a részvénytársasági működés egyes befektető-védelmi elemeit érdemes tovább igazítani a nemzetközi gyakorlathoz;
- a szerződéses kapcsolatok érvényesítésére érdemes hatékonyabb jogérvényesítési lehetőségeket kiépíteni;
- a korrupció elleni küzdelem változatlanul kiemelt feladat.

A fenti gazdaságpolitikai feladatok létjogosultságát a statisztikai vizsgálatok is alátámasztják, általuk a versenyképesség érdemben javítható, ráadásul a javaslatok nagy részének a megvalósítása nem igényel óriási beruházásokat.

Hivatkozások

- Adler, J. (szerk.) (2005): A munkaerő-kereslet és az azt befolyásoló tényezők alakulásának vizsgálata 2006-ig, kitekintés 2013-ig. Kutatási jelentés a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium részére. GKI Gazdaságkutató Rt.
- Audretsch, D.B. (1995): Innovation and industry revolution. Cambridge, MIT Press
- Bárdos, K. (2004): A tranzakciós költségek hatásának vizsgálata a hazai marhahússzektorban. Agrártudományi Közlemények, 2004/13.
- Coase, R.H. (1937): The Nature of the Firm. *Economica* 4. pp. 386–405.
- Czakó, E. (2004): Az EU versenyképesség felfogása. In: Gazdasági Szerkezet és versenyképesség az EU-csatlakozás után. A VIII. Ipar- és Vállalatgazdasági Konferencia előadásai. Szerk: Bagó Eszter et al., Kiadta az MTA IX. Osztály Ipar és Vállalatgazdasági Bizottsága
- Djankov, S.–La Porta, R.–Lopez-de-Silanes, F.–Shleifer, A. (2002): The Regulation of Entry. *Quarterly Journal of Economics* Vol. 117., pp. 1–37.
- EC (2003): Support measures and initiatives for enterprises. Directory of Business Support Measures. European Commission, Enterprise DG
- Hankiss, E. (1979): Társadalmi csapdák. Magvető, Budapest
- Kieser, A. (1995): Szervezetelméletek. Aula, Budapest
- Krugman, P.R. (1994): Competitiveness: a dangerous obsession, *Foreign Affairs* 73(2) pp. 28–44.
- Losoncz, M. (2002): A termelékenység alakulása és hajtóerői a kilencvenes években nemzetközi összehasonlításban. *Külgazdaság*, XLVI. évf., 3. szám, 58–76. oldal.
- Losoncz, M. (2004): Versenyképességünk az Unióban. A lehetőségek kihasználása a cél. *Cégvezetés*, 2004. június, 92–96. oldal.
- Mauro, P. (1995): Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* Vol. 110. pp. 681–712.
- Mauro, P. (2002): The persistence of corruption and slow economic growth. *International Monetary Fund, Working Paper* 02/213.
- Papanek, G. (szerk.) (1999): A jogbiztonság a magyar gazdasági életben. Filum Kiadó, Budapest
- Porter, M.E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. Macmillan, London
- Tanzi, V. (1998): Corruption around the world. Causes, consequences, scope, and cures. *International Monetary Fund, Staff papers* Vol. 45. No. 4.
- Világbank (2004): Doing Business in 2004 adatbázis
- Viszt, E. (szerk.) (2000): Az emberi erőforrások, a mobilitás megnövekedett szerepe az innovációs rendszerben. Kutatási zárójelentés az OMF részére. Kiadta az Oktatási Minisztérium, Budapest

Jegyzetek

- 1 A versenyképesség makrogazdasági szintű értelmezése nemzetközileg sem egységes (lásd Porter [1990], Krugman [1994] stb.). Lényegében a nemzetgazdaság azon képességét jelenti, „hogyan tud létrehozni, felhasználni, illetve a globális verseny keretei között értékesíteni termékeket és szolgáltatásokat, hogy közben saját termelési tényezőinek hozadéka, s ezzel párhuzamosan állampolgárainak jóléte fenntartható módon növekszik. Ezen versenyképesség feltétele az erőforrások termelékenység-növekedésének elősegítése a vállalatok és más intézmények hatékonyságának növekedését biztosító feltételek folyamatos fenntartása útján.” Chikán Attilát Czákó [2004] idézi.
- 2 Ezek közül a legismertebbek talán az IMD World Competitiveness Yearbook, a World Economic Forum Global Competitiveness Report, illetve a Babson College-London Business School Global Entrepreneurship Monitor című éves kiadványai.
- 3 Felmerülhet a kérdés, hogy például Magyarország átmeneti gazdaság-e, hiszen meghatározó a magántulajdon aránya, a pluralista demokrácia megszilárdult, és a magángazdaság legfontosabb intézményei működnek. Nem vitatva a gazdasági-politikai átalakulás vívmányait, úgy véljük, hogy amíg évről évre változik az adórendszer, az oktatási rendszer, vagy az EU költségvetési ciklusára figyelemmel változik a regionális intézményrendszer stb., addig a magyar gazdaság inkább átmenetnek tekintendő.
- 4 A kutatási ötletet köszönöm Losonczi Miklósnak, a GKI Gazdaságkutató Rt. kutatásvezetőjének, aki már korábban is foglalkozott ezzel a témával (Losonczi [2004]). A világbanki adatok elemzéséhez háttér tanulmányként felhasználtam Bella Zsuzsannának, a Széchenyi István Egyetem hallgatójának az EU tagországokra vonatkozó adatalemzését.
- 5 A „good practices”, illetve „best practice” kifejezések nagyon elterjedtek. A fent használt „good practices”-hez közelebb álló kifejezéssel arra utalunk, hogy nincs egyetlen („best”), mindenhol, az adott körülményektől, feltételektől függetlenül követendő, optimális, mindenképpen sikeres módszer. Ugyanakkor a „best practice” kifejezés nagyon elterjedt, és ebben az esetben is talán fontosabb a módszer ismerete és alkalmazása, mint a szavak szó szerinti jelentése.
- 6 A módszertant – legtöbb elemében – eredetileg Djankov et al. [2002] dolgozta ki.
- 7 Ahhoz, hogy a vállalkozás elindításának jellemzőiről az országok közötti összehasonlítás során reális képet kaphassunk, a Világbank néhány egyszerűsítő feltételezéssel élt. Ezek közül a legfontosabbak: korlátolt felelősségű társaság létrehozását feltételezték, a tulajdonosok 100%-ban rezidens természetes személyek, kezdőtőkéje az egy főre jutó GNI tízszerese (kézpénzben teljesítve), termelő és/vagy kereskedelmi tevékenységet folytat (külkereskedelmi tevékenység nélkül; nem jövedékiadó-köteles – vagy egyéb speciális szabályozás alá eső – termékekkel tevékenykedik). Az eljárások során feltették, hogy ha némi többletráfördítással legálisan fel lehet gyorsítani egy-egy eljárást, akkor élnek ezzel a lehetőséggel, és az időigénybe beszámították azt is, hogy lehet egyszerre több eljárást is végezni.
- 8 Az adatbázisból hiányoznak Ciprus, Luxemburg és Málta adatai, így a továbbiakban e kis európai gazdaságok kimaradnak az elemzésből, bevettük ugyanakkor Norvégiát, melynek EU-csatlakozása – meglátásunk szerint – előbb-utóbb bekövetkezik.
- 9 A Világbank a társasági törvény és a vonatkozó jogszabályok által meghatározott költségeket vette figyelembe, megvesztegetés nélkül.
- 10 A GNI (Gross National Income) terminus technicus lényegében megegyezik a korábbi GNP (Gross National Product) kifejezéssel. A GNI azt méri, hogy egy nemzetgazdaság rezidens szereplői (vállalatok, háztartások stb.) mennyi jövedelemre tettek szert, függetlenül attól, hogy a jövedelemszerző tevékenység az országhatárokon belül vagy kívül történt.
- 11 Pl. információadással, közvetlen konzultációs lehetőségek biztosításával, tanácsadással, képzéssel, pénzügyi ösztönzőkkel stb. (részletesen lásd: EC [2003]).
- 12 A Világbank a munkavállalásra vonatkozó jogszabályokat tekintette át (pl. az International Labour Organisation honlapján a legtöbb ország „munka törvénykönyve” elérhető). A feltételezések szerint a munkavállaló egy nem vezető beosztású, teljes munkaidős férfi, aki ugyanannál a vállalatnál dolgozott 20 éven keresztül, fizetése megfelel a nemzeti átlagnak, van egy háztartásbeli felesége két gyermekkel, teljes jogú állampolgár, az ország többségi népéhez tartozik és nem tagja a szakszervezetnek (ha-

- csak nem kötelező). A munkát adó vállalat egy feldolgozóipari, 201 főt foglalkoztató kft., minden jogszabályt betart, de nem ad többletjuttatásokat dolgozóinak a törvényekben előírtához képest.
- 13 Az elbocsátás költsége tartalmazza a felmondás költségeit, a végkielégítést és az esetleges büntetés költségeit egyaránt.
 - 14 Az ingatlan átruházása során valamennyi (a vevő és az eladó oldalán felmerülő) ügyintézési szükségletet figyelembe vesznek. A tranzakció során egy kft. vesz meg tehermentesen egy átlagos 560 m²-es telket, a rajta álló 930 m²-es, felújításra nem szoruló ingatlannal együtt, az egy főre jutó GNI ötven-szeresére rúgó értékben.
 - 15 Csak a hivatalos költségeket veszik számításba. Ezek közül a legfontosabbak az adók, az illetékek, a közjegyzői és ügyvédi díjak.
 - 16 A feltételezések szerint egy százfős textilipari vállalkozás vesz fel hitelt, az egy főre jutó GNI tízszeresét, textilszövő gépek vásárlására egy helyi banktól. A hitel biztosítékául a gépek szolgálnak, s az ily módon történő hitelfedezet költségeit (ügyvéd, zálogjog-bejegyzés stb.) veszik figyelembe.
 - 17 A feltételezések egy, az adott ország tőzsdéjén bevezetett – nem pénzügyi intézmény, energiaszolgáltató, telekom vagy biztosító – társaságra, tőzsde hiányában egyszerű részvénytársaságra vonatkoznak.
 - 18 A kérdéskört Magyarországon többek között Papanek [1999] is vizsgálta.
 - 19 Norvégia (még) nem EU-tagállam.
 - 20 Részletesebben lásd Losoncz [2002].
 - 21 A legfontosabb világbanki feltételek: egy korlátolt felelősségű, saját ingatlanán kölcsönből felépített hotelt üzemeltető társaságot zárnak be veszteséges működés miatt. 201 dolgozója és 50 beszállítója van, akik mindegyikének tartozik a legutóbbi fizetési tétellel.
 - 22 A feltételezések szerint a beragadt pénz megmentése eleve 70%-ról indul, ha a vállalkozás nem működhet a felszámolás időszaka alatt. A felszámolás valamennyi költségét beszámítják, beleértve az időtényezőt is.
 - 23 A szervezet korrupciós indexének kialakítása részletes szakértői kérdőívek segítségével történik. Ma ez az egyik legtöbb országra kiterjedő korrupciós index. Fontos megjegyezni azt is, hogy a Transparency International mérőszáma a korrupciós érzetet méri (nem konkrét korrupciós esetekből adódik), ennek ellenére igen széles körben használják nagyfokú megbízhatósága miatt.
 - 24 A magyarországi korrupciós helyzetről elsősorban az Állami Számvevőszék jelentéseiből, illetve a Gallup, Medián stb. közvélemény-kutatók korrupciós tanulmányaiból tájékozódhatunk (a Transparency International magyarországi részlege megszűnt).
 - 25 A Világbank Doing Business in 2004 adatbázisában a 2004-es adatok döntő többsége mintegy 144 országra áll rendelkezésre. A Transparency International korrupciós indexe 122 országra érhető el, és összesen 100 olyan ország volt, amelyre valamennyi mérőszámot sikerült összegyűjteni.

SZEMLE

A változásokat nem elszenvedni, hanem irányítani kell

Kerekasztal-beszélgetés az európai társadalmi modellről

Október 19-én került sor arra a kerekasztal-beszélgetésre, amelyet Baráth Etele, az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter kezdeményezett. A Kossuth Klubban tartott nyilvános rendezvényen neves szakértők mondtak véleményt arról, hogy milyen lehetőségei vannak az európai társadalmi modell megújításának. Az eszmecsere annak a folyamatnak a része volt, amely az EU állam- és kormányfőinek október 27-én és 28-án e témakörben tartott informális csúcstalálkozójára való felkészülést szolgálta. Az alábbiakban a bevezető referátumokat tömörítve ismertetjük.

Úrkúti György, a Világgazdaság rovatvezetője, moderátor: Az Európai Unió alapértékei általában jól ismertek a nagyközönség előtt is. Ilyenek például a szabadság, az egyenlőség, a demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartása. Az azonban, hogy ezeknek az értékeknek a jelentőségét mindenki elismeri, önmagában még nem jelenti azt, hogy van az egész közösségre érvényes társadalmi modell is. A kérdés tehát az, hogy beszélhetünk-e európai társadalmi modellről, vagy éppen ellenkezőleg: mivel igen nagy mértékben különböznek egymástól az egyes országok intézményei, nem lehetséges ilyenről beszélni. Hiszen például az angolszász, a kontinentálisnak nevezett, a skandináv vagy a mediterrán modell nagyban eltérnek egymástól. Baráth Etele miniszter úr tegnap jött meg arról a luxemburgi konferenciáról, amelynek éppen az európai társadalmi modell

volt a témája, ezért tőle kérdezem, hogy mit tapasztalt ezen a rendezvényen.

Baráth Etele, miniszter: Ismeretes, hogy készülöben van második Nemzeti Fejlesztési Tervünk. E projekttel kapcsolatban az egyik legnagyobb dilemmánk, hogy a ma – érthető és ismert okoknál fogva – egyre inkább erősödő európai szándék, a versenyképesség erősítése mellett milyen mértékben foglalkozzunk a társadalmi kohézió problémáival. Nagy kérdés, hogy milyen mértékben foglalkozzunk a különféle szociális ügyekkel, amellett, hogy a versenyképességünk növelésére koncentrálnunk. Hiszen vannak olyan vélemények, amelyek szerint a dinamikus gazdasági növekedés automatikusan orvosolja a társadalmi bajokat. Ámde ha megnézzük, mik a versenyképesség alapvető feltételei, akkor azt látjuk, hogy az első helyen a jól képzett munkaerő szerepel. Azonban ahhoz, hogy jól képzett munkaerővel rendelkezünk, megfelelőnek kell lennie a szakképzésünknek, megfelelő egészségi állapotban kell tartanunk a társadalmat, ehhez viszont jó környezeti feltételek szükségeltetnek. És máris ott tartunk, hogyha a gazdaság versenyképességéről ejtünk szót, óhatatlanul az ország, a társadalom versenyképességéről beszélünk. Így aztán az a kérdés is adódik, hogy amikor társadalmi modellről beszélünk, nem szociális modellt kell-e ezen értenünk.

Valóban tegnap jöttem meg a luxemburgi konferenciáról, amelyen az európai társadalmi modellről volt szó. A ta-

nácskozáson kilencen vettünk részt, ott volt Jacques Delors, aki 1985-től egy évtizeden át töltötte be az Európai Közösségek Bizottságának elnöki tisztét. Sokrétű eszmecsere folytattunk, amelyből azonban nehéz egyetlen konklúziót levonni. Abban teljes volt az egyetértés, hogy a jelen pillanatban sokkal nagyobb válságban van az európai társadalmi modell, mint az európai gazdasági modell. Ennek nagyon sok oka van, éppen ezért a teendők meghatározása is igen nehéz. Annyi bizonyosnak látszik, hogy újra kell definiálni az állam szerepét, mert az állam képtelen ellátni mindazokat a feladatokat, amelyeket jelenleg magára vállal. Úgy fest tehát, hogy aligha lehet megkeverülni azt, amit mostanában államtalánításnak neveznek. Az is elkerülhetetlennek tetszik, hogy az európai oktatási rendszereket korszerűsítsük. Természetesen e területen is tisztázásra szorul az állam szerepe, hiszen hatalmas költségekről van szó, amelyekkel kapcsolatban világossá kell tenni, hogy mit vállal az állam, és mit kell magára vállalnia mondjuk a magánszférának. Minden egyes országban nagy gondokat okoznak az egészségüggyel és a társadalombiztosítással kapcsolatos problémák. Ami engem illet, ezekkel az általánosan meglévő bajokkal kapcsolatban említést tettem a sajátos magyar gondokról. Ismeretes, hogy hazánkban a rendszerváltás előtt a feladatok megoldása különféle szereplők között oszlott el. A nagy állami vállalatoknak például nem csupán gazdasági, hanem szociális feladatai is voltak, de például a szakképzésből is tetemes részt vállaltak. A termelőszövetkezetek a gyermekgondozástól kezdve az idősgondozásig sok mindennel foglalkoztak. Mindez mára megszűnt. Természetesen

nem a régi állapotok visszaállítására gondolok. Hanem arra, hogy miközben Nyugat-Európában rendkívül gazdagok az önkormányzatok, nálunk éppen fordított a helyzet. Nyugat-Európában az önkormányzatok e gazdagság birtokában képesek segíteni a hátrányos helyzetbe került társadalmi rétegeken, az egyes állampolgárokon. Nálunk ez nem így van. És ez annál több gondot okoz, mivel a rendszerváltás másfél évtizede után, a rendszerváltással járó sok-sok adaptációs nehézség után nagyon sokan gondolják úgy, hogy őket bizony megilletné a mainál gondtalanabb élet. A nyugdíjasok jelentős része véli joggal, hogy a nehéz években zajlott megszorítások miatt méltánytalanság érte. Most kárpótlást vár. Tehát van egy sereg magyar probléma, amelyet most új keretek között kell megoldani.

Ha a luxemburgi konferenciáról kívánok összegző megállapításokat tenni, akkor egyrészt feltétlenül le kell szögezni: abban egyetértés volt, hogy Európát igenis megkülönbözteti Amerikától vagy Kínától az, hogy itt létezik a társadalmi szolidaritásnak egy sajátos, a kontinensre jellemző formája. Másrészt azt rögzíteném, hogy nem szabad összekeverni a gazdasági és a társadalmi feladatokat. A gazdaságnak szabadon kell működnie, nem lehet gátakat emelni eléje. Ugyanakkor azonban segíteni kell azokat a társadalmi rétegeket, amelyek kiszorultak a gazdasági szférából. A legnagyobb problémának kétségtelenül az mutatkozik, hogy egyre nagyobb arányban vannak a társadalomban azok a csoportok, amelyek nem képesek alkalmazkodni a modern viszonyokhoz. Ez annál súlyosabb baj, mivel olyan versenytársakkal kell lépést tartanunk, amilyenek Kína

vagy India, amely országokban teljesen más típusú a társadalmi szocializáció, mint Európában, amely országokban teljesen mások az állammal szembeni elvárások, mint a mi kontinensünkön. Végül is arra a végkonklúzióra jutottunk Luxemburgban, hogy a kulcskérdés a képzés és a továbbképzés. Jóval kevesebb államra, ennek megfelelően igen jelentős decentralizációra van szükség. Most mindenki azt mondja, hogy az előttünk álló változásokat nem elszenvednünk, hanem irányítanunk kell. Arról is gyakran szó esik, hogy az Európai Közösség sokadszor van válságban, azonban ez ideig valamennyi válságot leküzdötte, és megújulva került ki azokból.

