

# EURÓPAI TÜKÖR

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL: ■ Losoncz Miklós: Az EU-tagság magyar gazdaságpolitikával szembeni kihívásai ■ Marján Attila: Az EU pénzügyi szolgáltatási szabályozásának jövője ■ Kutasi Gábor: Nagy-Britannia és az Európai Alkotmány – A brit érdekérvényesítés és a brit hatalmi pozíció változása az alkotmányozás során

# EURÓPAI TÜKÖR

A Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal folyóirata

**Felelős kiadó:** Szaló Péter

**A szerkesztőbizottság elnöke:** Palánkai Tibor

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

**Főszerkesztő:** Forgács Imre

**Lapszerkesztő:** Hovanyecz László

**Lapigazgató:** Bulyovszky Csilla

**Rovatszerkesztők:** Fazekas Judit, Becsky Róbert

**Szerkesztők:** Asztalos Zsófia, Farkas József György

**Műszaki szerkesztő:** Lányi György

**Szerkesztőségi titkár:** Horváthné Stramszky Márta

**A szerkesztőség címe:** Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Európai Integrációs Iroda  
1133 Budapest, Pozsonyi út 56.  
Tel.: 237-4400 / 4171-es mellék  
Fax: 239-4773

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Nemzeti Fejlesztési Hivatal honlapján ([www.nfh.hu](http://www.nfh.hu), Hasznos információk, Kiadványok).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomás és előkészítés: Visit Nyomda és Stúdió

ISSN 1416-6151



# EURÓPAI TÜKÖR

2005/10.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA

## Tartalom

LOSONCZ MIKLÓS: Az EU-tagság magyar gazdaságpolitikával szembeni kihívásai .....	3
MARJÁN ATTILA: Az EU pénzügyi szolgáltatási szabályozásának jövője .....	26
VARGA-HASZONITS ZOLTÁN: A szerelem szigete és az Európai Unió .....	48

### Szemle

KUTASI GÁBOR: Nagy-Britannia és az Európai Alkotmány – A brit érdekérvényesítés és a brit hatalmi pozíció változása az alkotmányozás során .....	55
--	----

### Uniós aktualitások

BECSKY RÓBERT: Uniós közvélemény – Eurobarométer 2005 .....	68
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
BALÁZS KATALIN–KOVÁCS KRISZTIÁN: Az EU fejlesztési politikájának helyzete a brit elnökség idején .....	73
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
FORGON MÁRIA–MURAI BÁLINT: Súlyozott átlagos áfakulcs számítás .....	89

### Olvasólámpa

Monja Warnken: Auslegung der Struktur der Europäischen Union im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Az Európai Unió szerkezetének bemutatása a biztonság- és védelmi politikával összefüggésben) .....	100
---	-----

<b>Monitor</b> .....	111
----------------------	-----

<b>English summaries</b> .....	???
--------------------------------	-----

LOSONCZ MIKLÓS

## Az EU-tagság magyar gazdaságpolitikával szembeni kihívásai

*Az EU-csatlakozás különös élességgel állította előtérbe a magyar gazdaságpolitika cél-, eszköz- és intézményrendszerének sok megoldatlan vagy részben megoldott, hosszú és rövid távú problémáját. Ezek közül a leglényegesebbek a gazdaságpolitika prioritása, a rövid, a közép- és a hosszú távú nemzetgazdasági tervezés, a konvergencia-program kidolgozása, a gazdaságpolitika egyes elemeinek az összehangolása, a közösségi gazdaságpolitikai harmonizációban és a közösségi jogszabály-előkészítésben való részvétel, valamint a mindehhez szükséges belső intézményi feltételek kialakítása és működtetése. E területeken számottevő ellentmondás feszül a belső feltételek és a magyar érdekeket egyébként hatékonyan képviselő külgazdasági diplomácia között. Ez a tanulmány azt elemzi, hogy milyen, az EU-tagságból adódó kihívásokra kell választ adnia a magyar gazdaságpolitikának.*

### Gazdaságpolitikai célok

Az Európai Unió gazdaságpolitikájáról, a gazdaságpolitikai célokról és eszközökről a Nizzai Szerződés rendelkezik. „A Közösség feladata az, hogy a közös piac és egy Gazdasági és Monetáris Unió megteremtése által, valamint a közös politikák és tevékenységek végrehajtásával az egész Közösségben előmozdítsa (Fazekas Judit dr. (szerk.) [2002], 24. oldal):

- a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését;
- a magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet;
- a nők és férfiak egyenjogúságát;
- a fenntartható és nem inflációgerjesztő növekedést;
- a magas szintű versenyképességet;
- a gazdasági teljesítmények konvergenciáját;
- a környezetminőség magas fokú védelmét és annak javítását;
- az életszínvonal és életminőség emelését;
- a gazdasági és társadalmi kohéziót, valamint
- a tagállamok közötti szolidaritást.”

A Közösség gazdaságpolitikai célrendszere a 10 megjelölt célkitűzéssel meglehetősen túldimenzionáltnak tűnik. Nincs olyan prioritás, amelynek érvényesítése meghatározza a többi célkitűzés elérését. A célok sorrendjéből az a következtetés is levonható, hogy a célrendszer elemei nem fontossági sorrendet, strukturális hierarchiát tükröz-

ve épülnek egymásra. A versenyképességre vonatkozó célt például megelőzi a foglalkoztatottsággal és szociális védelemmel, valamint a nők és férfiak egyenjogúságával kapcsolatos cél, holott az utóbbiak érvényesíthetősége az előbbitől függ. Általános tapasztalat az, hogy ha egy ország vagy országcsoport sok célt tűz ki, akkor fennáll az a veszély, hogy a fő célokat nem sikerül elérni. Ezért célszerű inkább a fő csapásokat kijelölni, kevesebb és kevésbé részletes célokkal.

A közösségi gazdaságpolitikai célrendszer túldimenzionáltságát és a célhierarchia megkérdőjelezhetőségét valamelyest enyhíti az a körülmény, hogy a megjelölt célkitűzések messze nem egyenrangúak egymással. Ez abból látható, hogy a lista mennyiségi (gazdasági növekedés) és minőségi (életminőség stb.), illetve gazdasági és nem kifejezetten gazdasági (nők és férfiak egyenjogúsága) célokat egyaránt tartalmaz. A minőségi célkitűzések árnyalják a mennyiségi célok végrehajtását. Az egyes célok között ugyan van logikai kapcsolat, a köztük lévő szinergia azonban nem tűnik túlságosan erősnek.

A felsorolásból kivethető a piacgazdaságokban elfogadott „bűvös négyszög”: azaz a gazdasági egyensúly, az alacsony infláció, a magas szintű foglalkoztatás és a megfelelő gazdasági növekedési ütem követelménye, az egyes tényezők közötti egyensúly megteremtésének szükségessége. Ennek alapján a Közösség stabilitás- és növekedés-orientált gazdaságpolitikát követ.

A bűvös négyszöggel leírt gazdaságpolitikai célok a megállapodott, magas egy főre jutó GDP-vel rendelkező, stacioner növekedési pályán lévő piacgazdaságokra jellemzők, ahol a gazdasági növekedés üteméhez képest nagyobb prioritást élvez a belső és a külső egyensúly. A gazdasági fejlettség alacsonyabb, illetve közepes szintjén álló, a fejlettekhez felzárkózni igyekvő országok gazdaságpolitikai célrendszere ennél sokkal nagyobb mértékben növekedésorientált, ami a fejlesztéspolitika jelentőségére hívja fel a figyelmet.

A közösségi gazdaságpolitikai célrendszert, pontosabban annak egyes elemeit egyéb dokumentumokban (Fehér Könyvek stb.) konkretizálják. Ezeket rendszerint valamilyen külső vagy belső kihívás hatására dolgozzák ki.

A közösségi gazdaságpolitikai célok többsége nem tér el a magyar gazdaságpolitikai célrendszerétől. Az egyik leglényegesebb kivétel az, hogy a bűvös négyszög mint gazdaságpolitikai prioritás nincs teljesen összhangban a felzárkózó országok gazdaságpolitikájával szembeni követelményekkel. A másik, az előzővel összefüggő kivétel az, hogy az EU-ban a gazdasági egyensúlyon belül az államháztartás egyensúlya kap hangsúlyt, a külső egyensúly (folyó fizetési mérleg) nem szerepel a gazdaságpolitikai célok között. Közvetve erre utalhat viszont a versenyképesség követelménye. A bűvös négyszög hagyományos nemzetállami értelmezésében – különösen a nagy világgazdasági nyitottságú, sőt sebezhetőségű kis országokban – az egyensúlyviszonyokon belül kiemelkedő a külső egyensúly szerepe. Emellett a kis országok gazdaságpolitikai célrendszerének szükségképpen szűkebbnek kell lennie, kevés területre kell koncentrálnia.

Az egy főre jutó GDP tekintetében a fejlett országok, így az EU-átlag mögötti felzárkózás követelményével összefüggésben Magyarországon a gazdaságpolitika legfőbb prioritása a versenyképesség folyamatos erősítése. Prioritás per definitio

csak egy lehet, több nem. A nemzetközi versenyképesség javításának mint prioritásnak az érvényesítésétől függ, ebből vezethető le hosszú távon a fejlett országok mögötti felzárkózás, a társadalmi-gazdasági modernizáció és a társadalmi jólét növelése. Azaz a nemzetközi versenyképesség növelésének, ezen keresztül a gazdasági növekedésnek az ütemétől függ az életszínvonal és az életkörülmények javulása. Az összefüggés természetesen nem automatikus, csak akkor érvényesül, ha a gyors gazdasági növekedés megfelelő bér-, adó-, szociális stb. politikával párosul, azaz intézményes garanciákat adnak arra, hogy a gazdasági növekedés eredményeiből a társadalom széles rétegei részesülhessenek. Magyarország EU-csatlakozása és EU-tagsága is a nemzetközi versenyképesség javításának eszközeként értelmezendő.

A magyar kormány jelenleg is érvényes programjának gazdaságpolitikai fejezete az alapelvek között a harmadik helyen (az átláthatóság növelése és a gazdasági teljesítmény ösztönzése után) foglalkozik a versenyképességgel (*Medgyessy Péter* [2002], 46. oldal). A kormány célja egyébként az, hogy az országot az export- és beruházás-vezérelt növekedési pályára terelje. További kiemelt célként szerepelt az EU-csatlakozás, ami 2004. május 1-jén megvalósult. Még ha el is fogadjuk, hogy a kormányprogram elsősorban politikai jellegű dokumentumnak tekinthető, feltűnő a versenyképesség mint gazdaságpolitikai cél elhanyagolása.

Az utóbbi évtizedekben sok ország gazdaságpolitikájára foglalkozott a versenyképességgel. Az 1980-as évek közepén az USA elnöke számára készült jelentés az ipari versenyképességről<sup>1</sup>. Az Egyesült Királyságban a Lordok Házának nyújtották be az ún. Aldington-jelentést<sup>2</sup>. Az Európai Unióban az Ipari Tanács döntése értelmében 1994 óta rendszeresen készítenek versenyképességi jelentést. A legutóbbit, amely a nyolcadik a sorban, 2004-ben publikálták (*European Commission* [2004]). 2003 tavaszán létrehozták a Versenyképességi Tanácsot, amelynek feladata az, hogy aktív szerepet játsszon az Európai Bizottság által kidolgozandó integrált stratégia keretében és a horizontális és szektorális kérdések rendszeres áttekintésében. Magyarországon is létrehoztak Versenyképességi Tanácsot. Eddig nem készült az amerikaihoz, a brithez és az európai közösségihez hasonló versenyképességi jelentés.

A Közösség gazdaságpolitikai célrendszerének érvényesítése összességében nem gátolja a magyar gazdaság növekedését. A külgazdasági egyensúly növekedési korlát szerepe ugyan gyengült Magyarország EU-csatlakozásával, teljesen azonban csak a Gazdasági és Monetáris Unióba (GMU) való belépéssel fog eltűnni.

A fenntarthatóság fogalma kétszer is megjelenik a közösségi gazdaságpolitikai célok között, más-más tartalommal, egyrészt a gazdasági tevékenységek bővülésével, másrészt az inflációval összefüggésben. A gazdasági tevékenységek bővülésével kapcsolatos fenntarthatóság tág értelemben – a Környezet és Fejlődés Világbizottsága által elfogadott definíció értelmében – nem más, mint a jelen igényeinek kielégítése oly módon, hogy az ne veszélyeztesse a jövő generációinak lehetőségét saját igényeinek kielégítésében (*EBRD* [2002], 3. oldal). Ez a meghatá-

1 Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness, US GPO 1985.

2 Report of the House of Lords Select Committee on Overseas Trade – HSMO 1985.

rozás a természeti környezet és a természeti erőforrások megőrzésére helyezi a hangsúlyt. A környezetminőség magas fokú védelme és annak javítása mint gazdaságpolitikai cél a Közösségben értelmezhető úgy is, hogy a fenntarthatóság érvényesítésekor a természeti erőforrások és a környezet tekintetében is figyelembe veszik a generációk közötti teherelosztást. Ebben a felfogásban a gazdaságpolitika nem szűkíthető le technokrata jellegű feladatokra, hanem értékválasztás is, a jelen és a jövőbeli generáció közötti terhek elosztási elveit és az elosztás mértékét tekintve. A fenntartható fejlődést mint gazdaságpolitikai célt megerősítette az Európai Tanács 2001. évi göteborgi értekezletén elfogadott határozat (*European Council [2001]*). A fenntarthatóság fogalmának értelmezése nemzetállami szinten kiegészíthető a finanszírozhatósággal és a gazdaságpolitikával szemben támasztott követelményekkel. Eszerint a fenntarthatóság egyrészt azt jelenti, hogy a gazdaság az adott évben biztonságosan finanszírozható, durva központi beavatkozással nem kell számolni. Másrészt azt sugallja, hogy a gazdaságpolitika ne feszítse túl a húrt, azaz mai döntéseivel ne idézzen elő olyan kényszerhelyzetet, amely már holnap (praktikusan 2–3 év alatt) kemény megszorító korrekciókhoz vezet az egyensúly helyreállítása érdekében. Preventív, a későbbi bajt megelőzni hivatott eszközről van tehát szó (Antal László [2004b]).

Ami a fenntarthatóság második értelmezését illeti, az alapszerződés csak a gazdasági tevékenységek olyan bővülését tekinti fenntarthatónak, amely nem inflációgerjesztő. A magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet is csak akkor lehet megvalósítani, ha a gazdasági növekedés nem gerjeszt inflációt. Ez a definíció azon az 1970-es évtizedben elfogadott és bizonyított hipotézisen alapul, amely szerint a hosszú távon fenntartható termelést, illetve annak ütemét (ez egyben a potenciális termelés, illetve annak üteme) a termelési tényezők (munkaerő, tőke) mennyisége és minősége (szakképzett, műszaki fejlődés, teljes tényezőtermelékenység) határozza meg, azt nem befolyásolja a gazdaságpolitika.

Végül az Európai Uniót érintő demográfiai kihívás fényében a gazdasági növekedésnek demográfiai szempontból is fenntarthatónak kell lennie, azaz a népesség fokozatos elöregedése nyomán a tagállamoknak minél előbb meg kell kezdeniük a nyugdíj- és az egészségügyi rendszer reformját, valamint állást kell foglalniuk a harmadik országokból történő bevándorlás ügyében.

A nem inflációgerjesztő növekedés viszonylag könnyen értelmezhető és számszerűsíthető, mivel az inflációs rátára konkrét értékek is megadhatók. Nehezebb értelmezni a fenntartható növekedés ütemét. A 15 tagú Európai Unió gazdasági növekedési üteme az elmúlt 40 évben folyamatosan mérséklődött. A GDP éves átlagos növekedési üteme az 1961 és 1970 közötti 4,8 százalékról 1971 és 1980 között 3 százalékra, 1981 és 1990 között 2,4 százalékra, 1991 és 2000 között 2,1 százalékra lassult, 2001 és 2005 között 1,6 százalékra tehető (*European Commission Directorate General Economic and Financial Affairs [2004]*, 48. oldal). Ennek, és más, az Európai Unió növekedésére vonatkozó szakértői vélemény alapján megalapozottan feltételezhető, hogy a régi EU-tagállamok hosszú távú fenntartható összevont GDP-dinamikája valahol 1,5 százalék és 2 százalék között van. Az OECD számításai szerint a 15 tagú EU potenciális vagy fenntartható GDP-dinamikája az 1982 és

1991 közötti időszak 2,6 százalékos értékéről az 1992 és 2001 közötti időszak átlagában 2,2 százalékra csökkent, jelenleg 2 százalék körül lehet<sup>3</sup>.

A potenciális GDP növekedési üteme jelenleg jóval alacsonyabb, mint a jelenleg hatályos Nizzai Szerződés jogelődje, a Maastrichti Szerződés aláírása idején volt, illetve mint amivel akkor számoltak. E növekedési ütemen nemigen változtatott az EU bővülése. Az új tagállamok GDP-jének volumene a 15 tagú Európai Unióénak kevesebb, mint 5 százaléka, a régi tagállamokét kiemelkedő mértékben meghaladó dinamika is legfeljebb 0,1–0,2 százalékponttal emeli meg a régi tagállamok összevont GDP-dinamikáját.

A fenntarthatóság követelménye a magyar gazdaságpolitika számára is érvényes. A közösségi cél azzal egészítendő ki, hogy a világ gazdaságra nyitott, kis nemzetgazdasági dimenziójú Magyarország számára a fenntartható növekedésnek szükségképpen exportorientálnak kell lennie. Ehhez kapcsolódik a beruházások növekedése. Nem a felhalmozási hányad örök emelésére van szükség, de a modernizációalapú felzárkózási folyamat beindulásához koncentrált beruházási boomra lenne szükség (Antal László [2004b], 22. oldal). A fenntartható gazdasági növekedési ütemből adódó további következtetés, hogy Magyarország viszonylag lassan növekvő integrációs csoportosulás tagja lett.

A gazdaságpolitikai célok érvényesítésének feltétele a tagállamok gazdasági teljesítményeinek konvergenciája, azaz az egyes tagállamok gazdasági teljesítményeinek közeledniük kell egymáshoz. Ez egyrészt nominális konvergenciát jelent, azaz a Maastrichti Szerződés fiskális és monetáris konvergencia-kritériumainak teljesítését, másrészt reál konvergenciát, azaz az egy főre jutó GDP, a bérek és jövedelmek, az árak és az árszínvonal, a gazdasági struktúrák közeledését egymáshoz, valamint a konjunktúraciklusok szinkronba kerülését egymással. A nominális konvergencia kedvező esetben támogathatja a reál konvergenciát, de ellentmondásba is kerülhet vele.

A közösségi gazdaságpolitikai célok nemcsak az alapszerződés alapján vizsgálhatók, hanem a közösségi költségvetés terjedelmében és szerkezetében is kifejezésre jutnak. A közös költségvetés bevételei a tagállamok összevont GDP-jének alig több, mint 1 százalékára rúgnak, ami eleve korlátok közé szorítja az újraosztási funkció érvényre juttatását. A 2000 és 2006 közötti időszakban a kiadások 43 százaléka a mezőgazdaságra jut a közös agrárpolitika finanszírozásának formájában, ami messze nincs összhangban az agrárszektor tagállamokban elfoglalt nemzetgazdasági szerepével és az EU-t érő globális kihívások természetével. A múlt öröksége túl nagy mértékben és túl hosszú időn keresztül vonta, illetve vonja el a forrásokat a jövőépítés feladataitól (szellemi tőkefelhalmozás, minőségi oktatás, kutatás-fejlesztés, a versenyképesség-növelés egyéb területei) (Kádár Béla [2004], 19. oldal).

A Nizzai Szerződés nem foglalt állást abban az értékközpontú stratégiai kérdésben, hogy a globalizáció körülményei között *milyen gazdasági és társadalmi modellt kíván kialakítani és fenntartani*. „A szovjet modell eltűnése után az európai közösség átnőtt

---

3 A potenciális GDP-t a Cobb-Douglas termelési függvény megközelítéssel becsülték (OECD [2004]).

unióba anélkül, hogy választott volna az úgynevezett angolszász vagy rajnai piacgazdasági modell között.”<sup>4</sup> Ez a kérdés az EU *Alkotmány szerződésének* ratifikálása kapcsán került újból előtérbe, különösen az Alkotmány szerződésnek (*Európai Közösségek* [2005]) a 2005. május végi francia és június eleji holland népszavazáson történt elutasítása nyomán<sup>5</sup>. (Nagy a valószínűsége annak, hogy az elutasító francia és holland referendum miatt egyáltalán nem lép hatályba az EU Alkotmány szerződése.) Nemzetállami szinten az európai szociális modell a szociális alapjogokban, a szociális párbeszédben és a nagyfokú szociális biztonságban különbözik az amerikai és a kelet-ázsiai modellektől.

A francia szavazók többek között azzal az indokkal utasították el az Alkotmány szerződést, hogy az megkérdőjelezi a szociális vívmányokat. Ez az érvelés vagy információhiányból, vagy az Alkotmány szerződés önkényes, politikai motivációkkal is összefüggő tudatos félreértelmezéséből táplálkozik. Az EU Alkotmány szerződése ugyanis a korábbi alapszerződésekhez képest kiemelkedő mértékben terjesztette ki a szociális jogokat az EU polgáira. A szociálpolitikával foglalkozó részt a III-203.–III-219. cikk alkotja (*Európai Közösségek* [2005], 97–104. oldal). Ez nagyszámú, a tagállamok tevékenységét kiegészítő és támogató közösségi célt és intézkedést tartalmaz a munkavállalók szociális biztonságának, egészségének, munkahelyi környezetének védelme, a szociális párbeszéd, a foglalkoztatás előmozdítása stb. terén. A holland népszavazást megelőző kampányban éppen erre helyezték a hangsúlyt az ellenzők, azzal érvelve, hogy az Alkotmány szerződés csapást mér az országban kifejlődött piacgazdaságra, ugyanis elfogadása a szociális intézkedések révén pótlólagos terhet ró az üzleti szférára.

Az Alkotmány szerződés elutasítása mögött – racionális magként – ugyanakkor meghúzódhat az a felismerés és tapasztalat, hogy a szociális kérdéseket az egymást felváltó és kiegészítő alapszerződések egyre jobban felértékeltek, de ez a felértékelés csak formális volt, szimbolikusan, a retorika szintjén történt meg. (A szociális kérdések szerepeltetése az alapszerződésekben nem jelentette azt, hogy a Közösség határozottan elkötelezte volna magát a rajnai modell mellett.) Ugyanakkor a módosított és kiegészített alapszerződések egyre több közösségi hatáskört biztosítottak a négy szabadság (az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása) megvalósításához<sup>6</sup>. Az ezzel kapcsolatos jogok közösségi szintre delegálása egyet jelentett a többé-kevésbé szabad verseny jelentősebb korlátozó feltételek nélküli megvalósításával. Az EU nem vált újraelosztó közösséggé (a mezőgazdaság és a közösségi költségvetés kivételével).

4 Kádár Béla: *Hogyan is állunk? Népszabadság*, 2005. július 23. Hétféje, 4. oldal.

5 A szóban forgó dokumentum elnevezésének az a magyarázata, hogy se jogilag, se pedig tartalmilag nincs szó valódi alkotmányról. Elődeihez hasonlóan ez a szerződés sem definiál önálló szuverenitásgyakorlást. A kifejezés arra utal, hogy az Európai Unió csak és kizárólag a tagállamok által ráruházott hatásköri illetékességekkel bír. Ugyanakkor értelmezhető átmenetként is az államok között alkalmazott szerződés és az egy államot jogilag megalapozó alkotmány között. Az Alkotmány szerződés megszüntetné a korábbi közösségi és uniós szerződéseken alapuló pillérszerkezetet, jogi személyiséggel ruházná fel az Európai Uniót.