Úrkúti György: Köszönöm a miniszter úrnak az összegzést és a luxemburgi tanácskozásról adott tájékoztatót. Ebből engem az ragadott meg leginkább, amit az oktatásról, a képzésről, a továbbképzésről mondott. Annál inkább, mivel vannak a magyar gazdasági életnek olyan fontos szereplői – mint például Demjén Sándor –, akik azt mondják, hogy Magyarországon túlképzés van, ennek a következménye, hogy rengeteg a diplomás munkanélküli. Ez pedig azzal függ össze, hogy a képzés nem illeszkedik a gazdasági szükségletekhez. Mit szól ehhez Tamás Pál?

Tamás Pál, szociológus, az MTA Szociológiai Kutató Intézete igazgatója: Nem erről a témáról kívántam beszélni, de jelzem, radikálisan más a véleményem, mint azoké, akik szerint diplomás túlképzés van Magyarországon. Tény, hogy sokféle adat van forgalomban, most én is ismertetnék néhányat. Ismeretes, hogy hazánkban a kutatói állomány előregedett, és várhatóan évente négy százaléka vonul nyugdíjba.

Ugyanakkor bizonyosan növekedni fog a kutatásra fordítható pénz, hiszen a nemzeti jövedelem is növekszik, miközben megjegyezném, hogy azért jelenleg sem olyan rossz a helyzet ezen a területen, mint ahogyan azt sokan beállítják. Mert lehet sokféleképpen számolni. Lehet úgy is, hogy azt mondjuk, csupán a nemzeti jövedelem egy százalékát költjük kutatásra, de lehet úgy is, hogy ennél többet. Más adatokat is figyelembe véve, felállítható egy olyan prognózis, amely szerint 2015-re több tízezres kutatói hiány lesz Magyarországon. Én tehát a túlképzéssel való riasztást megalapozatlannak tartom, de mint említettem, nem erről kívánok beszélni.

Az európai szociális modellről olvasva és konferenciákon járva erről hallva, azt tapasztalom, hogy mostanában nem a szabadságról, az egyenlőségről és testvériségről beszélnek, hanem egy kompromisszumról. Ezt a kompromisszumot jóléti államnak nevezik. Az is tapasztalható, hogy az angolszász rendszer kivételével az európai jóléti rendszerek – tehát például a skandináviai és a mediterrán – közelednek egymáshoz. Ugyancsak konvergenciát mutatnak egymással a szociáldemokrata és a kereszténydemokrata modellek. Van azonban egy alapvető probléma. Az nevezetesen, hogy az Európa Unió a szociális szférát meghagyta a nemzeti rendelkezés hatókörében. Tehát nem az EU dolga a szociális ellátás problémáinak a megoldása. Nem az EU dolga a munkaügyi konfliktusok kezelése. Ahol az EU kilépett a gazdasági logika keretei közül – a mezőgazdaság ügye ilyen terület – a legkínosabb problémákkal kellett szembenéznie a Közösségnek.

Ami egyébként a szociális gondoskodást, a munkavállalók biztonságát illeti, azt látjuk, hogy az azokon a területeken teremtődött meg, ahol nagy tömegben állítottak elő értékes fogyasztási cikket: például az autóiparban. Nem azért, mert ott szerették a munkaadók a munkavállalókat, hanem mert megbízható fogyasztókra volt szükségük. Így azután a munkavállaló-fogyasztók meglehetősen nagy biztonságra tettek szert. Kelet-Európában viszont azt látjuk, hogy mind a munkavállaló, mind a fogyasztó pozíciója gyenge. Így azután logikus, hogy itt nem honosodhatott meg a nyugati jóléti modell. Az 1990-es években ennek az lett a következménye, hogy az Európai Unió tizenöt tagországa, illetve a felvételre váró tíz ország között egy „szétfelődés” ment végbe. Ennek a következménye egyebek között az, hogy Nyugat-Európában mi szegyenpadra kerültünk. Onnan nézve úgy látszik, hogy mi elorozzuk tőlük a munkahelyeket, ezért hajlandók vagyunk alacsonyabb bérért dolgozni, a tőkét szolgálni. Tehát azt tapasztalhatjuk, hogy nem elég, hogy szegények vagyunk, de ezért még meg is bélyegeznek bennünket.

Úrkúti György: Bod Péter Ákost kérdezném arról, hogy mi a véleménye. Széttartás, amint Tamás Pál mondja, vagy inkább felzárkózás? Vagy esetleg mindkettő egyszerre?

Bod Péter Ákos, közgazdász, a Budapesti Corvinus Egyetem professzora: Én arra készültem, hogy a szociális piacgazdaság problémáiról beszéljek. Még hozzá abban az értelemben, ahogyan Wilhelm Röpké, a kiváló német közgazdász és társadalomtudós a fogalmat használta, és ahogyan azt Röpké tanainak alkalmazói értették, például Adenauer kancellár.

A félreértés elkerülése végett rögtön le-
szögezném, hogy itt a szociális jelzőnek nem olyan szerepe van, mint a szociális nővér esetében. Ellenkezőleg, egy nagyon kemény versenymodellről van szó, amely mind az amerikai monopoltőkés, mind az állami beavatkozásos megoldással szemben kínál megoldásokat. Ismeretes, hogy ezen a szociális piacgazdasági modellen alapult a német gazdasági csoda, mint ahogyan az is, hogy mára ez a modell jórészt idejét múlttá vált. Mármost, ami a szétfelődést illeti, ez tényleg megfigyelhető jelenség. Ám az is tény, hogy azok a kis államok, amelyekről alig tizenöt esztendővel ezelőtt is sokan gondolták, hogy életképtelenek lesznek, nagyon is életképeseknek mutatkoztak. Én ebből azt a következtetést vonom le, hogy az Európai Uniónak két kudarca van. Az egyik a lisszaboni projekt kudarca. E kudarc nyilvánvalóvá teszi, hogy nem lehet olyan tervet felállítani, amely szerint tíz éven belül Európa lesz a világ legversenyképesebb régiója. A másik a homogenezációs kudarc. Erre talán a legjobb példát a monetáris problémák adják. Nem lehet ugyanis azt mondani, hogy az eurózónába tartozó országok prosperálnak, éppen ellenkezőleg áll a dolog. Ugyanakkor úgy teszünk, hogy az európai versenyképesség szabadabban mozgó kisebb régiók révén sikeresebben megvalósítható. A magyar helyzet ebből a szempontból eléggé sajátos. Magyarország ugyanis kicsinek nagy, nagyoknak viszont kicsi. És van itt egy nagyon érdekes dolog. A közvélemény-kutatások azt mutatják, hogy tizenöt éve jóval többen bízták volna a piacra a gazdasági döntéseket, mint jelenleg. A helyzet tehát az, hogy eltelt másfél évtized, és az emberek

kapitalistapártiból szocialistapártivá lettek.

Úrkúti György: Kolosi Tamásnak, úgy is, mint közvélemény-kutatónak mi a véleménye minderről?

Kolosi Tamás, szociológus, a Tárki Rt. elnöke: Mint szociológus, mint közvélemény-kutató, minderről nemigen tudok mit mondani. Viszont szociológus kollégámmal, Tamás Pállal két kérdésben is vitatkozom. Egyfelől én úgy vélem, hogy Magyarországon igenis az európai szociális modell érvényesül. Lényegében ugyanolyan szociális törvényszerűségek hatnak, még az értékekben is sok a hasonlóság Magyarország és Németország, főleg pedig Ausztria között. Ez nem jelenti, hogy mi is olyan szinten élünk, mint a kontinentális Európa. Viszont úgy gondolom – és ez a másik vitapont –, hogy a szociális kérdésekben igen nagy a szerepük az értékeknek. Ha azt mondjuk, hogy az európai szociális modell válságban van, akkor azt kell gondolnunk, hogy a világban a huszonegyedik századdal elkezdődött egy értékválság. Ebből lehet értékváltás is. Ha szabad ilyen nagy történelmi példát említeni, azt mondanám, az emberiség mindig szerette a nagy hármas jelszavakat. Fél évezreden keresztül ez a hármasság volt az európai értéktriász: Isten, király, család. A királyt később a haza váltotta fel ebben a triászban, s lett belőle némely párt értékrendjében máig hatóan Isten, haza, család. A felvilágosodástól kezdődően került előtérbe a szabadság, egyenlőség, testvériség hármas jelszava. Az európai szociális modell erre a hármas jelszóra épült fel. Talán az európai szociális modell válsága is azzal függ össze, hogy ez a triász kezd megkérdőjeleződni. Korántsem olyan egyértelmű

ma már ennek a hármas jelszónak az érvényessége, mint akárcsak ötven esztendővel ezelőtt is volt. Ugyanakkor azt látjuk, hogy kezdenek kialakulni új értékek. Ne várják tőlem, hogy kimondom a varázslatos hármas jelszót, de ha valamit lehet mondani mégis, akkor ilyesmiről lehet szó: hatékonyság, biztonság, jólét. Akárhogyan is van, egy értékváltásnak vagyunk részesei. Azt hiszem, itt különös fontossága van a versenyképességnek. Úgy gondolom, nem kell bizonygatni, hogy Európa jelenleg versenyképesség-deficitben van Amerikával és Ázsiával szemben egyaránt. Gondolkodásunkban nagy szerepük van bizonyos hagyományoknak. Például a bürokratikus áldemokráciának. Amely nagyjából a második világháború után telepedett rá Európára, és azt követően szinte értelemszerűen az Európai Unió értékrendszerére is. Az a fajta pályázatási bürokratizmus, amit még tetéz a magyar szisztéma, a versenyképességet, a hatékonyságot lehetetlenné teszi. Nem valószínű, hogy ez versenyképes lehet az egyéni felelősség rendszerével. Hiszen itt abban folyik a verseny, hogy ki tud jobban pályázatot írni. Persze nem az a probléma, hogy pályázatunk, meg közbeszerzünk. Hanem az, hogy a döntés felelőssége zárójelbe kerül.

Amire itt még utalni szeretnék, az a jóléti modell problémája. Véleményem szerint az európai jóléti modell nagyon fontos értékeket testesít meg, amelyekből a magyar modell azért nincsen túlzottan távol. Mondhatni, a magyar jóléti modell sokkal közelebb van az európai jóléti modellhez, mint például a magyar versenyképesség az európai versenyképességi modellhez. Azonban Baráth Etele miniszter úr is utalt rá, a luxemburgi

konferencián külön problémaként került terítékre, hogy a nehezen integrálható társadalmi csoportokat miként lehet kezelni. Itt több kérdést kell szem előtt tartani megítélésem szerint. Egyfelől azt, hogy a jóléti modell, mint az esélykiegyenlítés eszköze, alapvetően két nagy módszert testesít meg. Egy közvetlent és egy közvetettet. A közvetlen módszer alkalmazásakor segélyekkel kísérek meg változtatni az emberek helyzetén. A közvetett módszerek alkalmazásakor intézményeket hozok létre. Szerintem mindkettőre szükség van az egyenlőtlenségek mérséklésére. Mára azonban egy torzulás következett be, egy eltolódás a segélyezés irányába, annak javára. Hogy ez mennyire helyes vagy helytelen, azt nyilván újra kell gondolni.

Végül, úgy vélem, az értékek dolgában is van mit újragondolni. A szabadság, egyenlőség, testvériség triászának születésével egy időben sokat töprengtek azon nagy gondolkodók – például Rousseau –, hogy miből is erednek a társadalmi egyenlőtlenségek. Arra a következtetésre jutottak, hogy az emberek lényegében véve egyenlőnek születtek, de a társadalmi mechanizmusok egyenlőtlennek teszik őket. Erre a gondolatra épült fel a következő kétszáz évben egy olyan, esélykiegyenlítő mechanizmus, amely a születési különbségeket negligálta, illetve ezeket teljes mértékben ki kívánta egyenlíteni. Nekem úgy tűnik, hogy ez a felfogás hosszabb távon nem lesz tartható. A modern tudománynak el kell fogadnia azt az akár szomorúnak és kegyetlennek is minősíthető tényt, hogy egyenlőtlennek születtünk. A társadalomnak nem azért kell esélykiegyenlítő intézményeket működtetni, hogy helyreál-

lítsa az „egyenlőnek születtünk” eszmé-nyét, hanem sokkal inkább azért, hogy a születési különbségeket igyekezzen kontrollálni. Tehát az értékektől kezdve az intézményekig nagyon sok minden korszerűsítésre szorul ma a szociális Európában. Ezzel kapcsolatban nyilván rengeteg vitára kell számítanunk.

Úrkúti György: Krémer Balázsnak adnám át a szót.

*Krémer Balázs, szociológus, Debrece-
ni Egyetem:* Az európai jóléti állam lényegében a következő tényezőkből áll: magas termelékenység, nagyarányú foglalkoztatottság, magas adók és nagyarányú elvonások, végül az ez utóbbiakból finanszírozott szociális rendszer. Ez a szisztéma tulajdonképpen – ha közben változva is – hat évtizede működik. Amikor az európai szociális modell védelméről esik szó, ennek a modellnek a védelméről beszélnek. Ezzel a szisztémával egyébként fennállása óta problémák vannak. Hol azt állítják róla, hogy lustává teszi az embereket, hol azt, hogy a termelékenységet visszafogja, hol azt, hogy a globális adóversenyben lemaradást okoz. Ma a modell – különösen nemzetközi összehasonlításban – fő gyengéjének a foglalkoztatás tűnik. Európa le van maradva a foglalkoztatottak arányát és abszolút számát tekintve Amerikától, Magyarország pedig Európától. Hazánkban a diplomás foglalkoztatottak aránya éri el az Európai Unió arányát. Az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatottságával vannak bajok. És ha az európai modell veszélyben van, akkor Magyarországon innen nézve van veszélyben. Azok az emberek, akiknek a körében a foglalkoztatás bővíthető volna, jelenleg valamilyen módon az állam szociális ügyfelei. Azzal a kérdéssel talál-

juk tehát szembe magunkat, hogy miként lehet munkára ösztönözni olyan embereket, akik elvileg dolgozhatnának, de valamiért mégsem dolgoznak. Itt pedig a hagyományos rendszerek problémáival, mondhatni teljes inadekvátságukkal találjuk szemben magunkat. Hiszen ezek azért adtak pénzt az embereknek, mert nincs munkájuk. Erre csökkenteni kezdték a segélyeket. Ennek viszont az lett az eredménye, hogy az emberek végletesen eltávolodtak a munkaerőpiactól. Oly mértékben lecsúszottakká váltak, hogy semmilyen esélyük nem maradt a munkaerőpiacra való visszakapcsolásra. Ez viszont siettetette a jóléti rendszereket abban, hogy csőd-közeli helyzetbe kerüljenek. Kiderült, hogy a szociális problémák kezelése gyakran jóléti rendszereken kívüli megoldásokat is követel. Az Európai Unió azon irányelve, hogy „Érje meg dolgozni!”, teljes szakítást jelent a korábbi felfogással. Más oldalról nézve ez úgy fogalmazható meg: vajon hogyan lehet a rossz munkákat

vonzóbbá tenni, mint a semmilyen munkát? Be kell bizonyítani, hogy a rossz munkából van fejlebbélési lehetőség. Ami a saját szakmát vagy a munkanélküliséggel kapcsolatban lévő hivatalokat illeti: még mindig az 1970-es évek fogalmait használjuk, még mindig üzemben gondolkodunk. Amikor munkahelyek fogalmáról beszélünk, még mindig nem értjük bele az árokkaszálást vagy a bébiszitterséget. Pedig ezek reális alternatívák. Magyarán: még mindig nem gondolkozik azon senki, hogy miként lehet vonzóvá tenni az alacsony bérű foglalkoztatást. Azonban ezeknek a problémáknak a megoldására nagyon sok jó európai példa van. Európai modell tehát létezik, egyelőre nem ott tartunk, hogy temetni kellene. Ott tartunk inkább, hogy tudomásul kell vennünk: a szociális kérdés nem valami érzelmi kérdés, sokkal inkább gazdasági racionalitás kérdése.

HOVANYECZ LÁSZLÓ

ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

Better Regulation - az Európai Bizottság törekvései egy versenyképesebb Unió megteremtéséért

A vállalkozások működését meghatározó szabályozási keret kulcsfontosságú a versenyképesség, a növekedés és a munkahelyteremtés szempontjából. Az Európai Bizottság ezt felismerve állította programja középpontjába az ún. „jobb szabályozást”, amelynek legfontosabb célja, hogy a szabályozási környezet a lehető legegyszerűbb, átlátható és hatékony legyen. Az alábbiakban a folyamat kezdetét, az eddig elért eredményeket tekintjük át.

Az európai piac működéséhez jelenleg körülbelül 1600 közösségi irányelv és szabályozás teremt keretet. A jogszabályok nagyobb részét, átlagosan mintegy 62 százalékát a tagállamok maguk alkotják, a többi viszont uniós eredetű. Régóta hallani már véleményeket arról, hogy a szabályozás bonyolultsága, a szabályok túlzottan nagy száma gátja lehet az uniós vállalkozások versenyképességének és a hatékony működésnek. Akkor, amikor az Unióban a növekedés jó ideje viszonylag szerény, és a lisszaboni stratégia célkitűzéseinek teljesítésében sem történik valódi előrelépés, minden lehetséges tényezőt ki kell aknázni a fejlődés elősegítésére. Sokan rámutattak már, hogy a közösségi szabályozásnak a jelenleginél feladatorientáltabbnak kell lennie, meg kell felelnie az új kihívásoknak.

Szakértők szerint az európai integráció legitimitásának válsága egyéb tényezők mellett azzal is magyarázható, hogy

a tagállamok állampolgárai az Uniót – némiképp jogosan – egy mindent átszövő bürokratikus szörnyetegnek látják. Ahhoz, hogy az emberek elhiggyék ennek ellenkezőjét, tenni kell valamit a szabályok rengetegének visszaszorítására, racionalizálására. Nem szabad ugyanis, hogy az állampolgárok az egész uniós szabályozást felesleges tehernek tekintsék. Európai szintű szabályozásra ugyanis szükség van, hiszen nélküle nem működhetne megfelelően a belső piac, szét-töredezetté, áttekinthetetlené válna az uniós gazdaság.

Az Európai Bizottság a problémákat az alábbiakban azonosította: túl komplex a jelenlegi szabályozás; túlságosan sok adminisztratív teherrel kell szembenéznie egy újonnan létrehozandó vállalkozásnak, ami persze időigényes; nehezen érthető a szabályozás a gazdaság szereplői számára; nincsenek kellően elemezve az egyes jogszabályok hatásai.

A Bizottság annak érdekében, hogy szabályozás csak ott legyen, ahol ez valóban szükséges, továbbá, hogy a szabályozás mértéke arányos legyen az elrendő céllal, jó ideje vizsgálja már a változtatás lehetőségét.

A jobb szabályozás megvalósítására három különböző szakaszban kerülhet sor:

- a függőben lévő jogszabályjavaslatok visszavonása vagy módosítása;
- a meglévő szabályozás egyszerűsítése;

- jobb minőségű bizottsági javaslatok: a hatásértékelés és a konzultáció eszközeinek tudatos és szisztematikus alkalmazása a javaslatok megalkotása során.

A jobb szabályozás megvalósításához persze a tagállamoknak is meg kell tenniük a magukét, hiszen rajtuk is múlik, hogy az uniós előírások zökkenőmentesen valósuljanak meg a gyakorlatban. Ennek érdekében a közigazgatásnak is magas színvonalon kell működnie, összhangban a Bizottság törekvéseivel.