6 Michael Ehrke: *A francia „nem” után*. *Élet és Irodalom*, XLX. évfolyam, 25. szám, 2005. június 24., 13. oldal.

Az újraelosztás feltétele a szolidaritás, ezt nem akarták feladni az államok. Az újraelosztás a piaci elosztás eredményeinek a korrekciója, feltételezi a normatív indoklást. Ez legfeljebb a retorika szintjén létezik. Az Alkotmányszerződés erre nem alkalmas. A közösségi szintű újraelosztás az európai szintű szolidaritást is feltételezi, ami még nem alakult ki. Az Alkotmányszerződés elutasításával az egyes nemzetállamok mozgástere csökkent abban a vonatkozásban, hogy megvédje gazdasági szereplőit a piac és a verseny káros következményeitől. Az Alkotmányszerződés ratifikálásának elmaradása nyomán tartósul a mai helyzet, azaz a hatályban lévő Nizzai Szerződés továbbra is homályban hagyja a társadalmi-gazdasági modell kérdését, következésképpen a magyar gazdaságpolitika kevés támpontot kaphat a közösségi szintű modelltől a saját álláspont kidolgozásához.

## Gazdaságpolitikai koordináció

Egy széles körben elfogadott definíció értelmében a gazdaságpolitika tárgya a jövedelmek keletkezése és elosztása, ebből adódóan nincs érdeksemleges és politikai elkötelezettség nélküli gazdaságpolitika. Következésképpen közös gazdaságpolitika kialakítása az EU-ban akkor lehetséges, ha mögötte politikailag elkötelezett kormány lenne. (Ez érdekes kérdéseket vet fel a politikai unióval kapcsolatban is.) Ennek hiányában a tagállamok megelégedtek gazdaságpolitikáik koordinálásával. Mind a gazdaságpolitikai célrendszer, mind a gazdaságpolitikai koordináció cél- és eszközzrendszere kellően általános és rugalmas ahhoz, hogy közösségi szintű „kormány” vagy nemzetek feletti intézmények nélkül működjön, és kezelhetők maradjanak a tagállamok gazdaságpolitikai célrendszereiben meglévő különbségek.

Az Európai Unióban a gazdaságpolitikai koordináció három pillérre támaszkodik. Az első pillér a mindenkori gazdasági helyzet és a kilátások közös értékelése, a második az egyetértés a megfelelő politikákban, a harmadik a tagállamok készsége arra, hogy nemzetállami szinten megtegyék a megfelelő gazdaságpolitikai intézkedéseket.

A gazdaságpolitikai koordináció alapját az Európai Tanács csúcsertekezletén elfogadott politikai határozatok képezik, amelyekben rögzítik a leglényegesebb rövid távú gazdaságpolitikai célokat és követelményeket. Ezek alapján, a Bizottság ajánlására építve, az Európai Unió Tanácsa (azon belül a gazdasági és pénzügyminisztereket tömörítő Ecofin) dolgozza ki és fogadja el minősített többséggel a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat. A tagállamok gazdaságpolitikai koordinációjának és döntéshozatali folyamatának a központja tehát az Ecofin.

A gazdaságpolitikai koordináció a Gazdasági és Monetáris Unióba még be nem lépett országokra is kiterjed. Átfogja mindazokat a nemzeti gazdasági fejlődési trendeket és gazdaságpolitikákat, amelyek befolyásolhatják a pénzügyi és fiskális folyamatokat vagy az egységes belső piac működését. Ezek a következők (*General Secretariat of the Council of the European Union* [1999], 85. oldal):

- a makrogazdasági fejlemények szoros figyelemmel kísérése az EU-tagállamokban a fenntartható konvergencia biztosítása érdekében;

- az euró árfolyam-alakulásának nyomon követése annak ellenére, hogy az árfolyamot más tényezők befolyásolják, más politikák eredményeként változik;
- a költségvetési pozíciók és politikák felügyelete a Maastrichti Szerződéssel és a Stabilitási és Növekedési Paktummal összhangban;
- a tagállamok strukturális politikáinak figyelemmel kísérése a munkaerő-, az áru- és a szolgáltatási piacokon, a költség- és az ártrendek nyomon követése abból a szempontból, hogy mennyiben befolyásolhatják a fenntartható inflációmentes gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést. Idetartozik még a nemzeti foglalkoztatási akcióprogramok vizsgálata is, különös tekintettel az aktív munkaerő-piaci politikára;
- a nominális és a reálbérek alakulásának figyelemmel kísérése az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal összhangban;
- adóreformok elősegítése a hatékonyság javítása és a káros adóverseny elkerülése érdekében.

A fenti felsorolásból kitűnik, hogy a gazdaságpolitika nemzeti keretekben maradó elemeit is figyelemmel kísérik, főleg azokat, amelyek az eurózóna inflációs kilátásait is befolyásolják (például bér- és jövedelempolitika, adózás), mert azok az infláción keresztül az eurózóna monetáris feltételeire is hatnak.

A Bizottság évente jelentést hoz nyilvánosságra arról, hogy a tagállamok milyen mértékben követték a gazdaságpolitikai ajánlásokat. E jelentések célja az, hogy felhívja a közvélemény figyelmét a gazdaságpolitikai koordinációra, s ezáltal a Bizottság nyomást tudjon gyakorolni a tagállamok kormányaira a gazdaságpolitikai alkalmazkodás érdekében.

Fontos hangsúlyozni, hogy a közösségi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás nem jogilag kötelező közösségi jogszabály formáját ölti, hanem jogilag nem kötelező ajánlás, amely cselekvési és magatartási elvárásokat tartalmaz a címzettekkel szemben. A jelek szerint az alapszerződés kidolgozóit az EU tagállamai között megvan a kellő érdekközösség ahhoz, hogy jogilag kötelező jogszabály nélkül is ki tudjanak alakítani közös álláspontot a gazdaságpolitikai célokról. Az ajánlás természetéből az is következik, hogy nincs mód a jog eszközeivel kikényszeríthető szankciókra a közösségi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoktól eltérő gazdaságpolitikát folytató tagországokkal szemben.

A tapasztalatok alapján a jogilag nem kötelező, szankciókkal nem járó ajánlásoknak is van visszatartó erejük. A tagállamok kormányainak tekintélyét rombolja a közösségi intézmények esetleges elmarasztaló értékelése. A kormányzati szavahihetőség kérdésessé válása kedvezőtlen gazdasági folyamatokat is kiválthat. Sok, elsősorban külföldi piaci szereplő juthat ugyanis arra a következtetésre, hogy nem érdemes gazdasági aktivitását fokozni olyan országban, ahol a kormány gazdaságpolitikája nem kiszámítható.

Ami a döntéshozatal sajátosságait illeti, a hagyományos gyakorlattal összhangban a Bizottság alakítja ki a közösségi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat, amit azután az Európai Unió Tanácsa, illetve az Európai Tanács vitat meg. Mindegyik tagállam kap lehetőséget álláspontja kifejtésére, de a végső döntést – nyilván kompromisszumok árán – a Tanács hozza meg minősített többséggel. Mindebből logikusan

következik, hogy a tagállamok a gazdaságpolitika körében is lemondanak szuverenitásukról vagy legalábbis szuverenitásuk gyakorlásának egy részéről. Figyelmet érdemel, hogy a szuverenitásról vagy a szuverenitás gyakorlásának egy részéről történő lemondás önkéntes, a közösségi jog eszközeivel nem kényszeríthető ki.

A közösségi gazdaságpolitikai célok érvényre juttatása sokrétű konzultációt és együttműködést tesz szükségessé a tagállamok és a közösségi szervek között. A konzultáció és az együttműködés egyik leglényegesebb területe a gazdasági folyamatok és a gazdaságpolitika figyelemmel kísérése és felügyelete. A Bizottság jelentéseire támaszkodva a Tanács valamennyi tagállamban és a Közösségben egyaránt figyelemmel kíséri a gazdasági fejlődést és azt, hogy a tagállamok gazdaságpolitikái megfelelnek-e a Tanács által elfogadott iránymutatásoknak<sup>7</sup>. Ezzel párhuzamosan a tagállamok is kötelesek tájékoztatni a Bizottságot a fontosabb gazdaságpolitikai intézkedéseikről. Ez sajátos többoldalú felügyeletet jelent, egyrészt a Bizottság, másrészt az egyes tagállamok részvételével. Ennek a többoldalú felügyeletnek a célja a tagállamok gazdaságpolitikáinak szorosabb összehangolása és a gazdasági teljesítmények közelítése egymáshoz.

Ha egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg a közösségi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak, vagy fennáll az a veszély, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája veszélyezteti a Gazdasági és Monetáris Unió zavartalan működését, akkor a Tanács, a Bizottság javaslatára, minősített többséggel ajánlásokat tehet az érintett tagállamnak. A Bizottság javaslatára a Tanács minősített többséggel történő szavazással az ajánlás nyilvánosságra hozataláról is határozhat.

A Bizottság javaslatára a Tanács indokolt esetekben az alapszerződésben rögzített eljárások sérelme nélkül, egyhangú szavazással gazdasági intézkedéseket hozhat<sup>8</sup>. Ez a lehetőség főleg akkor vehető igénybe, ha bizonyos termékek körében súlyos ellátási nehézségek lépnek fel.

Ha valamelyik tagállamban a tagállam által nem befolyásolható rendkívüli események történnek, és ezek nehézségeket okoznak az érintett tagállamnak, akkor bizonyos feltételek mellett – a tagállamok közötti szolidaritás jegyében – a Bizottság javaslatára a Tanács egyhangú szavazással közösségi pénzügyi támogatást nyújthat. Ha a súlyos nehézség oka természeti katasztrófa, akkor a Tanács minősített többséggel határoz. A döntésről tájékoztatni kell az Európai Parlamentet.

Az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások mellett a gazdaságpolitikai koordináció része és eszköze a Stabilitási és Növekedési Paktum, amelynek célja az, hogy viszatartsa a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó országokat az államháztartási fegyelem megsértésétől, illetve az államháztartási fegyelem megsértését szankcionálja, illetve szankcionálja azokat az országokat, amelyek megsértik a Maastrichti Szerződés államháztartásra vonatkozó követelményeit. A Gazdasági és Monetáris Unióban részt nem vevő országoknak konvergencia-programot kell készíteniük. Ebben hihetően kell vázolniuk a GMU-ba vezető utat, a tervezett intézkedésekkel együtt. (A GMU-ta-

7 A Nizzai Szerződés 99. cikke értelmében.

8 Nizzai Szerződés 100. cikk.

gok stabilitási programot készítenek, amelynek tartalma lényegében ugyanaz, mint a konvergencia-programé, csak nem tér ki a monetáris és az árfolyam-politikára).

Amíg a tág gazdaságpolitikai iránymutatások jogilag nem kötelező ajánlás formáját öltik, azaz teljesítésük elmaradása jogilag nem szankcionálható, addig a konvergencia-programban vállalt GDP-arányos államháztartási hiány követelményének nem teljesítése szankciókat vonhat maga után. A Kohéziós Alapról szóló tanácsi rendelet szerint a konvergencia-programban vállalt GDP-arányos államháztartási hiány követelményének nem teljesítése esetén a kohéziós projektek finanszírozását végső esetben, sorozatos szabálysértés esetén felfüggeszthetik. Ez Magyarország esetében 2004 és 2006 között összesen közel 1 milliárd euró nagyságrendet jelenthet. A Kohéziós Alap forrásai folyósítása felfüggesztésének a következményei még súlyosabbak lehetnek akkor, ha a folyósítás megvalósítás alatt lévő projekteket érint.