Előzmények

A Bizottság már 2002 júniusában, egy akcióterv kertében számos intézkedést fogadott el a jobb szabályozás jegyében. Az akcióterv a „Szabályozási környezet javítása és egyszerűsítése” címet viselte, és a következőképpen csoportosította a végrehajtandó feladatokat:

- a Bizottság által végrehajtandó feladatok – tekintve, hogy a Bizottság lényegében kizárólagos hatáskörrel bír a jogalkotás-kezdemenyezés terén, komoly felelőssége van a tekintetben, hogy valóban releváns és magas színvonalú szabályozás szülessék. Az akciótervben a Bizottság mindezek megvalósítására, valamint az életbe lépett jogszabályok utólagos nyomon követésére is ígéretet tett;
- az Európai Parlament és a Tanács mint közösségi törvényalkotók számára javasolt feladatok;
- feladatok, amelyek a jogszabályok hatékony átültetését és alkalmazását segítik elő a tagállamokban;

- akciók, amelyek a közösségi jogalkotási kultúrát mozdítják elő az Unión belül.

Az akciótervvel egy időben jelent meg a Bizottság közleménye „A konzultáció minimális szintjének meghatározása” címmel, amelynek legfontosabb törekvése az volt, hogy az érdekelt felek és a civil társadalom a korábbiaknál nagyobb mértékben vehessenek részt a konzultáció folyamatában. A közlemény ugyancsak célul tűzte ki a konzultációk átláthatóbbá tételét, különös tekintettel annak nyomon követésére, hogy a Bizottság mit kezd a konzultációk eredményével.

Az akciótervvel szintén egy időben a Bizottság – építve az OECD és néhány tagállam ez irányú tapasztalatára – hatáselemzési mechanizmust dolgozott ki jogalkotási és politikai kezdeményezéseire vonatkozóan, azzal a céllal, hogy könnyebbé váljék annak eldöntése, mely szabályozást célszerű valóban közösségi szinten rendezni (figyelembe véve a szubszidiaritás elvét). A hatáselemzés módszere eredményes lehet a megfelelő jogalkotási eszköz kiválasztásában is.

Az akcióterv arra is rámutatott, hogy a szabályozás minőségét a végrehajtási fázisban is meg kell őrizni, ezért is nagyon fontos, hogy a jogszabályokat érthető, világos nyelven fogalmazzák meg. Az akciótervben rögzítették először, hogy a Bizottság a jogalkotási javaslatokhoz ún. felülvizsgálati záradékot csatol, így azok rendszeresen frissíthetők és a változásokhoz igazíthatók lehetnek.

Elsőként az akcióterv hangsúlyozta azt is, hogy a Bizottságnak gyakrabban kellene élnie azzal a jogával, hogy visszavonja javaslatait, leginkább abban az esetben, ha a következő kritériumok egyike fennáll:

- egy javaslat függőben van, nem több éve folytatnak róla vitát a Tanácsban és az Európai Parlamentben, és elveszti aktualitását (ilyen esetekben a Bizottság már korábban is visszavonhatta javaslatát);
- az Európai Parlament vagy a Tanács által benyújtott módosítások megváltoztatják a javaslat jellegét, vagy olyan bonyolulttá teszik, hogy az nem felel meg többé a Szerződés kívánalmainak, illetve ellentmond a szubszidiaritás és arányosság elvének.
- szorosabb együttműködést a tagállamokkal annak érdekében, hogy a jobb szabályozás alapelvei konzisztens módon kerüljenek alkalmazásra. Nem elég csupán uniós szinten cselekedni, hiszen a jogszabályok tagállamok általi átültetése, a nemzeti szabályozási kezdeményezések ugyanilyen közvetlen hatással bírnak az államigazgatási szervekre, az állampolgárokra és a vállalkozásokra;
- a konstruktív párbeszéd erősítését a szabályozó szervek között uniós és nemzeti szinten egyaránt.

A Bizottság közleménye rámutat, hogy a jobb szabályozás vonzóbbá teheti az EU-t a befektetők, de az állampolgárok számára is, hiszen egyaránt kihat a gazdasági növekedésre, a foglalkoztatásra és a termelékenységre.

A dokumentum emlékeztet arra, hogy 2003 decemberében intézményközi megállapodás született az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a jobb jogalkotás érdekében, amely globális stratégiát alkotott az egész uniós jogalkotási folyamatra vonatkozóan, kitérve a Tanács és a Parlament ez irányú kötelezettségeire. A megállapodás fő eleme az intézményközi koordináció javítása, valamint a megfelelő keret megteremtése az ún. soft law eszközök alkalmazására.

A dokumentum hangsúlyozza, hogy a jobb szabályozás elérésére szolgáló eszközöket uniós szinten és a tagállamok szintjén egyaránt erősíteni kell. Ehhez igénybe kell venni a hatáselemzés eszközt, a függőben lévő javaslatok átvizsgálását, a meglévő szabályok egyszerűsítését egyaránt.

A közlemény szól a nemzeti szabályozási szakértők által alkotott magas szín-

Jobb szabályozás a növekedésért és munkahelyteremtésért

Az uniós szabályozás egyszerűsítése a 2004 novemberében hivatalba lépett új Európai Bizottság egyik legfontosabb prioritása lett, amellyel azt kívánták jelezni, hogy a mostaninál jobban piac- és vállalkozásbarát Unió létrehozásán fáradoznak. Ennek jegyében a Bizottság 2005 márciusában újabb közleményt jelentetett meg, amelynek bevezetőjében talán a korábbiaknál is keményebben fogalmazott, hangsúlyozva, hogy az Európai Unió kiábrándító gazdasági teljesítménye nehezebbé teszi az Unió előtt álló kihívások megfelelő kezelését. A Bizottság közleményében kiemelte, hogy mindezek miatt került a növekedés és munkahelyteremtés a megújított lisszaboni stratégia középpontjába.

Közleményében a Bizottság három fő irányvonalat jelölt ki a cselekvésre:

- jobb szabályozási eszközök tervezésének és alkalmazásának további előmozdítását EU szinten;

tű csoportról is, amelynek feladata, hogy tanácsokat adjon a Bizottságnak a jobb szabályozást érintő általános kérdésekben, az összes vonatkozó tényező (ideértve a jogszabályok érvénybe léptetésének és alkalmazásának kérdéseit) figyelembevételével. A csoport egyaránt figyelemmel kíséri az uniós és a nemzeti szintű szabályozást, ezért közvetítőként is működhet a Bizottság és az érintett kormányzati szervek között, erősítve ezen intézmények között a kapcsolatokat.

A Bizottság szándéka szerint e csoport keretében kerülne megvitatásra egy ún. közös indikátorkészlet kidolgozása, amely lehetővé tenné a szabályozási környezet minősége tekintetében elért fejlődés nyomon követését. Az is cél lenne, hogy ezen indikátorok segítségével összehasonlíthatóvá váljanak az egyes nemzeti programok.

E csoport mellett, ettől függetlenül a közlemény rendelkezett egy másik, akadémikusokból és a gazdasági, környezetvédelmi, társadalmi szféra gyakorlati szakértőiből álló testület létrehozásáról, amelynek feladata a külső szakértelem biztosítása és tanácsadás akár technikai kérdésekben is.

A dokumentum összességében megállapítja, hogy minden szinten szükséges új kezdeményezéseket kidolgozni a jobb szabályozás elérése érdekében.

Adminisztratív költségek

Ezzel egy időben látott napvilágot az a munkadokumentum, amely a „Jogalkotás által okozott adminisztratív költségek minimalizálása” címet viselte. A dokumentum is rámutat arra, hogy az uniós

szabályozás által okozott adminisztratív költségek feletti aggodalom egyáltalán nem új keletű, már a Szerződéshez csatolt szubszidiaritásról és arányosságról szóló jegyzőkönyv is rögzíti, hogy a pénzügyi és adminisztratív terheket minimálisra kell csökkenteni, és biztosítani kell, hogy azok arányban legyenek az elérni kívánt céllal.

A dokumentum kiemeli, hogy az adminisztratív költségek (amelyek főként a jelentési és tájékoztatási kötelezettségből eredő költségeket tartalmazzák) csupán egy aspektust jelentenek, azokat egy szélesebb kontextusban, az átfogó hatáselemzések részeként kell kezelni. A Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy az adminisztratív költségek mérésére több módszer is létezik, nem biztos, hogy van egyetlen, minden EU-politikára alkalmazható modell. A rugalmas megközelítés, valamint az uniós intézmények és a tagállamok megosztott felelőssége nélkülözhetetlen.

A dokumentum rövid áttekintést nyújt a tagállamok által az adminisztratív költségek mérésére használt módszerekről. Ezek alapján kétféle megközelítés létezik: az egyik az egyes jogszabályok részletes értékeléséből áll, amely a vállalatokkal történő konzultáción és szakértői szimulációkon alapszik. A másik módszer a szektorális szabályozás globális értékelése, amelynek alapjául a vállalatok reprezentatív mintájával készített általános felmérések szolgálnak.

A Bizottság szerint érdemes megvizsgálni egy közös uniós megközelítés létjogosultságát, hiszen a kihívások uniós és nemzeti szinten meglehetősen hasonlóak, továbbá a célkitűzések jó részét EU-szinten határozzák meg. A közös megközelítés kellően rugalmas lehet a különféle

helyzetek kezelésében, különösen az adatgyűjtés terén. Az előnyök sokrétűek lehetnek:

- tiszta helyzet a különböző, EU és tagállamok által használt eljárások között;
- országokon és politikákon átnyúló területek összehasonlításának lehetősége, a legjobb gyakorlat kialakításának esélye;
- az adatgyűjtésben és értékelésben jelentkező skáláhozadék.

A közös megközelítésnek, amely a tagállamok által az uniós jogszabályok átültetésében alkalmazott legjobb gyakorlatok azonosítását is magában foglalja, a következő kritériumokon kell alapulnia:

- egyszerű használat;
- sokoldalúság (képesség a különböző jogalkotók által a gazdaság különböző szereplőire kivetett költségek értékelésére);
- a módszertan adaptálhatósága a különböző politikákra és eszközökre;
- átláthatóság;
- az utólagos ellenőrzés megkönnyítése;
- a becslések megbízhatósága;
- a szabályozási kötelezettségek eredetének (nemzetközi, uniós, nemzeti) könnyű megállapítása.

A Bizottság az összegyűjtött tapasztalatok alapján kidolgozta egy „EU nettó adminisztratív költségmodell” prototípusát, amelynek bizonyos elemeit előre meg kell határozni és standardizálni kell (így az adminisztratív költségek definícióját, a főbb költségtényezőket), hogy az adatok megbízhatósága garantálható legyen. Más tényezők tekintetében (például az adatok szintje, az adatgyűjtés módja) ugyanakkor rugalmasságra van szükség. Amennyiben a modell használ-

hatósága bebizonyosodik, az bekerülhet a már működő, a jobb szabályozást célzó uniós mechanizmusok közé.

Új kezdeményezések és a meglévő szabályozás egyszerűsítése esetében a legfőbb kihívás a lehetséges megoldások közül a legjobb kiválasztása, amely minimális költséggel biztosítja a kitűzött cél elérését, ezért olykor célszerű lehet „árcímkrét” ragasztani az egyes opciókra, vagyis megvizsgálni, mekkora költséggel járnak. A közös megközelítés alkalmazására előzetesen és a szabályozás egyszerűsítése során egyaránt szükség van.

A Bizottság egy tesztperiódust is elindított, hogy a végleges döntés előtt lemérhesse az általa kidolgozott modell működőképességét, alkalmazásának módjait.

Aktuális eredmények

Az Európai Bizottság jobb szabályozásra irányuló kezdeményezése, az ennek keretében kiadott korábbi akciótervek, közlemények és egyéb dokumentumok által meghatározott elvek alapján a Bizottság 2005 áprilisában kezdte meg függőben lévő javaslatainak átvizsgálását.

2005. szeptember 27-én született bejelentés a konkrét eredményekről: miután a Bizottság megvizsgálta 183, az Európai Parlamentnél és a Tanácsnál függőben lévő javaslatát, úgy döntött, hogy ezek mintegy egyharmadát (összesen 68) javaslatot visszavon. A vizsgált javaslatok mindegyike 2004. január elseje előtt született. (Egyébként nem ez az első alkalom, hogy a Bizottság egyszerre nagyobb számú javaslatot von vissza, történt már ilyen a korábbi években is.) A most visszavont

javaslatokat José Manuel Barroso, a Bizottság elnöke egyenesen abszurdnak minősítette. Az elnök egyúttal elmondta, nincs ellenére az uniós szintű szabályozás, de észre kell venni, hogy „elmúlt az az idő, amikor minden nap új javaslattal álltunk elő”. Barroso arra is felhívta a figyelmet, hogy nem csupán a minőségi szabályozás fontos, néha egyszerűen arra van szükség, hogy az EU egyáltalán ne szabályozzon, hagyja ezt a tagállamokra.

A szeptemberben visszavont javaslatok egy része azért került süllyesztőbe, mert nem áll összhangban a lisszaboni célkitűzésekkel (negatív hatással van például a versenyképességre), nem felel meg a jobb szabályozási követelményeknek, vagy egyszerűen nem történt megfelelő hatáselemzés. Más esetekben a Bizottság azért döntött a visszavonásról, mert a javaslatok vonatkozásában nem történt semmiféle előrelépés, illetve az adott javaslat már nem időszzerű többé. Az elemzés főbb szempontjai röviden tehát az alábbiak voltak:

- Hozzájárul-e a javaslat a versenyképesség előmozdításához?
- Javít-e a jelenlegi szabályozáson?
- Van-e esély a javaslat elfogadására, amennyiben napirenden marad?
- Idejétmúlt-e a javaslat?

A megvizsgált 183 javaslatból 100 jelentett valóban új törvényhozói kezdeményezést, a többi 83 nem, vagy csak korlátozott hatással bírt a versenyképességre és a többi vizsgált célra, olyan területeket érintve, mint a nemzetközi kötelezettségek, közigazgatási határozatok, műszaki kiigazítások és esetlegesen az EU-törvények egységes szerkezetbe foglalása és egyszerűsítése.

A fennmaradó javaslatok értékelése során a Bizottság kétféle eredményre jutott:

- Visszavonandó javaslatok. Ezek némelyike további elemzés eredményének fényében újra mérlegelhető. Más esetekben a Bizottság újra megvizsgálja a jogalkotás szükségességét egy átfogó hatáserőértékelést követően.
- Javaslatok, amelyek továbbra is fenntartandók, de csak gazdasági elemzés elvégzését követően. Ezekben az esetekben a Bizottság úgy vélte, hogy az adott javaslat fontos területet szabályoz, de a kiegészítő gazdasági elemzés megkönnyíti a jogalkotó hatóság dolgát.

A Bizottság a legtöbb javaslatát a vállalkozás és ipar területéről vonta vissza (összesen 14 javaslatot), ezt követte a bővítés (12), külkapcsolatok (7), energia és szállítás (5), halászat és tengerészeti kérdések (5), mezőgazdaság (4), adózás és vámunió (4), verseny (2), belső piac és szolgáltatások (2), igazság, szabadság és biztonság térsége (3), kereskedelem (2), környezetvédelem (2), valamint egy-egy javaslatot a gazdaság és pénzügyek, az egészségügy és fogyasztóvédelem, a fejlesztés, a kutatás és a kodifikáció terén.

A Bizottság példákat is adott az egyes javaslatok visszavonásának konkrét okára:

- Visszavonásra került például az élelmiszerek címkézésére és reklámozására vonatkozó javaslat, amelynek eredeti célja az alkoholtartalmú italok összetevőiről szóló vita újraélesztése volt. A visszavonás oka, hogy a javaslatot illetően semmiféle előrelépés nem történt a Tanácsban, valamint előzetes hatáselemzés sem készült. A Bizottság ehelyett globális kezdeménye-

zést készül tenni a kérdésben, természetesen már megfelelő hatáselemzés ismeretében.

- Ugyancsak visszavonta a Bizottság a teherautókat érintő hétvégi tilalomra vonatkozó javaslatát, amely a különböző nemzeti szabályozások helyett egy harmonizált uniós szabályozást igyekezett létrehozni. De ez a dokumentum sem ment át előzetes hatásvizsgálaton, valószínűleg ennek is köszönhető az intézmények és egyes tagállamok részéről történt vegyes fogadtatása. Ezért a Bizottság erről is részletes hatáselemzést készít, és csak ezt követően dönt a folytatásról.
- Fennakadt az átvilágítás szűrőjén a belső piacon alkalmazott eladási promóciókra vonatkozó javaslat is, amelynek célja az volt, hogy megszüntesse a szolgáltatások szabad mozgása útjában álló akadályokat azáltal, hogy harmonizált szabályozási keretet teremt. Ezt a javaslatot leginkább azért vonták vissza, mert hosszú időn keresztül nem történt számottevő előrelépés a jogalkotási folyamatban (a javaslat 2001-ből származik).
- A Bizottság visszavonta a repülőgépek személyzetére vonatkozó javaslatát is, amely a légiutas-kísérők biztonsági felkészültségének kívánalmait szabályozta volna. A visszavonás oka itt még egyszerűbb: a javaslat beépült egy másik javaslatba.

A függőben lévő javaslatok konkrét visszavonására az egyes politikák általános felülvizsgálata keretében, vagy azzal a szándékkal kerül sor, hogy új politikai elemek és átfogó hatáselemzés után gondolják át őket újra.

Öt, függőben lévő javaslatához a Bizottság gazdasági hatáselemzést készít, ezek a környezetvédelem, az igazság, szabadság és biztonság térsége, valamint az adózás és vámunió területét érintik.

A többi 109 javaslatot a Bizottság a továbbiakban is fenntartja, mert az elemzések szerint megfeleltek a jobb szabályozás kritériumainak, továbbá elősegítik a lisszaboni stratégia megvalósítását, vagy csupán adminisztratív, technikai jellegű szabályozást céloznak.

A javaslatok átvizsgálása és a visszavonásukra irányuló kezdeményezés összességében tehát a jobb szabályozás megvalósításához vezető út első szakasza, amelyre azonban a későbbiekben is folyamatos figyelmet célszerű fordítani.

Hatáselemzés

A már többször említett hatáselemzés egy olyan dokumentum, amely a jogalkotási javaslatokat kíséri, azzal a céllal, hogy mélyreható elemzést nyújtson az elérhető jogalkotási opciókról és a belőlük eredő lehetséges hatásokról. Az Európai Bizottság 2003-ban mutatta be új hatáselemzési mechanizmusát, amelynek feladata, hogy a bizottsági javaslatok minőségét javítsa a hatékonyság és koherencia szempontjából. Ez az eljárás egyaránt értékeli az egyes opciók pozitív és negatív hatásait, különös tekintettel a gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi konzekvenciákra (összhangban az EU fenntartható fejlődési stratégiájával). Az új hatáselemzési rendszer nagy hangsúlyt fektet az érdekelt felekkel folytatott konzultációra, valamint a tapasztalatok összegyűjtésére és felhasználására.

A Bizottság a hatáselemzésre vonatkozó iránymutatásait 2005 júniusában jelentette meg. Az iránymutatások segítséget nyújtanak az adminisztratív költségek mérésében, tisztázzák az egyes opciók értékelésére vonatkozó kötelezettségeket, valamint megerősítik a szubsidiaritás és arányosság figyelembevételének szükségességét. Ezeket az iránymutatásokat már a tagállamoktól és az érintett szervezetektől beérkezett tapasztalatok alapján vizsgálta felül, és ennek eredményeként a korábbiaknál is nagyobb hangsúlyt fektetett a gazdasági elemzés javítására és a konzultációra. A Bizottság azt is bejelentette, hogy a hatáselemzési mechanizmust 2006-ban átfogó vizsgálatnak veti alá.

A Bizottság 2005. évi munkaprogramjában található mintegy száz új kezdeményezést (kulcsfontosságú jogalkotási javaslatokat és a politikák irányát meghatározó nem jogi erejű javaslatokat egyaránt) már az új hatáselemzési mechanizmus kíséri. Az átláthatóságot az ún. hatáselemzési útitervek publikálása biztosítja, amelyek jelzik az elemezni kívánt területeket és az elemzések tervezésének módját.

A hatáselemzés azonban nem csupán a Bizottság felelőssége. A jobb jogalkotásról szóló intézményközi megállapodás is rögzíti, hogy az együttdöntés hatálya alá eső területeken az Európai Parlament és a Tanács egyaránt végezhetnek hatáselemzést azt megelőzően, hogy egy adott jogszabályra vonatkozóan bármilyen lényeges módosítást fogadnának el.

Egyszerűsítés

A következő lépés a jobb szabályozás irányában a közösségi acquis naprakész-

szé tétele és egyszerűsítése. A Bizottság ezzel kapcsolatos ambiciózus programját először 2003-ban hirdette meg, összhangban a 2002-es, jobb szabályozást célzó akciótervvel. A program elsősorban az acquis tartalmának egyszerűsítését, modernizálását, csökkentését irányozta elő. A 2003-ban elfogadott program három fázisra osztotta a feladatok végrehajtását, 2004 decemberéig. Az eredményeket jelentésekben (progress report) összegezték. Ezek alapján az egyszerűsítés terén eddig elért haladást a Bizottság vegyesnek, de összességében kielégítőnek minősítette, megjegyezve, hogy az egyes területeken tapasztalható késlekedés számos oknak, így például az időközben lezajlott bővítésnek tudható be.

A Bizottság azóta újraindította a meglévő szabályozás egyszerűsítését célzó munkát, amelynek keretében hároméves akcióprogram kerül elfogadásra. A Bizottság új kezdeményezése e tekintetben 2005 őszére várható. Az új fázisban még inkább a versenyképesség fokozására irányul a hangsúly. A jelszó a modernizálás, a fő cél pedig a szabályok következetességének és koherenciájának ellenőrzése, valamint annak vizsgálata, hogy az esetlegesen a versenyképességgel ellentétes hatások arányosak-e az adott politika céljaival. Ha átfogó konzultációkat követően bebizonyosodik, hogy egy adott területen a jelenleg érvényben lévő szabályok helyett egyszerűbb eszközök is elegendők, a szabályok módosítására vagy – indokolt esetben – visszavonására kerül sor.

A Bizottság integrált szektorális megközelítésre törekszik annak érdekében, hogy a szabályozás konzisztens és koherens módon működjék. A jelenlegi szakaszban az alábbi három terület élvez

prioritást az egyszerűsítés szempontjából:

- autóipar;
- építőipar;
- hulladékgazdálkodás.

Azért éppen e három terület, mert itt található a legtöbb felhalmozódott szabályozás, mert e szektoroknak viszonylag nagy hatásuk van az egész Unió teljesítményére, valamint e területekről érkezett eddig a legtöbb panasz.

Az autóipart illetően a szakértőkből álló CARS 21 csoport tízéves szabályozási útitervet készül kidolgozni, amelynek segítségével növelhető lenne a szektor versenyképessége. A hulladékgazdálkodás számos más területre, így a cement-, üveg-, acél-, fa- és papíriparra is kihat, ezáltal kiváltképp világos, áttekinthető szabályozást igényel.

Természetesen a többi szektorra is fokozatos sor kerül majd (a sorrend meghatározásában a Bizottság számít a tagállamok és a gazdaság szereplőinek véleményére is).

Nagyon fontos azonban, hogy az egyszerűsítés semmiképpen ne vezessen olyan jogszabályok „eltüntetéséhez”, amelyek a megfelelő szabályozási környezetet, és ezáltal védelmet biztosítanak olyan területeken, mint például a fogyasztóvédelem vagy a környezetvédelem.

Jobb minőségű bizottsági javaslatok

A jobb szabályozás elérésének harmadik pillére a jövőbeni jogalkotás minőségének javítása. Ennek keretében fokozott figyelem irányul a hatáselemzés eredményeire. Ezen túlmenően a Bizottság már döntött arról, hogy a jövőben minden

jogalkotási javaslatot, Fehér Könyvet, valamint a munkaprogramot alátámasztó politikai állásfoglalást részletes költségbecslés egészít ki. Ennek módszertanára a Bizottság 2006-ban fogadja el iránymutatásait. A legfontosabb törekvés, hogy a jövőben egyáltalán ne születessenek olyan jogalkotási javaslatok, amelyek tovább fokozzák a bürokráciát és növelik a vállalkozások szükségtelen adminisztratív terheit. A Bizottság szándéka, hogy a jövőben csak akkor álljon elő jogalkotási kezdeményezéssel, ha előzetesen megbizonyosodott arról, hogy az adott kérdést más eszközzel nem lehetséges szabályozni.

Konzultáció

Az Európai Bizottság a jobb szabályozás megteremtésében a korábbiaknál is nagyobb hangsúlyt fektet a nyilvános konzultációra, amely hozzájárulhat a szabályozás minőségének javításához és a jogszabályok átláthatóbbá tételéhez. Ebben egyaránt számítanak a tagállamokra, az európai szervezetekre, a vállalatokra és a közvéleményre. A Bizottság már márciusi közleményében előrevetítette, hogy minden egyes biztos honlapján lehetőség nyílik arra, hogy az érintettek jelezzék észrevételeiket.

Az Európai Bizottság Vállalkozási és Ipari Főigazgatósága támogatja azon kezdeményezéseket, amelyek különböző szinteken célozzák a „jobb szabályozás” akcióterv célkitűzéseinek végrehajtását. Jelenleg két főbb projekt fut a tagállamok és üzleti szervezetek részvételével:

- Az egyik projekt a szabályozás minőségének megítélésére szolgáló

indikátorok kifejlesztését és kritikai értékelését célozza: a projekt keretében olyan eszközkészlet kerül kidolgozásra, amely elősegítheti a tagállamok és a Bizottság együttműködését a szabályozási tevékenység minőségének ellenőrzése terén, ezáltal előmozdítva az európai vállalatok versenyképességét.

- A másik projekt a közösségi szabályozás és az általa a vállalatok esetében jelentkező terhek utólagos értékelése. Az elkészült tanulmány azt vizsgálja, hogy a szabályozásnak milyen tényleges hatása van az egyes tagállamok szintjén, valamint elemzi, hogy a jogszabályok átültetésének gyakorlatában meglévő különbségek milyen felesleges terheket okozhatnak.

A tagállamok szerepe

Már említésre került a tagállamok felelőssége a jobb szabályozás megvalósításában, hiszen a szabályozási környezet nagy részét a nemzeti szabályozás teszi ki. Günter Verheugen, a Bizottság alelnöke is figyelmeztetett számos beszédében, hogy az ambiciózus célokat csak a tagállamok együttműködésével lehet elérni.

Egyes felmérések szerint az uniósnak minősített bürokratikus akadályok több mint felét az addicionális nemzeti szabályok okozták. Hiába tart az EU a kevesebb szabályozás irányába, ha nemzeti szinten új előírásokat, technikai akadályokat vezetnek be. A tagállamok bizonyos részében már működnek nemzeti hatáselemzési mechanizmusok, de a Bizottság célja az, hogy minden tagállam

fogadjon el stratégiát a jobb szabályozás megvalósítása érdekében. Olyan hatáselemzésekre van tehát szükség, amelyek az adott tagállam speciális viszonyainak megfelelően képesek elősegíteni a szabályozás hatékonyságát. A nemzeti szintű szektorális elemzések hasznos eszközei lehetnek a nemzeti jogalkotás javításának. Ugyancsak eredményes lehet, ha a nemzeti jogalkotás során a tagállamok figyelembe veszik a hasonló vonatkozású uniós szabályozás és más tagállamok tapasztalatait.

Továbbá nemzeti szinten is szükséges a meglévő szabályozás egyszerűsítése. A harmonizáció alá eső területeken arra kell törekedni, hogy az uniós jogszabályokat időben és megfelelő módon ültessék a nemzeti szabályozásba. A Bizottság és a tagállamok közötti párbeszédet erősíteni kell annak érdekében, hogy közösen találják meg a módot a jogszabályok alkalmazására.

A harmonizáción kívüli területeken is a nemzeti szabályozás átláthatóságát, érthetőségét és hatékonyságát kell előmozdítani.

A tagállamok egyébként jobb szabályozásra vonatkozó kezdeményezéseiket a lisszaboni nemzeti reformprogramjaik keretében, október 15-ig nyújtották be.

Összegzés

A Bizottság mostani konkrét lépése csupán egy a sorban, de talán jelzi azt a szemléletváltást, amely hosszú távon valóban a bürokrácia és a túlszabályozottság csökkentését, és ezáltal az Európai Unió átláthatóbb, állampolgárbarátabb működését eredményezheti. Amint azt a Bizottság elnöke is elis-

merte, bőven van még tennivaló, hiszen a jogalkotási javaslatokat követően kerül csak sor a hatályos törvények átvizsgálására azok hatékonyabbá tétele és egyszerűsítése céljából. Ennek keretében a Bizottság a közeljövőben a mintegy 80 000 oldalt kitevő, érvényben lévő uniós szabályozásra fog koncentrálni. 2005 októberében indult az az új szakasz, amelynek során a tagállamok, a vállalkozások és az állampolgárok is

jelezhetik, ha úgy érzik, bizonyos területeken a bürokrácia visszaszorítására van szükség.

A kihívás nagy, az Unió előtt tornyosuló feladat igen komplex: a tét az Unió hatékony működése. A cél tehát nemes, ahogyan Günter Verheugen fogalmazott: „a feladat nem kisebb Európa, hanem jobb Európa teremtése”.

GYÖRKÖS MARIANNA

Munkanélküliség az Európai Unióban

2005 augusztusában közel 18,8 millió főt tartottak számon munkanélküliként az Európai Unióban, azaz a gazdaságilag aktívnak nevezhető népesség 8,7%-át (a szezonálisan kiigazított, harmonizált adatok szerint). A munkanélküliek 23%-a a 10 új tagállam állampolgára, ezekben az országokban a munkanélküliségi ráta a nyugat-európainál öt százalékponttal magasabb, 12,9%. Bár a munkanélküliek száma a tavaly ilyenkor mérthez képest 3,3 százalékkal csökkent (az új tagállamokban 8,8 százalékkal), a munkanélküliek magas száma az Európai Unió gazdaságáról szóló vitákban és elemzésekben régóta a súlyos problémák között kerül említésre.

Valóban, ha a triád másik két államához hasonlítjuk az Unió munkaerőpiacát, akkor ebben a tekintetben az Egyesült Államok és Japán munkaerőpiaca hatékonyabbnak bizonyul. Az összehasonlítható statisztikák 1992-ig vezethetők vissza, azóta minden évben az EU küzdött a legmagasabb munkanélküliséggel a világ három vezető gazdasága közül. Az Egyesült Államokban a munkanélküliségi ráta 5,5% volt 2004-ben, Japánban pedig 4,7%. Az EU-15-ben ugyanakkor 8,1%-os munkanélküliséget mértek, a kibővített közösségben pedig 9%-osat.

Japán és az USA más irányból közeledett a mai munkanélküliségi szintje felé. A nyolcvanas évek elején minden tizedik dolgozni szándékozó ember állás nélkül volt az Egyesült Államokban. Erről a magas értékről szorították le a munkanélküliséget a nyolcvanas évek végére 5%

körüli mértékűre, amely a gazdaságpolitika számára később is a munkanélküliségi ráta „kívánt szintje” maradt. A kilencvenes években az úgynevezett „új gazdaság” termelékenységnövelő hatásának és az ebből táplálkozó konjunktúrának köszönhetően 5% alá süllyedt a munkanélküliség, 2000 óta azonban újra emelkedő trend figyelhető meg. Ezzel szemben Japánban alacsony szintről indult a munkanélküliség, a nyolcvanas évek második felében alig haladta meg a 2 százalékot. A kilencvenes években kibontakozó dekonjunktúra a munkanélküliség számottevő emelkedéséhez vezetett, 1999–2001-ben a ráta meg is haladta az egyesült államokbeli szintet, de azután ismét 5% alá mérséklődött.

Az Európai Unió tagállamaiban a munkanélküliségi ráta alakulása országokként más-más pályát követett az elmúlt szűk évtizedben, de a régi és az új tagországok csoportjain belül mégis kirajzolódik valamilyen – egymással ellentétes – trend. A régi tagállamokban a kilencvenes évek közepétől kezdődően a munkanélküliség 10%-ról indulva fokozatosan csökkent, és 2001-ben érte el a mélypontját, 7,2%-ot. Ezt követően a világgazdasági konjunktúra lehülése az állásnélküliek számának növekedését vonta maga után, a munkanélküliségi ráta így 2004-ben 8,1%-ra emelkedett. Ezzel szemben az új tagállamokban az ezredfordulón nőtt a munkanélküliség, azóta pedig csökkent. 1998-ban 10,6% volt a szóban forgó 10 állam átlagos rátája, 2002-ben már 14,8%. Az utóbbi

két évben a munkanélküliség 14,1%-ra mérséklődött.

A munkanélküliségi ráta 2004-ben 4,5% (Írország) és 18,8% (Lengyelország) között szóródott az Európai Unióban. A legbefolyásosabb tagállamok közül Németország, Franciaország és Spanyolország az átlagosnál magasabb munkanélküliséggel küzd, az Egyesült Királyságban pedig európai mércével mérve kedvező, 4,7% volt a ráta. A kelet-közép-európai térségben Magyarországon regisztrálták a legalacsonyabb munkanélküliséget 2004-ben (5,9%), azonban a ráta idén augusztusra 6,4%-ra emelkedett, amely Szlovénia mögött még mindig a második legjobb térségbeli mutató (a magyar módszertan szerint 7,2% volt a június-augusztusi átlagos munkanélküliség).

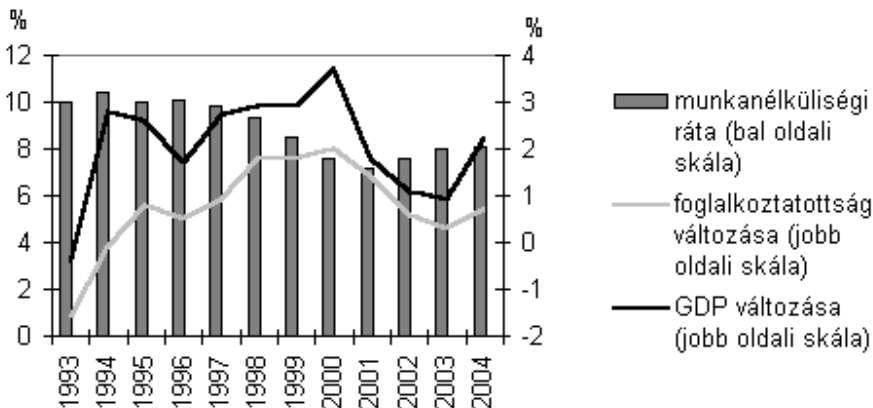
Munkanélküliség és növekedés

A munkanélküliség alakulását kevésbé számszerűsíthető tényezők (a munkaerőpiac rugalmasságát, jogi, intézményi kereteit meghatározó szabályozások,

valamint a képzési rendszer és a munkaerő-szükséglet összhangja) és statisztikailag jobban megragadható mutatók egyaránt befolyásolják. Utóbbiak közé a konjunkturális mutatókat lehet sorolni, közülük kiemelt helyen a GDP alakulását.

A GDP változásának és a munkanélküliségi ráta alakulásának statisztikáit figyelve megállapítható, hogy a két jelzőszám – a várakozásoknak megfelelően – egymással ellentétesen mozog az EU-15-ben. Az 1992–93-as dekonjunktúra az állástalanok számának növekedését okozta. Ezt kiegyensúlyozott növekedés és a munkanélküliség mérséklődése követte, majd 2000 után a lassabb gazdasági fejlődés ismét a munkanélküliség emelkedését vonta maga után.

A foglalkoztatottak száma erősebb és egyenes arányú kapcsolatban van a gazdasági növekedéssel. A termelékenység folyamatos növekedését jelzi, hogy a foglalkoztatottság bővülése minden évben elmaradt a GDP növekedésétől. A vizsgált időszakban a két növekedési ráta közötti különbség átlagosan 1,3%. 1998 és 2000 között évente közel 2%-kal



1. ábra. A gazdasági növekedés és a munkaerőpiac az EU-15-ben

nőtt a foglalkoztatottak száma, ezt követően – a GDP bővülésének lassulásával párhuzamosan – mérséklődött a foglalkoztatás növekedési üteme, 2003-ban csak 0,3%-ot ért el. 2004-ben a kedvezőbb gazdasági körülmények ismét nagyobb arányú, 0,7%-os foglalkoztatásbővülést tettek lehetővé. A foglalkoztatás az EU fejlettebb államaiban kissé gyorsabban nő, mint Közép-Kelet-Európában. Magyarországon 1996 óta éves átlagban 0,8%-kal nőtt a foglalkoztatottak száma, míg az EU-15-ben 1,1%-kal.

Munkanélküliség életkoronként és nemenként

A fiatalok között a munkanélküliség magasabb, mint a teljes népesség körében. A 25 év alattiak munkanélküliségi rátája 2004-ben 18,6% volt az EU-25-ben, az új tagállamokban pedig 30% körüli. A visegrádi országok közül Magyarország és Szlovénia nyújtja a legkönnyebb elhelyezkedési lehetőséget a pályakezdőknek, de a fiatalok munkanélkülisége itt is 18–19%. A magas munkanélküliséggel küzdő Szlovákiában és Lengyelországban a fiatalok esélyei a munkaerőpiacon meglehetősen kedvezőtlenek, a munka-

nélküliség ebben a korcsoportban 32, illetve 40%.

Az idősebbek között alacsonyabb a munkanélküliek aránya (6,9% az EU-25-ben). Csak kevés országban (köztük Németországban és Szlovákiában) magasabb a munkanélküliségi rátájuk a 25–49 éves korcsoportnál.

A női munkanélküliség az Unió legtöbb államában meghaladja a férfiak rátáját, bár ennek a fordítottja jellemző például Németországra és az Egyesült Királyságra. Az EU-25-ben 2004 második negyedévében 8,6%-os munkanélküliséget mértek a férfiak és 10,1%-osat a nők között. Magyarországon a két nem körében szinte megegyező volt a munkanélküliség. A középkelet-európai tagállamok közül csak Észtországban volt gyakoribb a munkanélküliség a férfiak között.

Munkanélküliség és végzettség

A magasabb iskolai végzettség a statisztikák szerint növeli a munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélyét. A 2004 második negyedévére rendelkezésre álló adatok szerint az általános és alsó középfokú iskolai végzettségűek (ISCED 0-2) 12,5%-a nem talált munkát az EU-ban.