A gazdaságpolitikai koordináció nem feledtetheti azt, hogy a gazdaság törvényszerűségei nem azonos mértékben érvényesülnek és hatnak a fejlett és a kevésbé fejlett, a kis és a nagy, vagy az egymástól eltérő társadalmi környezetű országokban. A kibővült EU-ban is érdekellentétek vannak a fentiek függvényében az egyes tagállamok között. Kérdés, hogy lehet-e közösségi szinten optimális gazdaságpolitikát kidolgozni. Még ha ez elméletileg lehetséges, akkor is lesznek olyan országok, amelyek számára az „optimális” gazdaságpolitika hátrányai meghaladják annak előnyeit. Ez a közösségi politikák kohéziós és szociális dimenziói erősítésének szükségességére hívja fel a figyelmet.

## Gazdasági tervezés, fejlesztéspolitika

A magyar politikai és gazdasági elit a piacgazdaságba való átmenet óta nem tud mit kezdeni a nemzetgazdasági vagy makrogazdasági tervezéssel<sup>9</sup>. Nem válaszolta meg megnyugtatóan azt a kérdést, hogy szükség van-e egyáltalán makrogazdasági tervezésre, ha igen, akkor milyen legyen annak jövőképe, jellege (például stratégiai terv stb.), arculata, időhorizontja, felépítése, mi legyen annak prioritása, milyen intézményre ruházza a tervezés feladatát stb. A makrogazdasági tervezéssel kapcsolatos autonóm jellegű, azaz a döntéshozók helyzetfelismeréséből és -értékeléséből táplálkozó, nem pedig külső kényszerek alapján kezdeményezett kísérletek eddig jórészt eredménytelenek voltak. Ettől elválaszthatatlan hiányosság az is, hogy a pénzügyi szféra irányítási intézményrendszerénél sokkal gyengébb és széttagoltabb a reálszféra irányítására, befolyásolásra hivatott intézményrendszer.

9 Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága által 1970-ben közzétett definíciója szerint „a makrogazdasági tervezés olyan állami befolyásolási (irányítási) gyakorlat, ahol definiálják a gazdaságpolitika fő céljait, kijelölik relatív fontosságukat (prioritásokat). E célokat a termelési tényezők felmérése, a gazdasági mutatók kölcsönös összefüggése és alternatív politikák hatásvizsgálata alapján és a növekedési és strukturális mutatók jövőbeli előrevetítésével a gazdasági fejlődés meghatározott időszakra szóló összehangolt, kvantitatív feladataivá formálják, és megállapítják az előzők és a társadalmi struktúrák alapján a politikák céljait és a tervfeladatok elérésének eszközeit (Hetényi István–Veress József (szerk.) [1990], 34–35. oldal).

A tervezéssel szembeni ellenállás azért is figyelemre méltó, mert az 1990-ben módosított alkotmány előírja a mindenkori kormány számára országos középtávú gazdasági és társadalmi terv kidolgozásának kötelezettségét. 1990 óta minden kormányt mulasztásos alkotmány sértés terhel (Jobbágy Valér [2003], 250. oldal). Az 1990-es évek végétől tettek kísérletet e törvényen kívüli állapot orvoslására az Átfogó Fejlesztési Terv, az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv és a Széchenyi-terv formájában. E kísérletek azonban nem vezettek a kívánt eredményre. Nem inspirálták a hosszú távú tervezést a stratégiai tervezés terén elért vállalati sikerek sem. Maga a stratégiai tervezés is vállalati kategória, kiterjedt szakirodalommal, ami azonban piacgazdasági feltételek között makrogazdasági szinten is releváns és alkalmazható lehet.

Külső kényszer, azaz a közösségi forrásokhoz való hozzáférés szabályrendszere hívta életre a Nemzeti Fejlesztési Hivatalt, amely a közösségi források lehívásához elengedhetetlen, a 2004 és 2006 közötti időszakra vonatkozó első Nemzeti Fejlesztési Tervet dolgozta ki az Európai Bizottság által előírt szerkezetben és tartalommal.

Az EU-csatlakozásból adódó egyik leglényegesebb kihívás most a Közösség következő, a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó költségvetésének tervezése, ezzel összefüggésben a közösségi források felhasználásához elengedhetetlen második Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása. Az  $n+2$  év szabály (az adott évre előirányzott közösségi kötelezettségvállalások lehívására – többek között az utólagos finanszírozás miatt – még további két év áll rendelkezésre) miatt a tervezés időhorizontja ráadásul nem 2013-ig, hanem 2015-ig kell, hogy terjedjen. Egyes tag-államok az  $n+2$  év szabályt meg kívánják hosszabbítani.

A közösségi források bevonására megbízható terveket, programokat, beruházási projekteket akkor lehet készíteni, ha a gazdaságpolitikai döntéshozóknak megalapozott elképzeléseik vannak a magyar gazdaság várható és valószínű, illetve kívánatos hosszú távú fejlődési irányzatairól és lehetőségeiről, valamint arról, hogy az állam milyen módon kívánja és tudja befolyásolni a gazdasági folyamatokat. A Nemzeti Fejlesztési Tervnél maradvá, átfogó nemzeti fejlesztési terv vagy fejlesztésstratégia hiányában nem érvényesíthető a közösségi forrásokból társfinanszírozással és a kizárólag hazai forrásokból megvalósítandó fejlesztések komplementer jellegének és a két beruházási típus közötti szinergiának a követelménye. (Az EU-ban alapelv, hogy a közösségi források nem helyettesítik, hanem kiegészítik a hazai forrásokat.) A hosszú távú fejlesztések két eleme közül csak a közösségi forrásból finanszírozásra kerülőkre van terv, a hazai forrásokból megvalósítandókra nincs.

Következésképpen a második Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozását meg kell, hogy előzze egy ugyanolyan, de inkább annál tágabb időhorizontú átfogó fejlesztési terv, nemzeti fejlesztési stratégia elkészítése. Tartalmának meghatározását segíti a stratégia fogalma. A stratégia olyan koncepció vagy terv, amely a benne megjelölt cél elérése érdekében végzendő tevékenység végrehajtásának útját és módját is megszabja, és a közreműködők munkáját is koordinálja (Magyar Nagylexikon [2003], 16. kötet, 292. oldal). Ennek a fejlesztési stratégiának minimális követelményként tartalmaznia kell a helyzetértékelést (világgazdasági feltételrendszer, belgazdasági hely-

zet), prognózisokat<sup>10</sup>, koncepciókat<sup>11</sup>, a fejlesztési célokat azok rangsorolásával, a célok megvalósítását szolgáló eszköz- és intézményrendszert, a célok érvényesítésének forrásfedezetét, a javaslatok ütemezését és koordinálását. Ebből a hosszú távú nemzeti fejlesztési stratégiából vezethető le, annak része lehet a közösségi források bevonását megalapozó Nemzeti Fejlesztési Terv.

A stratégia hiányára negatív értelemben világít rá a német egység. A német gazdaság növekedési problémáinak tekintélyes része vezethető vissza arra, hogy a volt NDK-t koherens, a gazdasági racionalitás sok elemét nélkülöző stratégia nélkül integrálták az NSZK-ba, ami egyrészt nem eredményezett fenntartható növekedést az új szövetségi államokban, másrészt a keleti országrészbe irányuló óriási – elsősorban szociális célú – pénzügyi transferekkel keresztül növekedési energiákat szívott el a régi szövetségi államoktól. A német példa jól illusztrálja, hogy a pénz nem minden, stratégia nélkül a tőke nem hasznosul hatékonyan, a hosszú időn keresztül fenn tartott tőke-transzfer sem eredményez fenntartható fejlődést, sőt a szándékoktól eltérően a gazdasági és szociális feszültségek fennmaradásához járulhat hozzá.

A hosszú távú nemzeti fejlesztési stratégia szükségessé teszi átfogó felzárkózási, intézménykorszerűsítési fejlesztéspolitika kidolgozását és végrehajtását, amelynek tartalma tágabb, mint a hagyományos gazdaságpolitikáé, és hangsúlyai is eltérnek attól. Szükségessége szorosan kötődik az ország közepes gazdasági fejlettségi szintjéhez, a gazdaságban túlsúlyra jutó, rövid távú piaci célszerűsítések alapján nem fejlesztendő infrastruktúra-korszerűsítési követelményekhez, az állam módosuló gazdasági szerepvállalásához, a mindinkább sokoldalúvá váló gazdaság és társadalom működtetésével együtt járó koordinációs feladatok megnövekedéséhez.<sup>12</sup>

A teljesség kedvéért megemlíthető, hogy egyes szakértők régóta hiányolják egy, a közös cselekvést elősegítő Európai Tervezési Központ felállítását, amely az összeurópai átfogó gazdasági-társadalmi együttműködés, dinamizálódás, valamint az USA-hoz és a fejlődő országokhoz fűződő viszony stratégiai céljait, eszközeit, lehetőségeit határozná meg és koordinálná (Kádár Béla [2004], 22. oldalt.).

A kormány elképzelései szerint a hosszú távú nemzeti fejlesztési stratégiát fogja tartalmazni az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK). Az ezzel kapcsolatos konkrét részletek még nem ismertek, legfeljebb annyi, hogy elkészült két munkaanyag (OFK [2005a], 2005b]), amely 2020-ig jelöli ki a fő fejlődési irányokat. E két anyagot egészíti ki egy, a szélesebb közönségnek szóló tájékoztatás és a VÁTI által kidolgozott Országos Területfejlesztési Koncepció. Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció a gazdasági tényezők számbavételén túlmenően társadalmi jövőképet is ad<sup>13</sup>. A társadalmi

10 A prognózisok a jövő feltételeinek és folyamatainak nagy valószínűséggel bekövetkező eseteit tárják fel.

11 A koncepciók olyan ajánlások, amelyeket a feltételezett átfogóbb célok szolgálatában, a helyzetértékelésre és a prognózisra alapozva dolgoznak ki több variánsban és ütemezéssel.

12 Kádár Béla: Hogyan is állunk? Népszabadság, 2005. július 23., Hétvége, 4. oldal.

13 Részletesebben lásd: Tamás Pál: Újratanulás. Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról. Élet és Irodalom, 2005. augusztus 26., 5. oldal.

14 Az anyagokban nem tükröződik, hogy olyan szakemberek véleményét is megkérdezték volna, akik foglalkoztak vagy foglalkoznak gazdasági tervezéssel. Ezek sorában elsősorban Balassa Ákos, Báger Gusztáv, Dreicsin József, Hetényi István, Goldperger István és Kádár Béla említhető.

vitát<sup>14</sup> követően – a társadalmi vita szükségessége többek között a transzparencia és a partnerség közösségi elvéből vezethető le – a dokumentum végleges változatának parlamenti elfogadása 2005 őszén várható. Ebbe a keretbe épülne be a második Nemzeti Fejlesztési Terv a közösségi támogatások felhasználásáról. A jelek szerint a két munkanyag stratégiai szemlélete erősítésre szorul, még nem tekinthető a hosszú távra szóló stratégiai tervezés megfelelő kiindulópontjának.

Egyelőre nincs arra a szervezeti-intézményi kérdésre sem válasz, hogy milyen – meglévő vagy újonnan felállítandó – intézmény feladata legyen a hosszú távú nemzeti fejlesztési stratégia kidolgozása, továbbfejlesztése és folyamatos karbantartása. Az elsősorban a közösségi források lehívására hivatott, esetenként tervezési feladatokat is végző, jórészt területi elven kialakított intézményrendszer széttagolt, nehezen átlátható, több minisztérium fennhatósága alá tartozik. A Nemzeti Fejlesztési Hivatal szervezeti és személyi infrastruktúrája elvileg egy fejlesztési minisztérium alapja lehet. Ugyanakkor a nemzeti fejlesztési stratégia tartalma gyökeresen különbözik a nemzeti fejlesztési tervekétől, következésképpen kidolgozása más típusú megközelítést, ismereteket és szakemberállományt követel. Csak további, a nemzetgazdasági tervezésben és a gazdaságpolitikában jártas szakemberekkel megerősített Nemzeti Fejlesztési Hivatal lehet a hosszú távú tervezés központi intézménye. A szükséges személyi és egyéb feltételek a lehetséges szervezatként még szóba jöhető Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban nem állnak rendelkezésre.