1. táblázat. Munkanélküliségi ráta a 15 évesnél idősebb népességben az iskolai végzettség függvényében, 2004. II. negyedév

	Iskolai végzettség			Összesen
	Alapfokú ISCED 0-2	Középfokú ISCED 3-4	Felsőfokú ISCED 5-6	
EU-25	12,5	9,6	5,1	9,3
EU-15	11,5	8,1	5,1	8,3
Németország	17,6	11,1	5,4	10,7
Magyarország	12,4	5,4	2,2	5,8
Csehország	25,9	7,4	2,1	8,2
Lengyelország	28,2	20,3	7,2	19,1
Szlovákia	52	16,9	5,9	18,6
Egyesült Királyság	8,4	4,9	2,3	4,6

A középfokú végzettségűek (ISCED 3-4) 9,6%-a volt hasonló helyzetben, míg a diplomásoknak mindössze 5,1%-a.

Az iskolázottság kedvező hatása valamennyi országban megfigyelhető, ugyanakkor azt nem méri a statisztika, hogy a felsőfokú végzettségűek közül mennyien dolgoznak alacsonyabb kvalitással is elvégezhető munkakörben. A kevésbé iskolázottak különösen a közép-kelet-európai országokban vannak kedvezőtlen helyzetben. Az EU-15-ben az ő munkanélküliségi rátájuk az átlagos másfélszerese volt, ezzel szemben a visegrádi országokban az átlagos mérték több mint kétszerese. Különösen Szlovákiában ért el drasztikus mértéket a munkanélküliség ebben a körben. A középfokú végzettség az EU-15-ben az átlagosnál némileg jobb elhelyezkedési esélyt biztosít, azonban az új tagállamokban az érettségizettek munkanélküliségi rátája meghaladja az átlagot.

A diplomás munkanélküliek aránya Magyarországon a legalacsonyabbak közé tartozik az Unióban. Máltán, Csehországban, Írországban és az Egyesült Királyságban figyelhető meg hasonlóan alacsony érték. Ezenlőten az álláskereső felsőfokú végzettségűek megoszlása a korcsoportok között, mégpedig a fiatalabb korosztályok kárára. Lengyelországban, Olaszországban és Görögországban a diplomás fiatalok (15–24 évesek) egyharmadának nincs állása. Az uniós átlag 12,8%, Magyarországon pedig minden tizedik diplomás fiatal képtelen elhelyezkedni. A 25 évesnél idősebb diplomások körében a munkanélküliség csak 4,7% az EU-25-ben, az 50 felettek között pedig 3,7% (Magyarországon 1,9% és 1,6%).

Az Eurostat módszertana szerinti munkaerő-felmérés a munkanélküliek utolsó foglalkozásának típusára is rákérdez. Az eredmények használhatóságát csorbítja, hogy a felmérésben részt vevők 40%-a az „ismeretlen” foglalkozású csoportba kapott besorolást a válasza vagy a válasz megtagadása alapján. Az adatok érdekesek abból a szempontból, hogy meglehetősen homogén a munkanélküliek utolsó foglalkozásának megoszlása az országok között. A tíz foglalkoztatási csoport közül az iparban dolgozók és a szakképzetlenek aránya a legmagasabb – az „ismeretlen” foglalkozásúaktól eltekintve –, 22 és 21%, ennél valamivel alacsonyabb a szolgáltatásban dolgozók aránya (17%). Magyarországon is ebből a három foglalkozási kategóriából kerül ki a munkanélküliek legnagyobb része, arányuk szinte pontosan megegyezik az uniós átlaggal. A tagállamok szinte mindegyikében ez a három leggyakoribb utolsó foglalkozásneme a munkanélkülieknek, bár számos országban magas még a gépkezelők, összeszerelők, járművezetők aránya.

A foglalkozási kategóriák megoszlása a munkanélküliek között többet mond, ha összehasonlítjuk azzal, hogy ugyanezek a foglalkozási csoportok milyen arányt képviselnek a foglalkoztatott népességben. Az eredmények a munkanélküliség és az iskolai végzettség kapcsolatára utalnak vissza. Legkisebb arányban a felsővezetőket és a magasán képzett szakértőket fenyegeti a munkanélkülivé válás veszélye. Ezzel szemben a fizikai munkában foglalkoztatottak aránya magasabb a munkanélküliek, mint a foglalkoztatottak között. Leginkább a szakképzetlenek vannak kitéve az elbocsátás veszélyének.

2. táblázat. Az egyes foglalkozási kategóriák aránya, 2004. II. negyedév

	A válaszadó munkanélküliek között (%)	A foglalkoztatottak között (%)
Törvényhozók, igazgatási, érdekképviselői vezetők, gazdasági vezetők	3%	9%
Egyetemi, főiskolai képzettség önálló alkalmazását igénylő foglalkozások	5%	13%
Egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettséget igénylő foglalkozások	10%	16%
Irodai és ügyviteli (ügyművelői) jellegű foglalkozások	10%	11%
Szolgáltatási jellegű foglalkozások	17%	13%
Mezőgazdasági és erdőgazdálkodási foglalkozások	2%	4%
Ipari és építőipari foglalkozások	22%	14%
Gépkészítők, összeszerelők, járművezetők	10%	9%
Szakképzettséget nem igénylő (egyszerű) foglalkozások	21%	9%

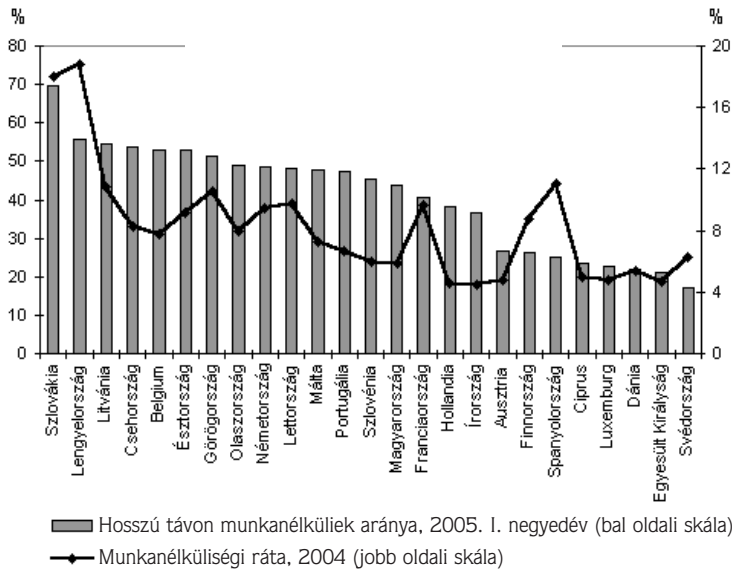
A munkaerőpiac rugalmassága

A munkaerőpiac rugalmasságának egyik mérőszáma a hosszú távú (egy évet meghaladó időtartamú) munkanélküliek aránya a teljes munkanélküli népességben. Az EU-25-ben a munkanélküliek 44%-a keres egy évnél régebben állást. A nyugat-európai átlagnál (41%) kedvezőtlenebb a 10 új tagállam mutatója. Csehországban és Lengyelországban 50% felett van ez az arány, hazánkban 44% körül ingadozik.

A 2. ábra alapján látható, hogy a munkanélküliségi ráta és a hosszú távú munkanélküliség mértéke kapcsolatban áll egymással. Magasabb munkanélküliséggel az esetek többségében együtt jár a tartósan munkanélküliek magas aránya. Kivételt jelent ez alól Finnország, Spanyolország és Franciaország esete. A kelet-közép-európai államokra a tartós munkanélküliség jellemző. 2005 első negyedévében négy új tagállamban volt a legmagasabb a hosszú távú munkanélküliség. A térségben Magyarország mutatója a legkedvezőbb ebben a tekintetben (43,6%).

Az állás nélkül töltött idő hossza az életkor előrehaladtával együtt nő. A 15–24 éves munkanélküliek 30%-a keres egy évnél régebben munkát, míg a 25 év felettek körében 48% ez az arány a 25 tagú Unióban. Különösen rossz helyzetben vannak azok, akik 50 éves kor felett veszítik el a munkahelyüket, ugyanis 58%-uk nem talál egy éven belül új állást. Ebben a tekintetben az Egyesült Királyság munkaerőpiaca tekinthető a legjobban működőnek. A szigetországban az 50 feletti munkanélküliek közel kétharmada egy évnél rövidebb idő alatt képes elhelyezkedni. Ezzel szemben Szlovákiában és Belgiumban az idősebb munkanélküliek háromnegyedének ez nem sikerül.

A munkaerőpiac alkalmazkodóképességének mérésére használható statisztika a foglalkoztatott népességben belül a részmunkaidőben dolgozók aránya. Szignifikáns a különbség a régi és az új tagállamok között ebben a tekintetben. Míg az EU-15-ben a részmunkaidősök aránya megközelíti a 20%-ot, addig a frissen csatlakozott országokban



2. ábra. Hosszú távú munkanélküliség

átlagosan 8,2%. Különbséget jelent az is, hogy Nyugat-Európában folyamatosan nő ennek a foglalkoztatási formának a jelentősége, miközben Kelet-Közép-Európában közel tíz éve változatlan az elterjedtsége. Magyarországon az utóbbi időben a részmunkaidős foglalkoztatás aránya némileg növekedett, de 4,7%-os értéke továbbra is jelentősen elmarad az EU átlagától.

Hasonlóképpen utal a munkaerőpiac rugalmasságára – esetleg a hiányosságaira is – a határozott idejű szerződéssel dolgozók aránya. Ebből a szempontból nincs szembetűnő különbség a régi és az új tagállamok között, és mindkét országcsoporton belül nagy a szórás. Az EU-25-ben átlagosan minden hetedik alkalmazottnak volt meghatározott időtartamra szóló a munkaszerződése. Elterjedtnek számít ez Spanyolországban és Lengyelországban is, ahol minden harmadik, illetve negyedik munkavállaló dolgozik ilyen feltételekkel. Magyaror-

szágon 2004-ben az alkalmazottak 6,8%-a dolgozott hasonló szerződéssel.

Aktívák és inaktívák

Az aktivitási arány a 15–64 éves népesség munkaerőpiacon való részvételét mutatja. Aktívnek minősülnek a foglalkoztatottak és a munkanélküliek (munkanélkülinek csak azok az állástalanok számítanak, akik munkát keresnek és készek munkába állni). A 15–64 év közötti aktív lakosok és az ebbe a korcsoportba tartozó népesség számának hányadosa adja az aktivitási arányt. 2004-ben az EU-25 451 millió lakosának kétharmada, 303 millió ember esett ebbe a korcsoportba. Közülük 192 millió fő volt foglalkoztatott, 19,4 millió pedig munkanélküli. A gazdaságilag aktív 15–64 éves korú népesség száma így 211 millió fő volt, az aktivitási arány 69,7%.

Az aktivitási arány a kilencvenes évek eleje óta folyamatosan növekszik az Európai Unióban. Egyéb fontos tényezők mellett ezt az egészségügy fejlődése, a munkaképes korúak egészségének javulása és a nyugdíjkorhatár emelése tette lehetővé. Ugyanakkor ellentétes hatású a fiatalok tanulással töltött idejének növekedése. Az aktivitási arány az EU-15-ben 2004-ben 70,6% volt (1993-ban

67,1%), az új tagállamokban 65,5%. A nyugat-európai tendenciával szemben Közép-Kelet-Európában az utóbbi években csökkent az aktívak aránya, igaz, hét év alatt mindössze egy százalékponttal. Magyarországra viszont az aktivitás növekedése jellemző, de ennek ellenére is – Máltától eltekintve – az EU-25 legalacsonyabb rátáját (60,5%) tudhatja magáénak. Ennek egyik oka, hogy ha-

3. táblázat. Munkanélküliség az Európai Unióban

	Munkanélküliségi ráta (%)	Hosszú távú munkanélültek aránya	Diplomás munkanélküliségi rátája a 25 év felettiek között	Fiatalok munkanélküliségi rátája (15-24 évesek)	Aktivitási arány
	2005. aug.	2005. I. n. év	2005. I. n. év	2005. I. n. év	2004
EU-25	8,7	44,1 ^a	4,7 ^a	18,5 ^a	69,7
EU-15	7,9	40,9 ^a	4,7 ^a	16,2 ^a	70,6
10 új tagállam	12,9		4,8 ^a	31,2 ^a	65,5
Ausztria	5,2	26,5	3	9,2	71,3
Belgium	8	53	3,4	20,5	65,9
Ciprus	5,5	23,4	3,3	14	72,6
Csehország	7,7	53,9	1,9	20,9	70
Dánia	4,8	21,8	4,4	8,5	80,1
Egyesült Királyság	4,7 ^b	21,1	2,1	12	75,2
Észtország	7,4	53	5,6	15,1	70
Finnország	8,2	26,3	4,7	22,1	74,2
Franciaország	9,6	40,4	5,9	20,9	69,5
Görögország	10,4 ^c	51,5	6,6	25,7	66,5
Hollandia	4,7	38,2		9,2	76,6
Írország	4,3	36,6	1,9	7,5	69,5
Lengyelország	17,5	55,9	5,1	39,4	64
Lettország	8,8	48,3	3,4	14	69,7
Litvánia	7,5	54,6	4,2	20	69,1
Luxemburg	5,5	22,6		18,3	64,7
Magyarország	6,4	43,6	2	18,7	60,5
Málta	6,4	47,7	1,6	15,6	58,3
Németország	9,6	48,5	5,2	15,4	72,6
Olaszország	7,5 ^b	49,1	5,5	25	62,7
Portugália	7,2	47,3	4,7	16	73
Spanyolország	9,4	25,2	6,6	21,8	68,7
Svédország	6,7 ^c	17,1	3,6	19,4	77,2
Szlovákia	15,2	69,8	5	31,6	69,7
Szlovénia	5,8	45,2	2,8	17,5	69,8

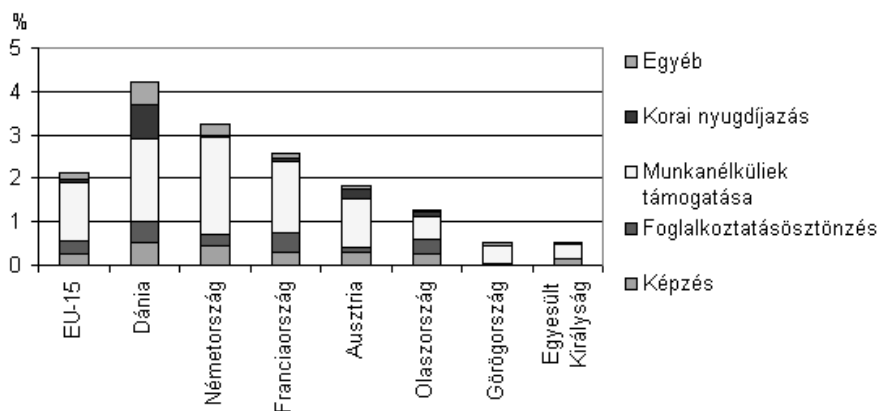
a) 2004. 2. negyedév • b) 2005. június • c) 2005. augusztus

zánkban az állástalanok jelentős része nem is keres munkát, így nem a munkanélküliek (tehát az aktívak), hanem az inaktívak között van számon tartva. Különösen magas aktivitási arány jellemzi az északi országokat: Dániát 80%, Svédországot 77%.

Az inaktív népesség az EU lakosságának egyharmadát teszi ki, 161 millió főt. Ezen belül a nyugdíjasok képviselik a legnagyobb arányt. Számuk az EU-25-ben 71,3 millió fő, amely az inaktívak számának 44%-ára rúg. Különösen magas, 60% felett az arányuk az inaktívak között Ausztriában, Dániában, Németországban és Szlovéniában (Magyarországon 38%). Az inaktívak 14,4%-a oktatásban vesz részt. Az új tagállamokban a tanulók aránya magasabb, mint az EU-15-ben, Magyarországon például 21%. Még inkább magas a kelet-közép-európai országokban a munkaerőpiactól egészségügyi okok miatt távolmaradók aránya (16%) a nyugat-európai átlaggal szemben (6,6%). A különbség mértéke a lengyel mutató kiugróan magas értékével függ össze (22%), de a többi hét térségbeli országban is 10% az átlagos arány. Az egészségügyi szolgáltatások

színvonala csak részben nyújt erre magyarázatot. Szakértők szerint a szabályozás gyengeségéből adódó visszaélések is hozzájárulnak az eltéréshez. Családi jellegű okok következtében nem keres munkát az inaktívak közel tizede, mintegy 3%-uk pedig azért, mert úgy gondolja, úgysem találna állást. A fennmaradó 20% közelebbről meg nem határozott magyarázatot adott a munkaerőpiactól való távolmaradásra.

Az inaktívak aránya szignifikánsan más az egyes korcsoportokban, és a korcsoportok között értelemszerűen változik az inaktivitást kiváltó tényezők relatív súlya. A 15–24 évesek 55 százaléka távol marad a munkaerőpiactól. Ezen belül a döntő többség (68%) tanulmányai miatt nem keres munkát. Az 50 év fölöttiek kétharmada számít inaktívnak, és ezeknek kétharmada nyugdíj miatt nem dolgozik. A teljes népességhez viszonyítva gyakori náluk az egészségügyi magyarázat, viszont alacsony a családi okok szerepe. A középső korcsoportban (25–49 évesek) alacsony az inaktivitás aránya (15%). Közöttük az oktatásban való részvétel és a nyugdíjazás viszonylag alacsony súlyú



3. ábra. Munkaerő-piaci politikákra fordított pénz a GDP %-ában, 2003

tényező, annál fontosabbak viszont a családi (39%) és egészségi (16%) okok.

Az inaktivitás okát nemenként vizsgálva az látszik, hogy a családi okra való hivatkozás szinte csak nőknél fordul elő. A 14 évesnél idősebb népességben a nők 14%-a ezt nevezte meg az inaktivitása magyarázataként, a 25–49 éveseknek pedig a fele. A férfiaknál viszont jóval magasabb a nyugdíjasok aránya az inaktívak között (55%) között, mint a nőknél (38%).

Munkaerő-piaci politikák

A munkanélküliség visszaszorítására a kormányoknak alapvetően két mód áll rendelkezésére. Egyrészt próbálhatják a munkaerő iránti keresletet növelni foglalkoztatásösztönző programokkal (esetleg az állami foglalkoztatás növelésén keresztül). Másrészt a munkaerő-kínálatot próbálhatják a piac igényeihez igazítani. Ezt elsősorban képzések és át-képzések révén lehet elérni.

Képzési programokra 2003-ban az EU-15-ben 2,5 milliárd eurót fordítottak, a GDP átlagosan 0,28%-át. A kilencvenes évek végéhez képest ez némi csökkenést jelent. A foglalkoztatásösztönző kiadások nagysága ennek körülbelül a felére rúg, de néhány országban – például az alacsony munkanélküliséggel rendelkező Egyesült Királyságban – elhanyagolható mértékű. Ugyanez mondható el a fogyatékkal élők integrációját segítő támogatásokról és a közvetlenül munkahelyteremtésre fordított kiadásokról is. Mértékük valamelyest meghaladja az EU-15 GDP-jének 0,1%-át, de az Egyesült Királyságban nem éri el ennek a tizedét sem. A kiadások között a

legnagyobb tételt a munkanélküli segélyezés jelenti, amely a GDP 1,3%-ára rúg. A munkaerő-piaci politikákra Dánia fordítja a legtöbb pénzt a 15 tagállam közül, a GDP-je 4,2%-át, ezzel szemben az Egyesült Királyság és Görögország a GDP-je csupán 0,5%-át.

Regionális munkanélküliség

A regionális munkanélküliség 2,4% (Dorset és Somerset, Egyesült Királyság) és 24,9% (Donoslaskie, Lengyelország) között mozog az EU-25 területén, eltekintve a francia tengerentúli területek kiugróan magas munkanélküliségétől. A 10 legalacsonyabb munkanélküliségű régió közül 6 az Egyesült Királyságban található, 3 Olaszországban, egy pedig Ausztriában (Tirol). A magas munkanélküliséggel küzdő régiók Kelet-Közép-Európában és a tengerentúli francia területeken fekszenek. Négy lengyel, három francia, kettő Németország keleti részében található és egy szlovákiai régió van az első tízben.

Hasonló szélső értékek között mozog a női munkanélküliség is. Figyelemre méltó a nők foglalkoztatási színvonala az Egyesült Királyságban. A 10 legalacsonyabb női munkanélküliségű régió mindegyike a szigetországban található. A fiatalok (15–24 évesek) munkanélküliségével szemben holland, német és osztrák régiók lépnek fel a leghatékonyabban. Az egyébként is magas munkanélküliséggel jellemezhető régiókban a legrosszabbak a fiatalok elhelyezkedési esélyei. Egyes lengyel és francia tengerentúli területeken az ebbe a korcsoportba tartozók mintegy fele nem talál állást.

BAKSAY GERGELY

Jean-Paul Jacqué: Droit institutionnel de l'Union européenne (Az Európai Unió intézményi joga)

Dalloz, Paris, 2004., 759 oldal

A Dalloz kiadásában, 2004-ben megjelent könyv az Európai Unió intézményrendszerének bemutatását tűzte ki célul. Minden, az Európai Unió intézményi és jogrendszerével behatóan foglalkozni kívánó olvasó haszonnal forgathatja ezt a már harmadik kiadást megért munkát, amely – a szerző személyes kötődése miatt is* – az európai tanulmányokról méltán híres Bruges-i College d'Europe (Belgium) hivatalos tankönyve, a francia egyetemek európai jogi tanulmányainak tansegédlete, és francia nyelvterületen méltó vetélytársa a jogász körökben az európai jog „bibliájaként” emlegetett Dénys Simon: Le système juridique communautaire című tankönyvnek.

A könyv megkönnyíti az olvasó dolgát: szerkezete áttekinthető, ugyanakkor kiterjed az európai közjog minden területére. Természetesen az arányokról lehet vitatkozni: olyan fontos témák, mint az emberi jogok vagy a demokrácia és a társadalmi igazságosság, avagy az európai polgárság viszonylag kevés helyet kapnak (a több mint 700 oldalas könyvből pusztán 17, illetőleg 9 és 5 oldalt). Nem tárgyalja azonban szükségtelesen hosszan az Unió történetét (csak a bevezetésben biztosít ennek helyet), ám ahol szükséges – például a Bíróság előtt folyó eljárásoknál, vagy hogy az Európai

Alkotmány mit változtatna a jövőben –, ott utal a változásokra. A legfontosabb európai bírósági ítéletek megemlítésével gyakorlati betekintést nyújt a közösségi jogba, valamint a jogesetek jegyzékével elősegíti a könnyű tájékozódást.

A könyv – amely nem anyanyelvűek számára könnyebb nyelvezetű, mint Dénys Simon munkája – átfogó képet ad az európai közjog fő területeiről. Kiváló ismertető akkor is, ha csupán egyes részterületek ismeretére van szükségünk: például különböző döntési folyamatokat, eljárásokat vagy a közösségi jog elsődlegességét illetően. A mű egésze megbízható – és ami az európai jogban köztudottan nehéz: naprakész – tudást biztosít az Unió közjogából. Hiányoznak belőle az európai jog Paul Craig és Gráinne de Búrca által írt alapkönyvében megtalálható egyéb témák, mint a versenyjog vagy a különböző szerződések szövegei, ám a szerzőnek – mint ahogy arra a bevezetésben is utal – nem volt szándéka ezek ismertetése.

A könyv a Nizzai Szerződés szerinti, a tíz új tagállam 2004. május 1-jei csatlakozását követő állapotot veszi alapul, utalva az Európai Alkotmánnyal bekövetkező esetleges változásokra, azaz hűen tükrözi a fennálló helyzetet – és az európai eseményeket figyelve, még a

* Jean Paul Jacqué: a strasbourgi Robert-Schuman, a Louvaini Katolikus és a Brüsszeli Szabad Egyetemek, valamint a Bruges-i College d'Europe egyetemi tanára; jelenleg az Európai Unió Tanácsa jogi szolgálatának igazgatója.

tervezetnél hosszabb ideig marad aktuális. A bevezető részben leírja, mit jelent az Unió dinamizmusa, valamint példákon keresztül illusztrálja, hogyan is próbálja a jog erejével megőrizni a Közösség a folyamatos fejlődés lehetőségét. Tisztázza az Európai Unió és az Európai Közösségek viszonyát, különös tekintettel e kifejezések helyes használatára, meglehetősen kritikusan vizsgálva a napi sajtó szóhasználatát.

Az első részben lefekteti az uniós intézményrendszer „alkotmányos” alapjait. Külön fejezetben foglalkozik az Unió különleges helyzetével: az eredeti gazdasági, és a kezdetekben még nem kifejezett politikai célkitűzésekkel. Elemzi az alapjogok helyzetét, illetve röviden összefoglalja azok védelmének fejlődését a Közösségek keretein belül: az alapító szerződések nem tettek említést általánosságban az emberi jogokról, változást a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés, az Európa Tanács keretein belül folyó jogfejlődés, valamint maga az Európai Bíróság jóformán joghézag-kitöltő, de mindenképpen jogelismelő-jogteremtő joggyakorlata hozott. Jacqué kiemeli e folyamatban a mérőöldkőnek számító ítéleteket, az Emberi Jogokról szóló Európai Egyezményhez történő csatlakozás lehetőségét, az Európai Unió Alapjogi Chartáját, valamint kitér az emberi jogokkal kapcsolatos hatásköri kérdésekre is. Ugyanebben a fejezetben kerül röviden említésre a demokrácia és a társadalmi igazságosság, valamint a kulturális pluralizmus elve.

A szerző foglalkozik az Unió közjogi természetével, leírja, milyen mértékben jelent gazdagodást a nemzetközi jog számára ez a konstelláció. A Közösségeket, majd az Uniót annak idején nemzetközi

szerződésekkel hozták létre. Tagadhatatlan azonban, hogy mára az Unió meghaladta a nemzetközi szervezet állapotát. Akik ragaszkodnak a nemzetközi szervezet megnevezéshez, azok is elismerik, hogy bizonyos elemekben túllépett azon. Bár államnak még nem tekinthető, Jacqué az Unióra vonatkozóan megvizsgálja az állam három klasszikus alkotóelemét (terület–népesség–főhatalom), és az elméleti vitában felveti a föderalizmus álláspontját. Ugyanakkor emlékeztetnünk kell arra, hogy bár az esetlegesen megvalósuló reformcsomagot „alkotmány” néven emlegetjük, formálisan mégis nemzetközi szerződésekről van szó. A szerző végül kijelenti: a folyamatos változások, a fejlődés következtében módosulhat még az Unió státusának megítélése. A föderalizmus-konföderalizmus közti vitát azzal a kijelentéssel zárja le, hogy az Uniót ma egyetlen fogalom alá sem lehet besorolni, és így azok véleményét osztja, akik az Európai Unióban a nemzetközi jog sajátos – bár bevállottan a föderalizmushoz hasonló – alanyát látják.

A második fejezetben szó esik az államokról, azok csatlakozásáról, a tagsági jogok felfüggesztéséről, a kilépéséről, valamint az uniós polgárokról: mit is jelent ez a fogalom, milyen jogok kapcsolódnak ehhez a különleges státushoz.

A következőkben a szuverenitás fogalmához kapcsolódóan vizsgálja a közösségi hatásköröket, kitűnő áttekintést ad – melyek az alapelvek, mi tartozik az államok hatáskörébe, melyek a közösségi hatáskörök különböző formái –, és bővebben kifejti olyan lényeges, és első látásra nem feltétlenül egyértelmű kérdéseket, mint például a Közösségnek a közös piac működése érdekében biztosí-

tott jogalkotási hatáskörére vonatkozó 308. cikket, vagy az opting out, a távolmaradás problematikáját.

A negyedik fejezet viszonylag rövid leírást ad az Unió jogi személyiségének kérdéséhez kapcsolódó különböző álláspontokról, kifejti az ezzel kapcsolatos szerződéses rendelkezéseket – illetve az erre vonatkozó kifejezett rendelkezések hiányát, valamint nemzetközi kitekintést biztosít, utalva a Nemzetközi Bíróságnak a problematikát érintő gyakorlatára. Azután technikai kérdéseknek szenteli a figyelmet: székhely, funkcionáriusok és az el nem hanyagolható pénzügyi kérdések – ám a költségvetés egy későbbi fejezetben kap nagyobb szerepet.

A könyv – címéből adódóan – döntően az európai jog intézményi kereteire összpontosít: az első rész második fele a Parlament és a Bizottság bemutatása mellett külön hangsúlyt fektet a Tanácsra, valamint általános áttekintést nyújt a többi szervről. Részletesen tárgyalja a szervezetre vonatkozó alapelveket (egyen-súly, autonómia, együttműködés és átláthatóság) és a hatalommegosztás megvalósulását az Unión belül, mielőtt rátérne magukra az intézményekre.

Elsőként a Parlamenttel foglalkozik, kitér az európai parlamenti választásokra, valamint foglalkozik a 2004-ben már megvalósult, illetve a közeljövőben végbemenő csatlakozások által eszközölt módosításokkal is (ld. képviselői mandátumok száma). A következő fejezetben a Tanácsról van szó, megemlíti az elnökséggel kapcsolatban felmerülő kérdéseket, de részletesen kitér például a napi-rendre vagy a szavazás különböző változataira és azok alkalmazására, valamint az Európai Tanácsra is. Harmadikként a Bizottság helyzetével, összeállításával és

hatásköreivel foglalkozik behatóan; a negyedik-ötödik fejezetben csak tömören foglalja össze a legfontosabb tudni-valókat olyan, az európai jogrendben jelentős szerepet játszó intézményekről, mint a Bíróság (mindkét formája), az Európai Számvevőszék vagy az Európai Befektetési Bank.

A könyv jelentős hányadát tehát az intézmények részletes leírása teszi ki: szó van az egyes intézmények szervezete-ről, szerkezeti összetételéről, pénzügyi, immunitási kérdésekről, arról, hogy milyen hatáskörökkel rendelkeznek az egyes intézmények, felelősségi és eljárási kérdésekről (jelölés, szavazás stb.), az intézmények egymáshoz való viszonyáról. Nyugodtan kijelenthetjük, hogy a szerző erre a néhány fejezetre helyezte a hangsúlyt, bár később kimerítően tárgyal olyan kérdéseket is, mint a döntéshozatali eljárások vagy a – jogosan – kitüntetett figyelmet élvező költségvetés.

A könyv második része főleg jogi, és nem intézményi kérdésekre koncentrál. Az európai jog jobb megértését szolgálja, hogy a jogrend különböző szintjein és dimenzióiban megjelenő jogi aktusokat rendszerbe foglalja (elsődleges-másodlagos jogalkotás), és kifejti az azokkal kapcsolatosan felmerülő alapelveket (például jogbiztonság és a visszaható hatály kérdése) és a Bíróság elé került lényegesebb ügyeket.

A közösségi jog és a nemzeti jog közötti kapcsolatnak is külön fejezetet szentel – természetesen a közösségi jog elsőbbségének kétség nélküli elfogadásával. Érthetően a francia nézőpontot fejt ki bővebben, de a többi – a Tizenötökben már szereplő – államra is kitér. Ez és az ezt követő fejezet különösen

hasznos a hazai törvényhozás, igazgatás és igazságszolgáltatás szempontjából is: a közvetlen hatály problémájának európai és nemzeti jogi vetületét is tárgyalja, kitekintve a közösségi jog alkalmazásának kérdéseire, a nem alkalmazás következményeire, az állami felelősségre.

Az európai joggal gyakorlati szinten kapcsolatba kerülő olvasónak különösen nagy segítséget nyújthat a bírósági eljárások harmadik részben szereplő leírása. Megismertet a különböző eljárások feltételeivel, alapelveivel, menetével, a kapcsolódó joggyakorlattal. Haszonnal forgathatják az európai közjog e hasznos, naprakész kézikönyvét az államgépzet vagy gazdasági társaságok, szervezetek jogászai, de – például az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán – magánszemélyek is.

Az Unió szervezetrendszerére és működésére vonatkozó joganyag első látásra mindenképpen bonyolultnak, olykor kuszának tűnik. Ez többek között arra vezethető vissza, hogy – a nemzeti alkotmányrendszerekkel ellentétben – itt nem egy ország évszázadok alatt kiforrott, öszszefüggő jogrendjéről van szó. Az Európai Szén- és Acélközösséggel útjára indult folyamat merőben más utat járt be, mint a nemzeti jogrendszerek: az alapító szerződések folyamatos módosításával kisebb-nagyobb mértékben változtak az intézményi keretek is, hiszen az Unió tagadhatatlan politikai dinamizmusa jogi következményekkel jár. Ezekre a módosításokra szükség is volt, hiszen az eredetileg hat állam számára létrehozott rendszer eredeti formájában nem működhetne ma, huszonöt tagállammal. Mivel azonban az egymásra épülő joganyagok kezdték

megnehezíteni a tájékozódást, olykor egyszerűsítést kellett alkalmazni: példa erre az Amszterdami Szerződés, de ez volt (vagy lett volna) az egyik alapvető célja az Európai Alkotmányról szóló szerződésnek is.

Amint Jean-Paul Jacqué írja, az európai intézmények és azok fejlődésének ismertetése elengedhetetlen az Unió jogának megértéséhez. Kifejti, hogy az Unió szervezeti rendszere mindenképpen képlékeny és fejlődőképes marad: mindig próbál alkalmazkodni az új kihívásokhoz, melyek felismerésében az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is segíti. Az alkalmazkodás mellett meg kell azonban őrizni egy bizonyos állandóságot – a jogbiztonság alapelvének megfelelően. A joggyakorlatot tekintve a könyv csupán a leglényegesebb esetekre koncentrál, mint ahogy az irodalomjegyzékben is főleg a francia nyelvű irodalomra figyel, és csak a legszükségesebb esetben hivatkozik idegen nyelvű forrásra – bár önmaga is elismeri, hogy ez utóbbiak ismerete egy immár huszonöt tagországot számláló szervezet joganyagát tekintve elkerülhetetlen.

Különösen megkönnyíti az olvasó – kiváltképp a célirányos olvasó – dolgát, hogy a szerző kerüli a könyvén belüli hivatkozásokat. Egy kérdés vizsgálatakor – hiába függ össze adott esetben egy probléma más témakörökkel – nem szükséges visszalapoznunk az adott fejezethez: természetesen nem részletekbe menően, de a szükséges mértékben ismét vázolja a tényállást.

Mindezek alapján a könyv teljes, naprakész és hasznos képet ad az Unióról, annak jogrendszeréről, sajátosságairól és fejlődéséről.

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

The Times

Egy generációnál rövidebb idő alatt kitörlődtek a kommunista rendszer sorscsapásai

A nyolc volt kommunista állam EU-csatlakozását követően az új Európán belül húzódik az, ami valaha a vasfüggöny volt. A brit világglap tudósítója, David Aaronovitch az Adriától a Balti-tengerig utazott, hogy meglássa, miként alkalmazkodnak ezek az egymástól különböző országok az új állapotokhoz. A háromrészes cikksorozat keretében Magyarországról az alábbiakat írta a riporter.

...Közép-Európában a vonatok mindig romantikusak és kissé rémisztőek. Hitchcock „A hölgy eltűnik” című írásában egy nőt a vonaton elrabolnak. A frissítőkocsit toló nőt Szlovéniában még láttuk, de mire a vonat kifutott az országból, eltűnt. Egy üveg vízhez sem lehet jutni, éhesen érünk át Magyarországra, és szomjasan nézzük a párás Balatont.

Claudio Magris olasz író szerint Budapest „az utánzat utánzata”. Az a XIX. századi középosztálybeli igyekezet hatja át, hogy a jelent a hősi múlttal ruhazza fel. A Várhegyről a Gyűrűk urába illő épületek, Tolkien-i szobrok néznek át a piszkos kövű bulvárokra. A magasföldszinttől a háztetőkig Párizs, de az alatt Isztambul, a rosszul tervezett kirakatok zűrzavarával. A tízmillió magyar egyötöde a fővárosban él.

Persze ennek megfelelően tragikus az ország történelme. Az első világháború után megcsönkített országban a füg-

getlenné válás pillanatában az egyik diplomata felhívta az ország új vezetőjét, és azt javasolta, hogy Magyarország kérje az USA-tól, hogy foglalja el. A csodálatos Parlament épületében a politikusok még most is azzal vádolják egymást, hogy vagy a két háború közötti jobboldali diktátor, Horthy admirális ivadékai, vagy pedig a negyvenes évektől uralkodó sztálinisták leszármazottjai. Az „áruló” szót gyakran használják. Nem csoda.

Az Andrásy úton, egy nagy épületben működik a Terror Háza – a náci és sztálini terror múzeuma. Az épületet egykor a magyar náci – a horogkeresztes mozgalom –, majd – némi iróniát sem nélkülözve – a kommunista belügyminisztérium rendőrsége használta.

A felső szinten lévő termek a háború utáni kommunizmus kicsinyes gőgjét, a realitástól való távolságát, s a mindennapi groteszkuságát mutatják be. Majd a lift leviszi a látogatót a pincébe, ahol a foglyokat őrizték, kihallgatták és esetenként kivégezték. Egy boltívet az áldozatok neve borít be. Egy közeli falat a kínzóik fényképeivel fedtek be. Sok közülük ma is él.

Az Andrásy út közelében lévő műtermében találkoztam egy olyan emberrel, akit tapasztalata és temperamentuma alkalmassá tesz arra, hogy a jelen Magyarországot a múltjának összefüggésében mutassa be. Rajk László, a demokrácia szószólója, korábban képviselő és építész, fia egy kommunista miniszternek, akit egy sztálinista kirakatper keretében 1951-ben kivégeztek. Rajk Lászlót ugyanebben az utcában, egy kissé távolabb álló házban kínozták meg.

Fia azonban sohasem szomjazott bosszúra. Magyarország kommunizusból a demokráciába való átalakulását – helyeslő hangszólyal – „unalmas forradalomként” írja le, ami óvatosan bánt olyan sok régi démonnal, mint a nacionalizmus vagy a kollaborálás, mégpedig úgy, hogy nem foglalkozott velük.

„Bizonyos dolgokhoz – mint például Jalta – nem nyúltunk. A sovinizmus, nacionalizmus kérdése később bukkant elő. Jelen voltak, de rejtve.” Most azonban ilyen kérdések nem igazán játszanak szerepet, amint azt a szomszédos országok magyar kisebbségeinek adandó állampolgárság kérdésében rendezett népszavazás bizonyítja, ahol csak 37 százalék szavazott. „Érzelmileg, igen.” – mondja Rajk. „Zászlót lengetni, igen. A családi vacsoraasztal körül azonban nem.”