A részletek taglalása előtt fontos hangsúlyozni, hogy a stratégiaalkotás határozott politikai elkötelezettséget igényel, nem azonosítható technokrata módon elkészített tervekkel és koncepciókkal. A stratégiához való viszony ugyanis nem politika-, illetve érdeksemleges. Ez következik a stratégiához kapcsolódó gazdaságpolitika tárgyából, ami a jövedelmek keletkezése és elosztása.<sup>15</sup> Minden gazdaságpolitikai kérdéscsoport arra vezethető vissza, hogy a gazdaságban uralkodó viszonyok és azok hatalmi döntésekkel történő alakítása nyomán kiktől kikhez áramlik a jövedelem, illetve a gazdaságpolitikai döntések nyomán jövedelemhez jutók hogyan használják fel azt. Nem közböbs, hogy a megszerzett jövedelem olyan befektetés vagy kereslet forrásává válik, amely beruházás révén további jövedelmet generál, vagy kikerül a gazdaságból (például teaurálás, fogyasztási importkereslet, külföldre menekítés révén, Goldperger István [1998], 103. oldal). Ebből a felfogásból következik, hogy a társadalom folyamatosan minősíti a gazdaságpolitikát. E minősítésben a vesztesek és a nyertesek pozíciójának alakulása és a jövőre vonatkozó várakozása jut kifejezésre. Tárgyából következően a gazdaságpolitika magában hordozza a politikai konfliktusok lehetőségét. A jövedelmek újraelosztása nemcsak egy-egy országon belül folyik, hanem országok között is. Az az ország sikeres, amely ebben az újraelosztásban nyer.

Stratégia, illetve a mögötte meghúzódó jövőkép hiányában nincs olyan közös érdek és cél, amely összefogná a társadalom széthúzó struktúráit. A stratégia hiánya a társadalmi érdekegyeztetést is akadályozza, az érdekellentétek nehezen kezelhetők. A stratégiának az előnyök és a hátrányok megosztására kell törekednie, az elkerülhetetlen áldozatokért reális és történelmi kompenzációt ígérve. Választ kell adnia arra a kérdésre, hogy a gazdaságpolitikai előnyök révén elért eredményeket hogyan forgassa vissza a gazdasági-társadalmi fejlődésbe. Mindez feltétele annak, hogy ne indul

jon mindig újra a pozíciók és a jövedelmek újraelosztásáért vívott harc (Goldperger István [1998], 168. oldal).

A stratégiával foglalkozó szervezetnek a kormányzati apparátus részeként kell működnie, de a stratégiaalkotást nem szabad az apparátus operatív részfeladatává tenni. Megfontolandó stratégiai centrum létrehozása autonóm szervezeti egységként, amelynek feladata a hosszú távú társadalmi-gazdasági folyamatokra vonatkozó interdiszciplináris elemzések kezdeményezése, hosszú távú nemzetgazdasági prognózisok, átfogó gazdaságpolitikai stratégiák és részstratégiák készítése és azok karbantartása, valamint a kormányzati gazdaságpolitikai döntések egyeztetésében való részvétel, különös tekintettel a rövid távú, hosszabb távú hatásainak az elemzésére (Goldperger István [1998], 169. oldal).

A stratégiai centrumnak első lépésben célszerű felmérnie a magyar gazdaság világ-gazdasági környezetét, előrejelzést készíteni a legvalószínűbb hosszú távú fejlődési pályákról, beleértve az Európai Unió fejlődését is. Ezt követően célszerű prognózist kidolgoznia a magyar gazdaság hosszú távú fejlődési lehetőségeiről, beleértve a potenciális GDP-dinamika meghatározását. E prognózisra támaszkodva lehet közép- és hosszú távú stratégiai fejlesztési terveket készíteni, amelyek tartalmazzák a bel- és külföldi gazdasági szereplőket orientáló sarokszámokat (GDP-dinamika, a munkaerőtermelékenység növekedési üteme, infláció stb.), továbbá meghatározni a súlyképzés fő területeit.

A magyar gazdaság hosszú távú prognózisának lényeges tartalmi és módszertani problémája, hogy nemigen vannak megbízható becslések a potenciális kibocsátásról és növekedési ütemről. Ennek egyik leglényegesebb oka az, hogy a piacgazdaságba való átmenet óta még viszonylag kevés idő telt el, így nem állnak rendelkezésre a becslésekhez szükséges hosszú idősorok<sup>16</sup>.

A valószínűsíthető világ-gazdasági környezet, a nemzetközi analógiák és a magyar gazdaság és társadalom sajátosságai alapján, a bizonytalansági tényezők figyelembevételével a magyar GDP hosszú távú potenciális növekedési ütemét Erdős Tibor éves átlagban 2,9–3,4 százalékra becsüli (*Erdős Tibor [2004]*). Ez jóval alacsonyabb ütem, mint amivel a politikai szféra és a kormány képviselői számolnak. Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió szerint például a középtávú potenciális gazdasági növekedési ütem 4,5 százalék körüli, ennek elérését 2008-ra teszik (*OFK [2005a]*, 46. oldal). Az anyag szerzői nem közlik, hogy milyen megfontolások és számítások alapján jött ki ezt a szám.

A potenciális gazdasági növekedési ütem, illetve a közösségi költségvetési periódusokra vonatkozó GDP-dinamika minél pontosabb meghatározása azért is fontos, mert az nem csekély mértékben befolyásolja a közös költségvetéshez történő magyar hozzájárulás mértékét, illetve a közös költségvetésből nyerhető forrástranszfer nagyságát. (Mind a hozzájárulások, mind a transzferek mértékét a GDP százalékában határozzák meg.) A pontos GDP-prognózisok elengedhetetlenek a közös költségve-

15 Az árfolyam változása például eltérően érinti az exportőröket és az importőröket, az alacsony és a magas importhányaddal termelőket stb.

16 Egy ilyen kísérlet: Simon András–Darvas Zsolt [2000] tanulmánya.

tés keretszámainak kialakításával és a forrástranszferrel kapcsolatos magyar álláspont kidolgozásához. Végül a hosszú távú energiapolitika kidolgozásához is szükség van megbízható prognózisokra. Ebben a szektorban ugyanis a nagyberuházások több évtizedre szólnak, az energiakereslet hibás előrejelzésének mélyreható következményei vannak.

A dolog természetéből adódóan a demográfiai trendek jól és viszonylag pontosan prognosztizálhatók. Elkerülhetetlen további kutatások folytatása a potenciális kibocsátás növekedési üteméről. Hosszú távú stratégiai terv kidolgozásának további feltevése az, hogy a fő politikai pártok egyetértésre jussanak a potenciális kibocsátás növekedési üteméről és arról, hogy a politikai ciklusok nem befolyásolják a sarokszámokat, minden változtatást egyrészt alapos kutatómunka előz meg, másrészt a módosításokat konszenzussal fogadják el.

A potenciális kibocsátás növekedési ütemére támaszkodva a stratégiai fejlesztési terv keretében kell meghatározni a fejlesztési tevékenység fő irányait és az összes fejlesztési forrás nagyságrendjét. Lehetőség szerint kevés cél meghatározására kell törekedni. Ha sok célt határoznak meg, akkor fennáll az a veszély, hogy nincs meg a kellő összhang az egyes részcélok között, ami hátrányosan érinti a gazdasági növekedést. A tervnek a lakosság, a magánszektor és az állami szektor közreműködésével megvalósuló fejlesztéseket egyaránt tartalmaznia kell. Az állami közreműködéssel megvalósuló fejlesztéseken belül megkülönböztetendők a közösségi finanszírozással vagy refinanszírozással (közösségi források és állami saját erő) és a kizárólag a magyar állam finanszírozásával megvalósuló fejlesztések. Az állami fejlesztések nemcsak a központi kormányzat, hanem az önkormányzatok fejlesztési elképzeléseit is tartalmazzák. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzatok esetében legfeljebb irányokat, nagyságrendeket, arányokat lehet prognosztizálni, a tervezett fejlesztések tételes felsorolására nincs mód. Az mindenestre lényeges követelmény, hogy a helyi fejlesztések összhangban legyenek az országos fejlesztési programmal. Az önkormányzati fejlesztéseknek összhangba kell kerülniük a regionális közigazgatási rendszerrel. A strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból finanszírozott fejlesztések esetében a 2007 és 2013 közötti költségvetési periódusban előírás lesz, hogy a kedvezményezett önkormányzat (vagy civil szervezet, vagy vállalkozás) a költségek minimum 10 százalékát saját forrásból fedezze. Fontos követelmény az egyes gazdasági szereplők fejlesztéseinek az összehangolása egymással. A vázolt követelményeknek megfelelő stratégiai fejlesztési terv a közbeszerzéseket is orientálja, az üzleti szféra felkészülhet a várható közbeszerzésekre.

A potenciális kibocsátás növekedési ütemének meghatározása mellett a hosszú távú tervezésnek foglalkoznia kell a magyar gazdasági felzárkózás jellegével regionális szempontból. Az Európai Bizottság kutatásai alapján ugyanis a nemzeti és a regionális konvergencia egymásnak ellentmondhat, azaz az egy főre jutó GDP gyors felzárkózása az EU-átlaghoz az országon belüli regionális egyenlőtlenségek növekedéséhez vezethet, illetve az országon belüli regionális különbségek mérséklése az egy főre jutó GDP alapján definiált felzárkózást lassíthatja (Európai Bizottság [2004], 149. oldal). Ezért az új EU-tagállamoknak választaniuk kell a nemzeti egy főre jutó GDP gyorsabb növekedése és a regionális egyenlőtlenségek csökkentése között. A ta-

paszttalatok alapján ez az ellentmondás nagymértékben függ a gazdasági tevékenységek területi megoszlásától és az adott ország településeinek elhelyezkedésétől. Megalapozottan vélelmezhető, hogy Magyarország esetében ez az ellentmondás erőteljes, a fejlesztésstratégiai dilemma feloldása határozott kormányzati lépéseket tesz majd szükségessé.

Az átfogó közép- és hosszú távú stratégiai fejlesztési tervekhez kapcsolódik a konvergencia-program, amelynek alapját a stabilitási programok képezik. A *Tanács 1997. július 7-ei 1466/97/EK rendeletének* 3. cikke értelmében mindegyik, a Gazdasági és Monetáris Unióban részt vevő EU-tagállam köteles a többoldalú felügyelethez szükséges információkat a Tanács és a Bizottság rendelkezésére bocsátani. Ez ún. *stabilitási programok* formáját ölti, amelyek az árstabilitás és a foglalkoztatás növelését lehetővé tevő erős, fenntartható növekedés alapját képezik. A stabilitási programnak a következőket kell tartalmaznia:

- A fiskális pozíció középtávú értékeit, egyensúly-közeli vagy többletet mutató költségvetési pozíció elérését tekintve célnak, az eme cél érvényesítéséhez szükséges út bemutatását, valamint a GDP-arányos államadósság értékét a kívánt állapothoz vezető út demonstrálásával.
- Azokat a főbb feltételezéseket a várható gazdasági fejlődésről és a fontosabb gazdasági változókról, amelyek lényegesek a stabilitási program végrehajtása szempontjából. Ilyen a költségvetési forrásokból finanszírozott beruházások nagysága, a GDP növekedési üteme, a foglalkoztatottság és az infláció.
- A megtett és/vagy tervezett fontosabb költségvetési és egyéb gazdaságpolitikai intézkedések bemutatását, amelyek a program középtávú céljainak elérését szolgálják. A fontosabb költségvetési intézkedések esetében ismertetni kell azok várható mennyiségi hatásait a költségvetésre.
- Annak elemzését, hogy a gazdasági feltételekben beálló esetleges változások hogyan érintik a költségvetési és az adósságpozíciót.

A fenti első és második pontok alatti információknak a jelenlegi, az elmúlt és a következő három év történéseit kell magukban foglalniuk, tehát összesen öt év adatait tartalmazzák. A lényeg a trendek kimutatása. Az első ilyen programokat 1999. március 1-jéig kellett elkészíteniük a GMU-ban részt vevő országoknak. Ezután évente kell aktualizálni a programokat.

A programok elkészítése nem egyszerűen a fő makrogazdasági számok publikálását jelenti. A program részletes, számokkal és érvekkel alátámasztott konvergencia (vagy felzárkózási, illetve kiigazítási) utat rögzít a vállalt célok érvényesítéséhez (amelyeket uniós szinten a tág gazdaságpolitikai iránymutatások tartalmaznak). A programokban fel kell tüntetni az intézményi és eljárásbeli reformok irányát, mélységét és következményeit is. Az információkat összehasonlítható módon kell közölni. A nyilvánosság és a transzparencia jegyében a stabilitási programokat és frissítéseiket a tagállamoknak publikálniuk kell.

Az Európai Unió Tanácsa a programok benyújtása után két hónappal a következőket vizsgálja:

- a benyújtott stabilitási program középtávú célkitűzései lehetővé teszik-e a túlzott deficit elkerülését;

- feltételezései reálisak-e;
- a megtett és a tervezett gazdaságpolitikai intézkedések elegendők-e, megfelelők-e a középtávú költségvetési célok eléréséhez;
- a program tartalma lehetővé teszi-e a tagállamok gazdaságpolitikáinak szorosabb koordinációját, és a tagállamok gazdaságpolitikái összhangban vannak-e az általános gazdaságpolitikai vezérfonalakkal.

A Tanács a Bizottság ajánlására és vele konzultálva véleményezi a tagállamok stabilitási programjait. Ahol a Tanács úgy találja, hogy a program tartalmát és célkitűzéseit erősíteni kell, ott erre ajánlásokat tehet az érintett tagállamnak. Az átdolgozott és kiegészített programokat a Nizzai Szerződés 114. cikkében meghatározott Monetáris Bizottságnak kell megvizsgálnia, a Bizottság értékelését figyelembe véve.

Ha a Tanács számottevő eltérést tapasztal a tényleges költségvetési pozícióban a középtávú költségvetési célokhoz vagy az azok érvényesítését lehetővé tevő úthoz képest, akkor a túlzott deficit megelőzése érdekében korai figyelmeztetést ad ki az érintett tagállamnak a szükséges kiigazító lépések megtétele érdekében. A túlzott deficitet később egy minimális határértékhez rögzítve definiálták. E minimális határértéket az éves hiány 0,8–1 százalékában határozta meg a Bizottság. Ha középtávon a deficitet mértéket meghaladja, az adott országot felszólíthatják óvatosabb fiskális politika folytatására.

Ha a következő monitoring idején is fennáll a jelzett eltérés a költségvetési pozíciókban a középtávú céloktól vagy az alkalmazkodási úttól, akkor a Tanács az érintett tagállamot ajánlásban kéri fel azonnali kiigazító lépésekre. Ezt az ajánlást a Tanács nyilvánosságra hozza.

A Gazdasági és Monetáris Unióban részt nem vevő EU-tagállamoknak *konvergencia-programot* kell készíteniük. Ennek a tartalma valamivel bővebb, mint a GMU-tagok által készített stabilitási programoké. Így a középtávon kiegyensúlyozott vagy többletet eredményező fiskális politika bemutatása mellett a középtávú monetáris politikát is prezentálni kell, bemutatva a monetáris politikai célkitűzések és az ár- és árfolyam-stabilitás közötti összefüggéseket is.

A konvergencia-programok minősítési kritériumai, a véleményezésükre és a célok érvényesítésére szolgáló eljárások egy kivétellel megegyeznek a GMU-tagállamokra vonatkozó stabilitási követelményekkel. A GMU-ban részt nem vevő EU-tagállamok gazdaságpolitikáinak felügyelete során ugyanis a Bizottság azt is vizsgálja, hogy a gazdaságpolitikák mennyire erősítik a stabilitást, s ezáltal elkerülnek-e az árfolyamok helytelen igazodását és a nominális árfolyamok fluktuációit.

Az eddigi konvergencia-programokat a Pénzügyminisztérium készítette. A konvergencia-programok időhorizontja a jelenlegi, az elmúlt és a következő három évre terjed ki, tehát rövidebb, mint a nemzeti fejlesztési tervek hétéves időtávja. Tartalma is gyökeresen különbözik a nemzeti fejlesztési tervektől, mert középpontjában a fiskális pozíció alakulása áll. A konvergencia-program inkább az átfogó nemzeti fejlesztési stratégiához áll közelebb, de mind időhorizontját, mind tartalmát tekintve sokkal szűkebb annál. Az eddig kidolgozott konvergencia-programok és az első Nemzeti Fejlesztési Terv között megvan az összhang, de a Nemzeti Fejlesztési Tervhez hasonlóan a konvergencia-program sem illeszkedik hosszú távú nemzeti fej-

lesztési stratégiába. A konvergencia-program sajátosságaiból az következik, hogy a Pénzügyminisztériumot sem célszerű kizárni a tervezésből, hanem meg kell határozni kompetenciáját és felelősségét.

Nincs, de nem is lehet állásfoglalás abban a kérdésben, hogy a közép- és hosszú távú stratégiai fejlesztési tervet a jelenlegi költségvetéshez igazítják-e, vagy a helyzetértékelés alapján kialakított stratégiához és annak szakmapolitikai prioritásaihoz és céljaihoz rendelik hozzá a költségvetést (Jobbágy Valér [2003], 251. oldal). Ugyanakkor az esetleg szükségessé váló gyökeres költségvetési változtatások végrehajtása a kormány politikai legitimitásától is függ.

### **Részvétel a közösségi politikákban és jogalkotásban, a magyar érdekek érvényesítése az EU-ban**

Az EU-tagságból adódó kihívás a közös és közösségi politikák kidolgozásában, továbbfejlesztésében és végrehajtásában, valamint a közösségi jogalkotásban való magyar részvétel, beleértve a jogszabály-előkészítést. E kihívás a legközvetlenebbül a jogszabály-előkészítésben jelentkezik. A minisztériumok, főhatóságok és más kormányzati intézmények naponta nagyszámú közösségi másodlagos és egyéb jogszabály (rendelet, irányelv, esetleg ajánlás és vélemény, Zöld Könyv, Fehér Könyv stb.) tervezetét kapják meg – rendszerint rövid határidőn belül történő – véleményezésre. Az esetek jelentős részében érdemi véleményalkotásra nincs elegendő idő, főképpen pedig felkészült szakember, így a közösségi jogszabálytervezetek nagy részére nem tesznek észrevételt. A jelenlegi feltételek mellett a kormány nem tud élni megfelelően a közösségi jogszabály-előkészítésben, ennek alapján a nemzeti érdekek érvényesítésében rendelkezésre álló lehetőségekkel.

A közös és közösségi politikákban, valamint a közösségi jogalkotásban való részvétel feltétele a magyar érdekek meghatározása és képviselése az Európai Unióban. Inotai András megkülönbözteti egymástól a „nemzeti érdek” és a „stratégiai érdek” fogalmát (Inotai [2004], 29. oldal). Eszerint „nemzeti érdek” az, ami adott ország értékrendszeréből, prioritásaiból indul ki, a kormányzat ezt képviseli és igyekszik érvényesíteni a bilaterális tárgyalásokon. A „stratégiai érdek” figyelembe veszi a többi szereplő viselkedését is, kompromisszumokkal igyekszik adott kérdésben az ország számára a legjobb megoldást elérni. Lényeges kérdés a különböző érdekek közötti összhang megteremtése és annak felmérése, hogy azok képviselése nem veszélyezteti-e egyéb érdekek érvényesíthetőségét. Ha egy kérdésben adott ország szembekezdül az EU egészével vagy nagy többségével, akkor ennek más területeken is lehetnek negatív következményei.

Az Európai Unió közös és közösségi politikáiban, valamint a belső piaci jogalkotásban képviselendő magyar érdekek a fejlesztési stratégiából, illetve az arra épülő szakpolitikákból vezethetők le. Az EU-n belüli érdekképviselőnek is feltétele tehát a hosszú távú stratégia. Ennek alapján képes a közigazgatás például minden egyes közösségi jogszabálytervezettel kapcsolatban meghatározni a magyar érdekeket, másrészt a magyar érdekeknek megfelelően orientálni a közösségi jogalkotást, azaz

olyan jogszabályok kidolgozását kezdeményezni, amelyek előmozdítják az EU-ban a magyar érdekek érvényesítését. A legáltalánosabb vezérfonalnak itt is a nemzetközi versenyképességnek kell lennie. Minden olyan közösségi kezdeményezést célszerű támogatni, amely hozzájárul a magyar gazdaság nemzetközi versenyképességének javulásához.

A koherens gazdasági stratégia hiánya nem gátolja teljes mértékben a magyar stratégiai érdekek, vagy legalábbis az érdekekre vonatkozó alapelvek meghatározását. A teljesség igénye nélkül megemlíthető: a külgazdasági kapcsolatokra kiemelkedő mértékben ráutalt magyar gazdaság elemi érdeke az, hogy ne történjen visszarendeződés a négy szabadság (az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő) érvényesülésében a belső piacon. Éppen ellenkezőleg, Magyarország abban érdekelt, hogy a még meglévő korlátokat is lebontsák.

Ezért továbbra is célszerű szorgalmazni például a szolgáltatási irányelvtervezet (amelynek kidolgozása Bolkenstein biztos nevéhez fűződik) elfogadását, amely a határon átnyúló szolgáltatások liberalizálást célozza. A Bolkenstein-irányelvtervezet egyébként nem tartalmaz semmilyen radikálisan új elemet. Abból indul ki, hogy háromféle módon nyújtható szolgáltatás külföldön: az érintett vállalat külföldre küld alkalmazottakat, egy természetes személy vállalkozást indít egy másik EU-tagállamban, vagy egy gazdálkodó szervezet a saját országából nyújt határokon átnyúló szolgáltatást. Az első két formára már vannak közösségi jogszabályok, az irányelv a harmadik esetre vonatkozik. Lényegében kodifikálja a már létező esetjogot azzal, hogy kimondja a származási ország elvét, amelynek értelmében a származási ország jogszabályait kell alkalmazni a határokon átnyúló szolgáltatásokra, valamint tiltja a diszkriminatív és korlátozó intézkedéseket.

A Bolkenstein-irányelv hatálybalépésétől szakértők hatszázezer új munkahely teremtését várják az EU-ban, miközben a külföldi működő tőke beáramlása a szolgáltató szektorba 34 százalékkal emelkedne<sup>17</sup>. Franciaország a világ negyedik legnagyobb szolgáltatásexportőre, ezért a legtöbbet nyerne a szolgáltatás-irányelv végrehajtásából. Az irányelv ráadásul nem módosítja a meglévő nemzeti jogszabályokat, és nem teremt új közösségi jogszabályokat sem. Ezért megalapozatlanok azok a félelmek, amelyek az olcsó munkaerő beözönlésével kapcsolatosak. A francia – és a német – ellenkezést látva, az Európai Bizottság a tervezetet az EU Alkotmányszerződéséről tartott francia népszavazás előtt, egyes tagállamok nyomására, átdolgozásra visszavonta.

Bár a munkavállalók és érdekképviselői szervezeteik helyeslik, a heti munkaidő 48 órában történő maximalizálását célzó irányelv elfogadása nem javítaná a magyar gazdaság nemzetközi versenyképességét, gyengítené a munkaerőpiac rugalmasságát.

Az Európai Unióban képviselendő magyar érdekek meghatározását előmozdítja a közösségi jogszabálytervezetek hatásvizsgálata. A hatásvizsgálatot belső nemzeti jogszabály írja elő, megvan a kialakult mechanizmusa, de gyakran formális. A transzparencia és a partnerség elvéből következik, hogy a közösségi jogszabálytervezeteket meg kell vitatni az érdekelt gazdasági szereplőkkel. Eddig a jelentősebb közösségi jogszabálytervezetek véleményezését megelőzte párbeszéd az érintettekkel.