Ha lefejtjük a retorikát, és megnézzük, mi marad, akkor a privatizáció, a nyugdíjkérdés, a közzsféra nagysága és a mezőgazdasági támogatások körüli viták sorát látjuk. Ugyanazok a viták, helyi ízléshez igazítva, mint Németországban vagy Franciaországban.

Egy brit kívülálló számára van valami ismerős azokban a problémákban, amiken az itteni politikai osztályok gyötrődnek, ismerősek a paradoxonok is. Egy 43 éves milliárdos a miniszterelnök – a balközép képviselője, aki a magyar egészségügyi rendszerbe be akarta vezetni a magántóké és annak elveit. A jobbközép ellenzék viszont a változások ellen érvelt, azon az alapon, hogy a szegények hátrányba kerülhetnek.

Jövőre lesz a magyar forradalom 50. évfordulója, s ez egyben választási év is. Rajk két problémát és egy lehetőséget érint.

Először egy, úgy tűnik kontinens-méretű gondot, a roma kérdést említi. Tíz év múlva a lakosság 10 százaléka cigány lesz. „Náluk a legmagasabb a születésszám, a munkanélküliség, s leggyengébb az oktatás. És az emberek azt mondják, «Szeretnek lopni, nem szeretnek dolgozni, sokgyermekesek és szociális segélyből élnek». Aztán hozzáteszik: «A szomszédom, aki roma, nagyszerű ember.»” Rajk aggódik. Második gondként említi az államháztartási hiányt. A munkanélküliség nagyon alacsony, csakúgy, mint az infláció, ám a közkiadások nagyok – mondja, hozzátéve, hogy Magyarország egy „hihetetlen fekete lyuk” felé halad.

Ez nehéz döntéseket és sok fájdalmat ígér.

Ezzel szemben állnak az Európa által nyújtott lehetőségek és változások az oktatási rendszerben, ahol egy forradalom zajlik a magyar oktatás európaivá tétele érdekében. Iskolákat zártak be és újakat nyitottak, új tanmenetet ajánlanak. „Nem vagyunk kozmopoliták, részben a rendkívül nehéz nyelv miatt sem. Aztán itt volt az egyetemi emberek ellenállása. Sok energiát emészt fel, de működik.” Tehát honfitársai jól érzik magukat az EU-ban? „Magyarországon az alapállás, hogy Magyarország mindig is Európához tartozott, de Európa cserbenhagyta. A magyar lélekben még mindig mély ez a seb.”

Bizonytal így igaz. Mielőtt elmegyek, két dolgot fedezek fel. Steven Spielberg filmet forgat Budapesten, és mindenkit megőrjít. És a miniszterelnök kiténtette Lloyd Webbert a magyar kultúrának tett szolgálataiért. Néha egy ország szenvedései végtelenek...

www.timesonline.co.uk

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Visszaállamosítás Magyarországon?

A magyarországi ellenzék vezére, Orbán Viktor meg akarja semmisíteni a magánosításokat – írta a mértékadó német napilapban Reinhold Olt, bécsi keltezésű cikkében.

Ha már vasárnap tartanak Magyarországon a parlamenti választásokat, akkor sem Gyurcsány kormányfőnek, sem kihívójának, Orbánnak, az ellenzéki polgári szövetség (Fidesz-MPSZ) elnökének a győzelme nem lenne biztos. A legfrissebb közvélemény-kutatásból az tűnik ki, hogy a Fidesz támogatottsága a megkérdezettek körében augusztus és szeptember között 4 ponttal visszaesett, miközben Gyurcsány szocialistáié (MSZP) kettővel nőtt, mindazonáltal Orbán pártja továbbra is vezet. Eközben a koalíciós partner liberálisoknak (SZDSZ) éppúgy, mint az ellenzéki Magyar Demokrata Fórumnak (MDF) aggódnia kellene a parlamentbe való bejutásért. A Fidesz számára úgy tűnt a Medgyessy-Gyurcsány váltás óta, hogy választási győzelme és Orbán visszatérése a hatalomba majdnem bizonyos. Ezt most kétségessé teszi, hogy Gyurcsány elfogadottsága 43-ról 46 százalékra nőtt, miközben Orbán népszerűségi görbéje 53-ról 51-re süllyedt. A trend még tovább erősödhet, mivel 2003 tavasza óta először mondta azt a legtöbb megkérdezett, hogy a gazdasági helyzet javulásával számol. Ez annál is figyelemre méltóbb, mivel júliusban a „pesszimisták” még 14 ponttal az „optimisták” előtt álltak.

Ennek a látletnek alapján, a 2006. tavaszi választás közeledésének fényében válik érthetővé Orbánnak Magyaror-

szágon és a határokon kívül is megrökönyödést kiváltó azon kijelentése, miszerint, „ha győzünk a 2006-os választáson, akkor felülvizsgáljuk a privatizációs eljárásokat”, ami pártja ifjúsági szervezetének egy kőszegi összejövetelén hangzott el a Fidesz-főnök részéről. Nemcsak a szabályellenes privatizálásokat kellene megsemmisíteni, hanem azokat is, amelyek ugyan a törvényes előírásoknak megfelelően bonyolódtak, azonban bennük a korrupciónak is szerepe lehetett. Végül a Fidesz minden olyan vállalkozást vissza szándékozik államosítani, amelynek privatizációja ellentétes „a magyar nemzetgazdasággal”. Hogy melyekről van szó, azt Orbán nyitva hagyta. A magyar televízióban (MTV) mindenesetre azt mondta, hiba lenne elkötyavetyélni a vasutat (MÁV), a Postát és a budapesti, Ferihegyi repülőtérrel, „a magyar állam koronaékszereit”.

Az ilyenfajta követeléseket nevezték a kormánypártok politikusai „a magyar gazdasággal űzött veszélyes és felelőtlen játéknak”, bár „szerencsére csak egy verbálisan végrehajtott gazdaságpolitikai öngyilkosságról van szó”. Gyurcsány utasította Kóka gazdasági és Veres pénzügyminisztert, hogy „az Orbán által okozott károkat a lehetőségek szerint mérsékeljék”. Legalább azt a 26 nemzetközi nagyberuházót – akik között a Suzuki, a Cisco, a Linde, az SAP, a Bridgestone is található – „nem kellene félresikerült mondatokkal riogatni”, akikkel jelenleg is tárgyalások folynak, és akik magyarországi elkötelezettsége 26 ezer újabb munkahelyet teremthet – hangsúlyozták a Miniszterelnöki Hivatalban. A magyarországi Amerikai Kereskedelmi Kamara Orbán „kőszegi beszédének pontosítását igényelte”. Ő viszont a televízióban még rátett egy lapát-

tal. Mint mondta, nyugaton már régóta nem az a vélekedés uralkodik, hogy az általam tulajdon önmagában rossz lenne. Ellenkezőleg, a nyugati országok állami vállalatai is növekednek, vállalkoznak külföldön, Magyarországon is. Ennek megfelelően hibás a kormánypártoknak az az érvelése, miszerint az állam rossz gazda. Ez ellen lép fel a polgári konzervatív Fidesz-MPSZ, most közel olyan hozzáállással, mint amit az ember az államszocialista rendszer utódpartjától várna. A 15 százalékos állami arányt is kritizálta Orbán, mondván, hogy az "túl alacsony". Ennek az abszurd színházhoz hasonlító előadásnak igen komoly okai vannak. Az 1989-es fordulat óta Magyarországon lebonyolított privatizáció népszerűtlen. Nagyon sok szemet szúró szabálytalanság övezte, és az egykori elvtársak kétséges módon gazdagodtak meg és jutottak gazdasági, valamint politikai hatalomhoz. És végül az is számít, hogy Gyurcsány is milliárdos, akire Orbán közvetetten célzott, és akit közvetlenül diszkreditálni akar.

www.faz.de

Vremja Novosztjej

Barátság akadályokkal

Magyarország nem létezhet Oroszország nélkül. De Oroszországgal sem – ez az alcíme annak az összefoglalónak, amelyet a tekintélyes orosz lap munkatársnője, Vera Kuznyecova készített Mihail Fradkov miniszterelnök budapesti látogatását követően.

Az országaink közötti kétoldalú árucseréjének volumenének évről évre történő növekedése (2004-ben 4,3 milliárd euró volt, 2005-re pedig 5 milliárd euró vár-

ható) láttán úgy tűnik, hogy nincsenek problémák. Azonban az orosz-magyar kapcsolatok történelme, valamint a magyar belpolitikai helyzet a partneri viszony stabilitásának és diszkriminációtól való mentességének átgondolására készíti az orosz kormányt.

Köztudott, hogy Oroszországnak komoly befektetési tervei vannak Magyarországgal kapcsolatban. Elsősorban olyan jelentős tervekről van szó, mint a Paksi Atomerőmű modernizációja, a budapesti metró felújítása és továbbépítése, illetve a Malév légitársaság privatizációja. Ugyanakkor Magyarország balközép kormánya Oroszország irányába mutatott jóakarata ellenére, láthatóan a belpolitikai harcok miatt (tavasszal lesznek parlamenti választások, amelyen a jobboldal győzhet), nem siet az orosz üzleti érdekek befogadásával.

Az atomerőmű korszerűsítésére vonatkozó tendert ősszel kellett volna kihirdetni, de eddig ezt nem tették meg. Még rosszabb a helyzet a Maléval. A légitársaság eladásáról szóló pályázaton az orosz Kraszaero („KrasAir”) nyert, ám ezután az eredményt semmisnek nyilvánították. Oroszország saját részéről teljes mértékben teljesíti kötelezettségeit Magyarország felé: a Jukosz helyett a Lukoil fogja szállítani a Magyarországnak szánt kőolajat, 300 ezer tonnával 6,3 millió tonnára emelve a szállított mennyiséget.

Oroszország üdvözli és támogatja a magyar befektetéseket: a 100 millió eurós asztraháni hőerőmű-beruházást, a 176 millió eurós moszkvai szeméttégető építését, gyógyszerek gyártását stb. Sőt a Sárospataki Könyvtár visszaadását is megígérték. Nos, ilyen jelentős „csomag-

gal" érkezett Fradkov úr magyar kollégájához.

Gyurcsány Ferenc a tárgyalások után tartott sajtóértekezlet elején már leszögezte: „A magyar kormány nem hagyja, hogy átgondolatlan, ostoba és rövidlátó kijelentések árnyékot vessenek kapcsolatainkra. Nem kell riogatni. Nem kell félni. 16 év alatt megtanulhattuk, hogy szükségünk van Oroszországra”. Fradkov úr egyetértett kollégájával abban, hogy az ügyeket pragmatikusan kell kezelni, nem engedve a politikai konjunktúra csábitásainak. A magyar miniszterelnök retorikája majdnem meggyőzte Fradkovot, de korai lett volna „engednie”. Gyurcsány Ferenc ártatlan arckifejezéssel jelentette ki, nem érti, miért merültek fel kérdések a Malév-tender törlése körül. El is magyarázta, hogy miért tekinti helyénvalónak az eladás visszavonását. Szerinte a Malév egymagában nem jelent értéket. Ezért ma a magyar kormány azt mérlegeli, hogy együtt adja el a budapesti repülőtérrel. Ami csak egyet jelenthet: az orosz Kraszaero társaságnak anyagi lehetőségei miatt nem áll majd módjában megvásárolni azt. Annál inkább ez a helyzet, mert a magyar kormányfő küszöbén egymás lábát tapossák az erősebbnél erősebb nyugat-európai konkurensek.

Az orosz miniszterelnök nem utalt ugyan arra, hogy az orosz gazdasági és a magyar kulturális érdekek szorosan kapcsolódnak, ám mégis „így jött ki” az általa elmondottakból. A látogatást felhasználva Mihail Fradkov előrelátó módon találkozott az ellenzék vezérével, Orbán Viktorral is, akiről nagyon is elképzelhető, hogy tavasszal Gyurcsány urat váltja a kormányfői poszton.

www.vremja.ru

Vesterölen

Valóban a szolidaritásra épül?

A norvég vidéki lap közölte Tore Ruudnak, a „Nemet az EU-ra” mozgalom harstadti képviselőjének cikkét, amelyet később a Nationen című országos napilap is átvett, olvasói levélként. (Norvégia nem EU-tag.)

Az EU támogatói – különösen a közép-európai országok csatlakozása óta – hajlamosak úgy jellemezni az Uniót, mint egy átfogó európai szolidaritási projektet, a sajtó pedig az EU-t és Európát gyakran azonos értelmű fogalomként kezeli. Ez akkor is túlzás, ha az Unió most 25 tagból áll. Az Európa Tanács például 46 tagországot fog össze, és még ebből a szervezetből is hiányzik egy olyan jelentős európai állam, mint Fehéroroszország. Arról sem szabad elfeledkezni, hogy Oroszország területe egyedül négyszer akkora, mint az egész EU.

Több közép- és kelet-európai ország felkeresése után arra a következtetésre jutottam, hogy az igazi szegénység kontinensünkön az EU új keleti határain kívül található. Az ott élőkkel szemben új kereskedelmi akadályokat és beutazási korlátozásokat vezettek be, és az EU hatalmas összegeket költ a határellenőrzés erősítésére. Az igazi vesztesek azok az európai országok, amelyek az EU keleti határain kívül rekedtek. Ez lenne a szolidaritás?

2005 júniusában Magyarországon jártam, és beszélgettem egy ottani mezőgazdasági nagyvállalkozóval, aki csak kevés jót tudott mondani a magyar EU-tagságról. A sertésállomány tízről négy-millióra csökkent, a tejtermelés az olcsó holland sajtimport miatt mély válságba

került, és nincs értékesítési lehetősége a növénytermesztésnek sem. Mindez jól egybecseng azzal, amit Orbán Viktor ellenzéki vezető mezőgazdaság-politikai szóvivője, Faludi Sándor mondott nekem két évvel korábban: a 10 millió lakosú Magyarország 30 millió ember számára képes élelmiszert előállítani, ugyanakkor a csatlakozási tárgyalásokon elfogadott termelési keretek csak 7 millió ember szükségleteit fedezik. Ez lenne a szolidaritás?

Norvégia milliárdokat fordít az új EU-tagországok megsegítésére. Ezt a támogatást olyanok kapják, akik végső soron az európai középosztályhoz tartoznak, miközben a keleti határokon túl nagy szegénység uralkodik, ahol az éhezés a brutális valóság része. Az igazi szolidaritás az lenne, ha túllépnénk az EU határain, és akik valóban rászorulnak, azokat segítenénk, jobban, mint ahogyan azt az EU teszi.

www.vol.no

Szabadság

A bevándorlás önmagát fenntartó folyamattá válik

Félmillió magyar vándorol ki Romániából az anyaországba? – teszi fel a kérdést a kolozsvári napilap, rámutatva, hogy a magyarországi bevándorlás önmagát fenntartó folyamattá kezd válni. A letelepedetteket egyre nagyobb számban követik családtagjaik és barátaik; a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) kutatási jelentése szerint a szomszédos országokból bevándorlók 92 százaléka magyar nemzetiiségű.

A szekunder migráció jelensége, valamint a rokoni, baráti kapcsolatokon keresztül működő láncmigráció arra utal, hogy a magyarországi bevándorlás önmagát fenntartó folyamattá kezd válni – áll a jelentés alapján készített, az újságíróknak kiosztott sajtóanyagban. A Bevándorlás és beilleszkedés című kutatást Gödri Irén és Tóth Pál Péter készítette. A „szekunder migráció”, vagyis a család-egyesítés jelensége elsősorban Kárpátaljáról, Erdélyből, illetve a Felvidékről érkezőkre jellemző. Míg az első két esetben általában a szülők követik gyermekeiket Magyarországra, addig utóbbinál inkább a házasság a jellemző érkezési ok – mondta Gödri Irén. A dokumentum emlékeztet arra, hogy 1998 és 2002 között összesen 295 ezer bevándorló érkezett Magyarországra, 71 százalékuk a környező országokból, és döntő többségük magyar nemzetiségű volt.

Az említett körből bevándorlók többsége 25 és 34 év közötti, de a szekunder migráció keretében az 1990-es évek közepétől egyre több 60 évesnél idősebb személy érkezik. A vizsgált csoport iskolai végzettsége a fogadó népességhez viszonyítva magasabb, így munkaerő-piaci integrációjuk sikeresnek tekinthető. A bevándorlók többsége városi környezetből indult útnak, de a korábbi kutatások adataival összevetve a számok azt mutatják, hogy növekszik a faluról elvándorlók aránya. A megkérdezettek 30 százaléka választotta új lakóhelyül Budapestet. A Magyarországra érkezők jelentős része, 72,5 százaléka olyan településről érkezett, ahol szinte csak magyarok, többségében magyarok, vagy legalább felerészben magyarok éltek. Ez a szórványosodás általánossá válá-

sához vezet – figyelmeztetnek a kutatás készítői, akik szerint a folyamatok „a magyarságnak a mai Magyarország területére történő koncentrálódása tovább folytatódott”.

A bevándorlók a fogadó népességnél szélesebb kapcsolati hálóval rendelkeznek, jellemzően a korábban letelepedettekkel való családi-baráti kötelékeknek köszönhetően. A kutatás készítői arra is rámutatnak, hogy a vizsgált csoport „sajátos kettős kötődést” mutat azzal, hogy tagjaik szülőföldhöz fűződő szálai is megmaradtak, így például rendszeresen látogatnak „haza”.

Tóth Pál Péter arra az újságírói kérdésre, hogy meddig tarthat a határon túli magyarság elvándorlása, azt mondta: nagy szükség lenne egy hosszú távú magyar nemzetpolitikai koncepcióra és ezen belül egy hosszú távú migrációs politikai stratégiára. „Migrációs politikai stratégiát elkészíteni úgy, hogy nincs nemzetpolitikai stratégia, lehetséges, de (...) számos diszfunkciót jelenthet. Ennek a folyamatnak a végeredménye eléggé egyértelmű (...), ha így folytatjuk, rövid időn belül főlészámoljuk a délvidéki magyarságot (...), nagy valószínűséggel hasonló folyamat játszódik le Kárpátalján” – mondta a kutató. Utóbbi helyen esetenként szinte teljes létszámú végzős osztályok jönnek át Magyarországra. A mostani folyamatokat alapul véve az elkövetkező 25 évben mintegy félmillió magyar vándorol át Romániából Magyarországra. A kutató elmondta, úgy látja, hogy a kettős állampolgárság nem járna elvándorlási hullámmal.

www.hhrf.org/szabadsag/uj/index.php

Týden

Balaton, bor és a Tóthok

„Minden magyar saját maga tehet arról, hogy magyar” – idézi Svejks megállapítását a népszerű cseh hetilap hazánkról szóló, könnyedebb hangvételű írása, amely szerint Magyarország nemcsak a bor, a paprika és a Forma-1 országa.

Magyarország a nyolcvanas években minden bizonnyal „a kommunista láger legvidámabb barakkja” volt. Budapesten jó nevű rockegyüttesek játszottak. Aki nálunk együtt akart haladni a korrallal, az akkori déli szomszédainknál vásárolt szitanyomott ruhát, koptatott farmert, rávarrott mintát vagy függőt viselt.