---

17 Daniel Gros: Europe needs the single market in services. Financial Times, 2005. április 7., 15. oldal.

Az Igazságügyi Minisztérium a közösségi jogszabályok átvételének jogi, nem pedig gazdasági aspektusait fogja össze. A közösségi és a hazai jogszabályok közötti esetleges tartalmi, gazdasági ellentmondások és inkonzisztenciák kiszűrését szolgálja a jogszabálytervezetek köröztetése az érintett kormányzati intézmények között. A tapasztalatok szerint az esetek nagy részében ezen a területen is formális a véleményezés, idő- és szakemberhiány miatt. Az alaposabb jogszabály-előkészítés technikai értelemben javítaná a magyar részvétel hatékonyságát az Európai Unió Tanácsának különféle fórumain. A stratégiai érdekek hatékonyabb érvényesítése végett megfontolandó a minisztériumok, főhatóságok és más kormányzati intézmények közösségi jogszabály-előkészítéssel foglalkozó szervezeti egységeinek a megerősítése. Az EU-ban képviselendő stratégiai érdekek összehangolását, koordinálását a stratégiai centrum feladatává kellene tenni.

### **Összefoglaló megjegyzések**

Az Európai Unió gazdaságpolitikai célkitűzései összességében összhangban vannak a magyar gazdaságpolitikai célokkal. Azzal a megszorítással, hogy egyrészt Magyarországnak az EU-énál szűkebb gazdaságpolitikai célrendszert kell meghatároznia, amelynek középpontjában – a fejlett országok mögötti felzárkózás követelményével összhangban – a nemzetközi versenyképesség javításának kell állnia, ami a fejlesztéspolitika jelentőségére, azon belül a beruházásokra hívja fel a figyelmet, másrészt nagyobb hangsúlyt kell helyeznie a külgazdasági egyensúlyra. A versenyképesség javításából, mint prioritásból vezethető le a gazdasági növekedés, a társadalmi jólét növelése stb. A fenntarthatóságnak, mint a Közösség gazdaságpolitikai célkitűzésének ki egészülnie az exportorientációval. A fenntarthatóság elvéből egyrészt az is következik, hogy a gazdaságpolitika értékválasztás is, mivel a fenntarthatóság érvényesítése a jelen és a jövőbeli generáció közötti tehermegosztást is érinti. Másrészt a fenntarthatóság fogalma azt a követelményt is tartalmazza, hogy a gazdaságpolitikai döntések ne fokozzák az egyensúlyhiányokat a gazdaságban, ami korrekciós intézkedéseket tesz szükségessé. A 15 tagú EU fenntartható növekedési üteme 2 százalékra mérséklődött, Magyarország lassan növekvő integrációs csoportosuláshoz csatlakozott, ami adott esetben a külső környezet oldaláról korlátozhatja a gazdasági növekedés ütemét.

Az Alkotmányszerződés ratifikálásának elmaradása nyomán a hatályban lévő Nizzai Szerződés továbbra is homályban hagyja a társadalmi-gazdasági modell kérdését, következésképpen a magyar gazdaságpolitika kevés támpontot kaphat a közösségi szintű modellből a saját álláspont kidolgozásához.

A közösségi gazdaságpolitikai koordinációban való részvétel szűkíti a magyar gazdaságpolitika mozgásterét, még azokon a területeken is, amelyek nem tartoznak közösségi politikák hatálya alá, viszont érinthetik a gazdasági stabilitást. A gazdaságpolitikai koordinációban való részvétel ugyanakkor tágítja a magyar mozgásteret főként azáltal, hogy biztonságot ad, ugyanis vis maior esetén Magyarország számíthat a többi EU-tagállam segítségére, továbbá valamelyest mérsékli a külső egyensúly

növekedéskorlátozó szerepét. (Ez utóbbit teljes mértékben a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés szünteti meg.) Végül a gazdaságpolitikai koordinációban való részvétel, azon belül is különösen a gazdaságpolitika többoldalú felügyelete külső fegyelmező erőt is jelent, megakadályozza, de legalábbis megnehezíti (hathatós jogi szankciók hiányában a várható negatív gazdasági következményeken keresztül) egyoldalú, voluntarista gazdaságpolitikai döntések meghozatalát. Ugyanakkor a vállalt kötelezettségek teljesítése elmulasztásának szankciói – a konvergencia-program kivételével – nem jogi, hanem gazdasági jellegűek, és sokkal kevésbé szigorúak, mint például a Nemzetközi Valutaalap hiteleinek folyósítása esetében.

Az ország hosszú távú érdekei és a közösségi források lehívásával kapcsolatos központi érdekek egyaránt szükségessé teszik hosszú távú jövőképet, közös érdeklet és célokat tartalmazó, a különféle érdekellentéteket kezelő fejlesztésstratégia kidolgozását, amely olyan koncepció vagy terv, amely a benne megjelölt cél elérése érdekében végzendő tevékenység végrehajtásának útját és módját is megszabja, és a közreműködők munkáját is koordinálja. A fejlesztésstratégia lehet a hosszú távú átfogó fejlesztési terv, illetve a gazdaságpolitikánál tágabb fejlesztéspolitika alapja.

Mivel a gazdaságpolitika és a fejlesztésstratégia tárgya a jövedelmek keletkezése és elosztása, ebből adódóan nincs érdeksemleges és politikai elkötelezettség nélküli gazdaságpolitika és fejlesztésstratégia. A fejlesztésstratégia összefogja a társadalom széthúzó struktúráit, és megakadályozza, hogy újrainduljon a pozíciók és jövedelmek újraelosztásáért folytatott harc. A hosszú távú átfogó nemzeti fejlesztési terv megalapozásához további kutatásokra van szükség a magyar gazdaság potenciális növekedési üteméről, amelynek minél pontosabb meghatározása többek között az elérhető közösségi forrástranszfer nagyságát is befolyásolja. A hosszú távú átfogó fejlesztési tervnek orientáló funkciója is van, mert tájékoztatja a gazdasági szereplőket a várható fejlesztések irányáról és nagyságrendjéről.

A fejlesztésstratégián alapuló hosszú távú átfogó gazdaságfejlesztési tervből vezethető le a közösségi források fogadására szolgáló második Nemzeti Fejlesztési Terv, valamint a Gazdasági és Monetáris Unióba vezető utat kijelölő konvergencia-program.

A 2006. évi parlamenti választásig tartó időszakban a kormány mozgástere igen korlátozott a nagy rendszerek (egészségügy stb.) reformja terén, ahol rövid távon csak kis lépésekkel lehet előrehaladni, bár semmi nem akadályozza a reformok koncepcionális előkészítését. A 100 lépés programnak is csak akkor van értelme, ha mögötte konzisztens stratégia húzódik meg, a kis lépések átfogó, hosszú távú stratégiába illeszkednek. Érdemi reformokhoz az intézkedések bizonyos kritikus tömegére van szükség, a kis lépések sem egyenként, sem együttesen nem elegendőek e kritikus tömeg eléréséhez. Kisebbség a gazdaságpolitika előtti politikai és egyéb korlátok a fejlesztésstratégia és az átfogó fejlesztési terv koncepciójának kidolgozása terén.

A közösségi szinten kitűzött célok és kidolgozott stratégiák (lisszaboni folyamat) eddigi eredményei meglehetősen ellentmondásosak. A gazdasági teljesítmény és a versenyképesség javulása nem annyira a közösségi szintű gazdaságpolitika eredményeivel, hanem a nemzetállami szintűével hozható kapcsolatba. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a közösségi szintű gazdaságpolitika, illetve stratégia nem helyette-

síti a nemzetállami szintű gazdaság-, struktúra-, fejlesztés- stb. politikát. Jó esetben a nemzeti szintű felzárkózási politikák ösztönzést kaphatnak a közösségi szintű kezdeményezésektől, legfőképpen pedig a termelékenységnöveléshez elengedhetetlen piacnagyságot biztosító deregulációtól és liberalizációtól. A lisszaboni stratégia olyan kötelezettségeket ró Magyarországra, amelyek nem annyira a számonkérés vagy számon kérhetőség miatt lényegesek, hanem azért, mert a makrogazdasági és szociális teljesítmények mércéiként funkcionálnak.

Az elemzett külső kihívások fényében megfontolandó olyan stratégiai centrum létrehozása autonóm szervezeti egységként, amelynek feladata hosszú távú gazdaságpolitikai stratégiák kidolgozása. Ahhoz, hogy Magyarország képes legyen kiaknázni a tagságból adódó előnyöket, és hatékonyan érvényre tudja juttatni stratégiai érdekeit, olyan intézményre vagy szervezeti egységre van szükség, például a Miniszterelnöki Hivatalon belül, amelynek feladata az Európai Unióval kapcsolatos magyar érdekek meghatározása, az EU-ban való stratégiai érdekek képviselésével összefüggő tervezési, jogszabály-előkészítési, jogalkalmazási stb. tevékenységek összehangolása, konzisztens stratégiává formálása az érintett gazdasági szereplők aktív bevonásával. A jelek szerint ezek a kérdések nem kaptak kellő hangsúlyt a közigazgatási reformra kidolgozott különféle koncepciókban. A gazdaságpolitika kiemelkedő szerepet játszik az EU-tagság által teremtett lehetőségek kiaknázásában és az azzal kapcsolatos korlátok tágításában.

### Hivatkozások

- Antal László [2004a]: Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 435 oldal.
- Antal László [2004b]: Hol volt, hol nem volt. Egyensúly, stabilitás a magyar gazdaságban az ezredforduló után. *Mozgó Világ*, XXX. évf., 8. szám, augusztus, 17–39. oldal.
- EBRD [2002]: Transition Report. Agriculture and rural transition. Economic transition in Central and Eastern Europe and the CIS. London.
- Erdős Tibor [2004]: Mekkora lehet nálunk a fenntartható gazdasági növekedés üteme? I–II. rész. *Közgazdasági Szemle*, 51. évf., 5–6. szám.
- Európai Bizottság [2004]: Új partnerség a kohézió érdekében. Konvergencia, versenyképesség és együttműködés. Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Luxemburg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2004, 206 oldal.
- Európai Közösségek [2005]: Szerződés európai alkotmány létrehozásáról. Luxemburg, az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 483 oldal.
- European Commission [2004]: European competitiveness report 2004. Competitiveness and benchmarking. Commission staff working document, SEC(2004) 1397, 284 oldal.