Miloš Jakeš, a CSKP KB főtitkára 1989-ben panaszkodott a magyar elvtársak – akik akkor már nem is voltak elvtársak – magatartására. A Fidesz – azaz a fiatal magyar demokraták – képviselői ugyanis azzal bosszantották fel a csehszlovák kormányt, hogy 1989. augusztus 21-én részt vettek a szovjet csapatok távozását követelő prágai rendszerellenes demonstráción.

A totalitárius rezsim alkonyán Magyarország nemcsak a nyugatra vágyó Trabantos keletnémetek úti célja volt, de több ezer csehszlovák „nyaralóé” is. Most már sok minden másként van. A csehek 1989 után megfedkeztek Magyarországról. Tavaly még lengyelekből is többen látogattak oda. Ma már viszont egyes csehek is kezdenek visszajárni Magyarországra.

Itt nem fulladunk meg

A mólón horgászok csomagolják ki a felszerelésüket. A strandok német, szláv és

magyar beszédétől visszahangoznak. Csak ritkán hallani cseh szót, miközben alig tizenöt évvel ezelőtt ez csaknem domináns volt. A Balaton melletti Siófokon újabb turistaszezon kezdődik. A tó felett felhők gomolyognak, de a turistákat ez szemmel láthatóan nem zavarja. A letaposott gyepen lerakják a plédjeiket és a szélfogó tetőket. Azon kevés csehek egyike, aki a Balaton partján tölti a szabadságát, a havírovi Varga Tibor bányatechnikus. Feleségével, Sylviával és gyermekeivel, Romannal és Nikollával együtt érkezett. Miért éppen ide? „Korábban sokat jártunk a szlovákiai termálfürdőkhöz. Az idén máshová akartunk menni. A Balaton előnye, hogy sekély a víz, ezért nem fenyeget az a veszély, hogy a gyerekek belefulladnak” – magyarázza Varga úr komoly arccal.

A zamárdi kemping egyik sátra előtt üldögél Tomáš Preisler. Ő is azt dicséri, hogy sekély a Balaton. Felhívja a figyelmet az elfogadható árakra: a kempingben egy család a sátor, az autó és négy személy után egy napra csupán 6 ezer forint díjat fizet. (Ez átszámítva alig valamivel több, mint 600 korona.)

Preisler azok közé tartozik, akik gyerekkorukban ismerkedtek meg a Balatonnal, és most visszatérnek. „Először 1977-ben jártam itt a szüleimmel” – mondja. Magyarországot azért választotta, mert ma mindenki Horvátországba megy. A cseh ember számára itt egyedüli gondot a nyelv okozhat. A magyarok nem nagyon tudnak angolul. „Szerencsére beszélek egy kicsit németül. A németet egészen jól értik” – teszi hozzá.

A Balaton bedöglött

A szláv nyelvek fura keverékét használja a Balatonlelle nevű kisvárosban található Gil-

de Söröző társtulajdonosa. A szavak a lengyelektől, szlovákoktól, oroszoktól és csehektől ragadtak rá. „A németek spórolósak, de a szlávok, azok el tudják engedni magukat!” Napközben a környező strandokra jár vendégekre „vadászni”. Mihelyt szláv szót hall, rögtön felajánlja az illetőnek, hogy látogasson el a vendéglőjébe. Ennek ellenére az üzlet egyre ros-szabbul megy. „A Balaton bedöglött” – bólogat szomorúan. Ezzel ellentétes a véleménye Ludevit Gornickýnak, a Magyarországra specializálódott legnagyobb cseh utazási iroda tulajdonosának. A nyolcvanas években az Autoturist kiküldöttként itt kezdte a szakmát. „Abban az időben tömegesen látogattak ide. Egyedül a Forma-1 versenyre akár 15 ezer vendég is ide utazott.” A kilencvenes évek kezdetén óriási volt a visszaesés. A csehek az egykor tiltott nyugati országokat, de mindenekelőtt Horvátországot vették célba. Mára már azonban kezd a helyzet visszaállni. A csehek ismét kezdik felfedezni Magyarországot.

A hazai Mácha tóval (Máchovo jezero) vagy a horvát tengerparttal összehasonlítva sötétedés után a Balatonnál sokkal nagyobb a nyugalom. Ezt a tavat többnyire gyermekes családok és idősebb emberek látogatják, úgyhogy itt nem zajos az éjszakai élet. A kisvendéglők éjjel tizenegy óra körül zárnak be. Egy órával később elcsendesednek az utcák. A sötét víztükör felől csak a hullámverés, illetve egy távoli diszkó zenéjének tompa baszszhangjai hallatszanak.

Az osztrák libasor

A hévízi melegvízű tóból gőz száll fel. A víz felszínét nyugodt tempóban úszó, többnyire osztrák és német nyugdíjas korúak fodrozzák. Ugyanilyen határo-

zott tempóban szelték a vizet már kétezer évvel ezelőtt a római katonák. Innen is hiányoznak a csehek. Túl magasnak tartják a belépőjegy árát.

A Hévíztől nem egészen harminc kilométerre fekvő Badacsony, amely az itteni borászat központja, ugyancsak tele van idős osztrákokkal. A számtalan csárdában (amely a szlovák kolibához hasonló, stílszerű magyar vendéglő) halászlé nevű hallevest és pörköltet (amely marhahúsból készült, be nem sűrített cseh gulyás megfelelője) esznek. A jó ebéd hangulatát egy népi együttes fellépése emeli, tagjai magnózenére ropják a táncot. Egy kifent bajszú, tagbaszakadt magyar táncra invitál egy nyugdíjas nőt. A hölgy nem kéri magát, és rövidesen követi őt a kiránduló csoport többi tagja is, hatalmas kurjongatás kíséretében óriási, a székek között tekerdő libasort alakítva ki.

A legnagyobb badacsonyi kempingben hírét sem hallani a cseheknek. „Voltak itt ketten, de tegnapelőtt elmentek” – mondja a recepció. A kemping területén leginkább osztrák, német és holland rendszámú autók állnak. Ennek ellenére fel lehet fedezni cseh nyomokat is. A vásárcsarnokban Nedved, Rosicky, Koller feliratú dreszszeket árulnak. A Karel Gott képmásával díszített, Budapesten lépten-nyomon árusított pólók itt nem kaphatók.

A svábok

Magyarországon a legnagyobb „borpince-kolónia” valószínűleg az ország déli részében fekvő Hajóson található. A pincék száma meghaladja az ezerkétszázat. Hepp János egy csaknem háromszáz éves, homokkőbe kimélyített pince tulajdonosa. Ő az 1722-ben ide érkezett egykori német telepesek –

akiket a magyarok sváboknak neveznek – utóda.

Hepp családját 1945-ben Németországban a nyugati szövetségesek által megszállt övezetében kellett volna kitelepíteni. A család megszökött a transzportból, és több éven át egy pusztai tanyán élt. (A puszta a ritkán lakott sztyeppe magyar megfelelője.) Csak 1964-ben tértek vissza Hajósra. „A rendőrség számára gyanúsak maradtunk, és minden apróság miatt zaklattak bennünket” – emlékszik vissza Hepp. Nem orrol a magyarokra. „Az oroszokra sem, csupán az akkori rendszerre haragszom” – mondja a férfi, aki a mai napig felőrja magának, hogy annak idején nem ment el Németországba. A Hajósra történt visszatérés után ugyanis a család megállapította, hogy a borpincéjüket és szőlőjüket a kommunista kormány kiutalta egy szlovákiai családnak. „Sok pénzért kellett mindent visszavásárolnunk” – teszi hozzá Hepp, majd így folytatja: „De a szlovákokra sem haragszom.”

A svábok sajátos, archaikus német nyelven csevegnek. A fiatalok azonban ezt már nem használják, a modernebb németet beszélik. Amikor Magyarországon a viszonyok 1985-után kezdtek jobbra fordulni, az itteni emberek kapcsolatot alakítottak ki a németországi Hirlingen várossal. „Egy tűzoltóautót kaptunk tőlük, és egy cég ruhagyári telepet hozott itt létre” – teszi hozzá Hepp. Hét közben a pincefal elhagyottá, néptelenné válik. Nyaralási időszakban és hétvégeken felkeresik a turisták, bár belőlük sincsen túl sok. Leginkább németek, cseh egy szál sem. Az egyik pincében harmonikás körül üldögél egy csoport, aki német dallamokat csalogat ki a tangóharmonikából.

A Tóthok

A magyarországi szlovákokat tótoknak hívják. Ők ma már ezt nem tartják csúfondáros elnevezésnek. Kalocsa környékén néhány falu – például Miske – jelenti az itt élő tótok fő bástyáját. Csak érdekességként: a „szlovák” kifejezés itt azt a szlovákiai magyart jelenti, aki visszatért a Szent István-i korona országába.

Tóth János születése és neve alapján is szlovák. Ősei a kalocsai püspök hívására 290 évvel ezelőtt Nyitráról és Trencsénből költöztek ide. Szlovákiában a mai napig élnek rokonaik. Ráadásul a rokonság egy része a dél-morvaországi Breclavban lakik. 1989 előtt többször is meglátogatták őket, de ma már nincsen elég pénzük a csehországi utazásra.

A főtéren található festői szépségű ház alapvető tartozéka a pince. Az udvaron baromfik szaladgálnak, a disznóiban három malac rőfög. A hetvenöt éves Tóth úr leszalad a kertbe, létrán felmászik a fára, hogy ringlószilvát szedjen. Mária, a felesége ezalatt büszkén mutatja a szlovák népviseleti ruhát, amely itt generációról generációra öröklődik.

Egyikük sem tud szinte semmit szlovácul. Vagyis tótul. Itt soha sem volt szlovák iskola. A gyerekek csak az óvodában tanulnak meg néhány dalt és mondókát. A házaspár eldalolja az egyiket: „Szomorú az erdő, ahol nem terem szamóca!” Tóthék ennek ellenére nem érzik magukat nemzeti-ségi szempontból elnyomottnak. Magyarországon minden olyan településnek, ahol nemzeti kisebbség él, úgynevezett kisebbségi önkormányzata van. Hogyan tekintenek a Magyarországra és Szlovákia közötti időnkénti diplomáciai pengeváltásokra? Ki nek szurkolnak? „Senkinek. Engem ezek

bosszantanak” – mondja a lányuk, a harminchét éves Mária.

Amikor Tóthék visszaemlékeznek a második világháború befejeződésének időszakára, könnyek szöknek a szemükbe. Elmesélik, hogy miután bejöttek ide az oroszok, állandóan a „bárisnyákat” hajkurászták. Félelmében az összes fiatalasszony elbújt, s valamilyen ázsiai katonára agyon is lőtt egy férfit, mert az nem akarta őt elvezetni a nőkhöz. „De voltak közöttük normális emberek is. Az egyikőtől cukrot kaptunk.”

Magyar visszatérések

A háború után a szlovákok állítólag jobban álltak az oroszoknál, mint a magyarok vagy a svábok. „Szlovákoknak tekintettek bennünket” – magyarázza Tóthné. Ennek köszönhetően időnként segíthettek a szomszéd faluban élő sváboknak. Például azzal, hogy alkalmazták őket, és így az oroszok nem hajthatták el azokat kényszermunkára.

A szovjet katonákat rövid idő elteltével csehszlovák kiküldöttek követték, akik szorgalmasan igyekeztek rávenni az itteni szlovákokat, hogy térjenek vissza az óhazába. „Mintegy harminc család települt át részben a Szudéta-vidékre, részben Szlovákiába. Egy kis idő múlva azonban a többségük visszajött” – emlékszik vissza Tóth.

Évente egy alkalommal Miskén szlovák farsangot rendeznek. Ekkor itt felszolgálják a helyi specialitást: a mákból és kukoricából készített csemegét. Tartják a régi hűsvéti népszokásokat is. Például hűsvét hétfőn a fiúk meglocsolják a lányokat. Tóthék egyetértenek abban, hogy „a nyelvet már nem bírjuk, de ápoljuk a hagyományokat”.

Karel Vrána, Michal Kovár

www.tyden.czz

TABLE OF CONTENTS

Finally we may form our history – Interview with Prime Minister FERENC GYURCSÁNY	3
BÉLA POMOGÁTS: From Diaspora situation to the Diaspora politics	10
KÁLMÁN DEZSÉRI: Questions on the future of the Constitutional Treaty of the EU	18
PÉTER SÜKÖSD: Competition law considerations of agricultural products in the European Community and in Hungary	36
MÁRIA GYETVAI, PINTÉRNÉ: Slovenia: The fading glory of the EU	55
Review	
BALÁZS BORSI: The entrepreneurial environment and the domestic competitiveness	61
One should not suffer from changes but should manage them – Round-table Conference on the European Social Model	79
Current affairs in the EU	
<i>Foreign Affairs Office of the Hungarian Parliament</i>	
MARIANNA GYÖRKÖS: Better Regulation - European Commission efforts to create a more competitive Union	86
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
GERGELY BAKSAY: Unemployment in the European Union	97
Book review	
Jean-Paul Jacqué: Droit institutionnel de l'Union européenne (The Institutional law of the European Union)	106
Monitor	110
English summaries	121

SUMMARIES

FINALLY WE MAY FORM OUR HISTORY – INTERVIEW WITH PRIME MINISTER FERENC GYURCSÁNY

The Prime Minister of the Hungarian Republic states in an interview for the Európai Tükör: our membership of the European Union is such a tool, which allows the improvement of the life of the society. However, he says, the Hungarian politics does not consider that the implementation of the Euro – the common currency – at a forced pace may be a goal to be reached at any price. Nevertheless the competitiveness of Hungary and the domestic employment shall be improved at any price. The economic development trends of the past ten years prove that this goal is attainable. The geopolitical – geo-strategic position of Hungary – what was a major source of trouble during our history – also inhibits favourable opportunities. Ferenc Gyurcsány emphasises that the Hungarian government shall implement a number of significant reforms in the coming term of government. Among them the reform of public administration will play an important role, what the prime minister denies to look at as a kind of game of numbers.

BÉLA POMOGÁTS FROM DIASPORA SITUATION TO THE DIASPORA POLITICS

Currently some two million Hungarians live in Diaspora. One million in the neighbouring countries, one million in Western-Europe, North- and South America as well as in Australia. A number of ethnic groups live in Diaspora in Western-Europe. For example French live in Italy, Serbs live in Germany, Germans live in France, Swedish and Lapp live in Finland. According to the author the example of these countries should be followed by the Hungarian Diaspora research and policy. At the same time it shall be achieved that measures to solve the problem will be taken within the European Union.

KÁLMÁN DEZSÉRI QUESTIONS ON THE FUTURE OF THE CONSTITUTIONAL TREATY OF THE EU

The EU reached an important momentum of its integration development, when the almost one and a half year long work of the Convent created by the European Council was concluded in 2004, whose result was the text of the Constitutional Treaty. The European integration process needs to reform its operational system for many reasons; in order that the Community of actually 25, but in the future more Member

States can stand the global competition. The Constitutional Treaty ratification process started in November 2004, but arrived to a halt, when the French and Dutch referendum rejected it in June 2005 and as a result a critical situation of many aspects emerged. In such a situation several questions and alternatives are raised as concerns the role of EU in the future of Europe, the way a step forward can be made with regard to legal and political aspects.

PÉTER SÜKÖSD

COMPETITION LAW CONSIDERATIONS OF AGRICULTURAL PRODUCTS IN THE EUROPEAN COMMUNITY AND IN HUNGARY

One of the most important fields of Community cooperation is the agricultural sector and the Common Agricultural Policy. The agriculture is of strategic importance in Hungary as well in Member States that acceded the Union in 2004. This paper discusses throughout the dispositions of EC Treaty, the Regulation No. 26, the decisions of the European Commission and jurisprudence of the European Court of Justice how the Common Agricultural Policy and measures ensuring an undistorted competition in the single market get together in the European Union, how the abolition of confusion between these aims was guaranteed and how this system proved to be operable. The author follows with the examination of the scope of Hungarian Competition Law which covers not only the agriculture but other sectors of the economy. Cases relating to restriction of competition in agricultural sector and firm position of Competition Council relating to the burdens of applicability of Competition Law and Hungarian law for national market organisation are also analysed.

MÁRIA GYETVAI, PINTÉRNÉ

SLOVENIA: THE FADING GLORY OF THE EU

At the time of accession the Union membership enjoyed a positive consideration both in the society and in the politics – not so as NATO membership, what was opposed by almost a half of the population, though the EU glory faded partly due to the maturing changes within the Union, partly because it did not bring too much benefit. The Slovenian population has difficulties with accepting the deconstruction of the domestic industry, the growing unemployment, the ailing social safety net, what can not be disregarded by any party due to the great number of pensioners. Despite of all this, or perhaps because of it, Slovenia is increasingly suspicious with foreigners: while it is a great capital exporter in the Southern-Slav region, at home it is extremely distrustful of foreign capital investments, wherever it comes from. Joining the Euro zone may cause serious economic sacrifices and loosening of social cohesion. Slovenia aimed at meeting its criteria by an unusual immediate date, that is 2007.

BALÁZS BORSI

THE ENTREPRENEURIAL ENVIRONMENT AND THE DOMESTIC COMPETITIVENESS

The study examines the entrepreneurial environment in the EU and in the United States. Relying on World Bank Doing Business in 2004 database the paper primarily focuses on the regulations and presents a detailed description of Hungary's not very favourable position in the Union for starting up of businesses, flexibility of labour market, administration of real estate acquisition, credit possibilities, investment protection, enforcement of contracts and termination of businesses. The corruption situation of the EU Member States are presented by the corruption index of Transparency International, and by using the international statistics of corruption, as well briefly present the result of the calculation according to which there exist a relationship between the level of development and the regulation practice. The analysis support that in the age of globalisation and after the EU accession the operation of institutions and particularly the practice of operation are important factors of competitiveness by the improvement of which the promotion of the economy is one if not the most important objective of the ever governance politics.

ONE SHOULD NOT SUFFER FROM CHANGES BUT SHOULD MANAGE THEM — ROUND-TABLE CONFERENCE ON THE EUROPEAN SOCIAL MODEL

Etele Baráth Minister without Portfolio for European Affairs promoted a round-table conference, what took place in the Kossuth Club on the 19th of October. On this public event reputable specialists gave opinion about the possible renewal of the European social model. The exchange of views formed part of the preparation process for the informal summit of EU heads of state and prime ministers due on 27—28 of October. The introductory thoughts are published.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

BÉLA POMOGÁTS	literary historian, Doctor of Literature, Chairman of the Hungarian Writers' Association from 1995 until 2001
KÁLMÁN DEZSÉRI	Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Senior research fellow
PÉTER SÜKÖSD	PhD student at Pécs University of Sciences, Faculty of Public Administration and Law, Department of European Law and International Civil Law; During his university studies he attended courses on European, International, Business and Competition Law at Warwick University Faculty of Law. Afterwards conducted studies in international political sciences in Denmark, Helsingør then attended a training on international public law in Spain, Castellón at Bancaja International Centre for Peace and Development
MÁRIA GYETVAI, PINTÉRNÉ	political analyst, staff member of Strategic and Analyst Department of Government Office for Hungarian Minorities Abroad
BALÁZS BORSI	research leader, GKI Gazdaságkutató Rt (Economic Research Comp.)
MARIANNA GYÖRKÖS	staff member of the EU Department at the Foreign Affairs Office of the National Assembly
GERGELY BAKSAY	economist, Information Coordination and Analyst Section of the Hungarian Central Statistical Office, staff member
ANIKÓ RAISZ	PhD student, Miskolc University, Faculty of Public Administration and Law, Department of International Law