- European Commission Directorate General Economic and Financial Affairs [2004]: Statistical Annex of European Economy, Spring, Brüsszel, 2004. március 29.
- European Council [2001]: Presidency Conclusions, Göteborg European Council, 15 and 16 June 2001. [http://ue.eu.int/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2001&bid=76&lang=1&cmsId=347](http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2001&bid=76&lang=1&cmsId=347)
- Fazekas Judit dr. (szerk.) [2002]: Az európai integráció alapszerződesei 2. (A Római, a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződés hatályos és összehasonító szövege). KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 325 oldal.
- General Secretariat of the Council of the European Union [1999]: Resolution of the European Council of 13 December 1997 on economic policy co-ordination in stage 3 of EMU and on Treaty Articles 109 and 109b of the EC Treaty. Luxembourg, 13 December 1997.
- Goldperger István [1998]: Modernizáció – reálgazdaság. Tanulmányok. Belvárosi Kiadó, Budapest, 1998, 227 oldal.
- Inotai András [2004]: Magyarország EU-csatlakozásának néhány kulcskérdése. Fejlesztés és Finanszírozás, II. évf., 2004. 1. szám, 28–35. oldal.
- Jobbágy Valér [2003]: A Nemzeti Fejlesztési Terv kérdőjelei. Megjelent: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyv 2002, Pécs, 2003, 249–258. oldal.
- Kádár Béla [2004]: A gazdaságpolitikai koordináció és a monetáris politika új dimenziói. Európai Tükör, IX. évf., 1. szám, 18–23. oldal.
- Magyar Nagylexikon [2003], Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest, 16. kötet, 930 oldal.
- Medgyessy Péter [2002]: „Cselekedni, most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja Magyarország 2002–2006. (A H19. sz. parlamenti előterjesztés 2002. 05. 25.), 76 oldal. [http://misc.meh.hu/binary/5392\\_program.pdf](http://misc.meh.hu/binary/5392_program.pdf)
- OFK [2005a]: A jövőépítés alapjai. Kiindulópontok Magyarország fejlesztéspolitikájához, 2005. június 29., 53 oldal, <http://talalat.kurzor.hu/Tarolt?idx=2&id=165302&query=fejleszt%C3%A9spolitika>
- OFK [2005b]: Célok és eszközök a sikeres Magyarorszáért. Magyarország fejlesztéspolitikai teendői. 2005. június 29., 98 oldal, <http://talalat.kurzor.hu/Tarolt?id=x=2&id=165302&query=fejleszt%C3%A9spolitika>

MARJÁN ATTILA

## Az EU pénzügyi szolgáltatási szabályozásának jövője

*Az Európai Unió két kulcsfontosságú jogi reformot hajtott végre az elmúlt években a pénzügyi szolgáltatások területén. Az egyik a Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv, a másik a tőkepiaci szabályozás modernizációját megoldani hivatott Lámfalussy-módszer bevezetése volt. Mindkét sorsfordítónak nevezhető dokumentum azért jött létre, mert az Európai Unió felismerte, hogy a globalizáció, a technológiai forradalom és az élesedő verseny gyorsított liberalizálást és piaci egységesítést tesz szükségessé annak érdekében, hogy a kontinens pénzügyi szektora helytálljon a nemzetközi versenyben és meg tudja felelni a Gazdasági és Monetáris Unió által kiteljesített belső piac kihívásainak. Az Akcióterv megvalósult 2005 elejére, most a tagállamokon a sor, hogy az intézkedéseket átültessék a gyakorlatba. A Lámfalussy-módszer alkalmazását kiterjesztették a tőkepiaci területen túl a banki és a biztosítási szektorokra is. A kérdés jelenleg a következő: hogyan tovább az európai pénzügyi szolgáltatási szabályozás útján? Ennek a kérdésnek a megválaszolására született meg 2005 májusában az a keretprogram – az ún. Zöld Könyv –, amely meg fogja szabni a továbblépés irányát és sebességét is. Mielőtt azonban ennek ismertetésére rátérnénk, idézzük fel, hogy milyen reformok születtek az elmúlt néhány évben!*

### A Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv<sup>1</sup>

Az Európai Unió igen fontos lépést tett a pénzügyi szolgáltatási szféra egységesítésének, a piaci határok lebontásának érdekében, amikor 1999. május 11-én elfogadta a pénzügyi szolgáltatások területére vonatkozó, politikai célkitűzéseket és speciális intézkedéseket tartalmazó Akciótervet.

Az Akcióterv kidolgozása az 1998. júniusi, Cardiffban rendezett csúcshatározata alapján kezdődött el. Az Akciótervet felterjesztették az Európai Parlamentnek (EP), amely – néhány igen jelentős módosító indítvánnyal – végül is jóváhagyta a dokumentumot. Ezek közül a legfontosabb, hogy az EP javaslatot tett egy európai szintű felügyeleti szerv létrehozására (!) az egységesülő piaci viszonyoknak megfelelően. A javaslat szerint ennek a szervnek piacfelügyeleti és szabályozó feladatköre is lett volna. Ezt az elképzelést a tagállamok a későbbiekben elvetették. A Bizottság nem tett

1 COM(1999)232, 11/05/99 Commission Communication on the Financial Services Action Plan, 1999.

javaslatot tehát egy egységes felügyelet létrehozására, ehelyett *Lámfalussy Sándor* belga bankár vezetésével egy „Bölcsék Tanácsát” (Wise Men) állítottak fel az európai tőkepiaci szabályozás reformjának kidolgozására.

Az EP emellett még a nemzeti tőzsdék koordinálását is szorgalmazta. (Az EU-ban akkoriban mintegy harminc tőzsde működött, 18 felügyelet alatt.) Európai szintű jegyzési rendszer bevezetését, a nemzeti jegyzési rendszerek megszüntetését és a nyilvános ajánlattételkor kibocsátandó prospektusról szóló irányelv hatályon kívül helyezését javasolták. Felszólították a Bizottságot a fogyasztói hitelezésről, a jelzáloghitelezésről és a biztosítás területén a pénzügyi közvetítőkről szóló jogszabálytervezetek előterjesztésére is, a határon átnyúló szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek védelme érdekében. A Bizottság és a Tanács szelektíven követte csak az EP kívánságait, ennek ellenére tény, hogy az Akcióterv határozta meg, illetve fogja meghatározni az európai pénzügyi piacok működését jó néhány évig. A nagyszabású program kidolgozását az euró bevezetéséből eredő piaci folyamatok megfelelő jogi keretbe helyezése és a fokozottabb ügyfélvédelmi szempontok érvényesíthetősége egyaránt szükségessé tette.

Az Akcióterv több mint negyven részterületen tartalmazott intézkedéseket a következő stratégiai célok elérése érdekében: az egységes piac garantálása a pénzügyi szolgáltatási szféra számára; nyitott és biztonságos piacok megteremtése a befektetők számára; a felügyeleti és prudenciális szabályozások továbbfejlesztése; és a piaci integrálódást hátráltató adózási akadályok megszüntetése. Célul tűzte ki még 1999 vége előtt az UCITS (befektetési alapok), a távolsági kereskedelem és az elektronikus pénz tárgykörében az irányelvek elfogadását.

Az Akcióterv a kiemelt célok elérése érdekében hozandó fontosabb intézkedéseket a következők szerint jelölte meg.

Az *első prioritás* a belső piac kiterjesztése az intézmények számára, az európai értékpapírpiacon és származékos piacokon modernizációja, a tőzsdék közeledése, a fizetési rendszerek, az elszámolóházak szorosabb kapcsolatának megvalósításával.

Az európai értékpapírpiacon és származékos piacokon modernizációja, a tőzsdék közeledése, a fizetési rendszerek, az elszámolóházak szorosabb kapcsolata lendületet kapott a piac egységesedése folytán. Mindezt a következő intézkedésekkel kell tovább erősíteni az Akcióterv szerint:

- az EU-szinten történő tőkefelvétel megkönnyítésével (az adatszolgáltatási és prospektus direktívák megújítása);
- közös jogi keret kialakításával az integrált értékpapír- és származékos piacok számára (ISD módosítása, irányelvtervezet a piaci manipulációkról);
- a jegyzett vállalatok eredménykimutatásainak egységesítésével (4. és 7. irányelvek módosítása);
- a határon átnyúló értékpapír-kereskedelem jogi biztonságának megteremtésével (biztosítékok határon átnyúló alkalmazását lehetővé tevő irányelvtervezet);
- a határon átnyúló vállalati átalakulások transzparens szabályozásával (Európai Vállalat, cross-border egyesülések, külön szabályokkal a bankszektorra vonatkozóan);
- az alapkezelők tevékenységének elősegítésével (irányelvtervezetek a kiegészítő nyugdíjalapok és a zárt végű befektetési alapok felügyeletére és adóztatására vonatkozóan).

A második központi célkitűzés a nyitott és biztonságos piaci környezet megteremtése a kisbefektetők számára, a széttagolt tagállami szabályok és adminisztratív eljárások egyszerűsítésével, egységesítésével.

Az új szolgáltatási formák megjelenésével, különösen az elektronikus kereskedelem robbanásszerű fejlődésével a befektetési lehetőségek köre kiszélesedett a kisbefektetők számára is. Mindezt a gyakorlatban azonban nehezítik a nem egységes tagállami szabályok és adminisztratív eljárások. A következő intézkedések hivatottak ezt kiküszöbölni:

- A határon átnyúló pénzügyi befektetésekhez kapcsolódó információszolgáltatás szigorítása, a transzparencia növelése (pénzügyi szolgáltatások távolsági kereskedelméről szóló irányelvtervezet, a jelzálog-hitelezési információról szóló ajánlás, a fizetési rendszerekben felmerülő csalások és hamisítások elleni akcióterv). A pénzügyi szolgáltatások távolsági kereskedelméről szóló irányelv a távolsági kereskedelemről szóló irányelvet egészíti ki, amelyből elfogadásakor (1998. május) még kihagyták a pénzügyi szolgáltatásokat. A módosítás hatálybalépésének időpontja 2001. június 30. volt. A Parlament módosításaival fokozottabb fogyasztóvédelmi szempontokat kívánt érvényesíteni (visszavonás ideje a vevő részére 30 nap, két hét helyett, kötelező bíróságon kívüli panaszvizsgálati, vitarendezési rendszer kialakítása stb.). Szakmai körökben elég nagy volt az ellenállás az irányelvvel szemben, főképp a parlamenti módosításokat illetően, megemlítve azt is, hogy a javaslat nincs összhangban az elektronikus kereskedelemről szóló irányelvjavaslattal. Ezért végül is a parlamenti javaslatokat nem vették teljes körűen figyelembe.
- Hatékony bírósági eljáráson kívüli eljárások elterjesztése a fogyasztói panaszok megoldására (bíróságon kívüli vitarendezésekről szóló közlemény).
- A helyi fogyasztóvédelmi szabályok kiegyensúlyozott alkalmazása (*'general good'*-ről szóló közlemény).

A harmadik prioritás a pénzügyi felügyeleti és prudenciális szabályozások továbbfejlesztése, az európai pénzügyi piacok stabilitásának megőrzése.

Az új szolgáltatások elterjedésével, illetve a piacok és a különböző ágazatok integrációjával számolva az alábbi főbb intézkedések szükségesek:

- A bankok, befektetési vállalatok és biztosítók prudenciális szabályozásának tökéletesítése a Bázeli Bizottság és a FESCO (*Forum of European Securities Commissions*) munkáját felhasználva (bank-felszámolási direktíva, elektronikus pénzről szóló irányelv elfogadása, a pénzmosási irányelv módosítása, a biztosítók szolvenciájának, illetve a bankok és befektetési vállalkozások tőkekeretei szabályozásának módosítása).
- A pénzügyi konglomerátumok felügyeletéről szóló irányelvtervezet elfogadása.
- A pénzügyi szolgáltatások különböző területein illetékes szervek közötti együttműködés javítása (Értékpapír Tanácsadó Bizottság felállítása – *Securities Advisory Committee*).

És végezetül: a negyedik prioritást a piaci integrálódást hátráltató adózási akadályok megszüntetése képezte.

Az Akcióterv kiállt a határon átnyúló megtakarításból származó jövedelmek minimális adóztatási szintjéről szóló irányelvtervezet elfogadása, és az 1997-ben elfogadott vállalati

ti adózásról szóló Magatartási Kódex alkalmazása mellett. A Bizottság irányelvtervezetet készített a kiegészítő nyugdíjalapok adóztatásáról, és a tagállamokkal együttműködve tovább vizsgálta a határon átnyúló pénzügyi termékekkel (biztosítás, nyugdíj) kapcsolatos adózási torzulások csökkentésének lehetőségeit. Ennek végrehajtása azonban nem ment minden probléma nélkül. Hosszas huzavona után végül az ECOFIN Tanács 2003. januári ülésén politikai egyezséget fogadott el a megtakarítások adóztatására vonatkozó új irányelv tervezetéről, amely az adózási csomag legfogósabb kérdésének számított.

A Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv intézkedéseinek megvalósításáról elmondható, hogy az megfelelő ütemben haladt, és sikerült időben a végére jutni. Az időközben 45 eleműre bővült intézkedéscsomagból 30 tétel már 2002 végére megvalósult, és 2004 végére elkészült az összes jogszabály. Az elkövetkező időszak arról fog szólni, hogy a számtalan közösségi előírást megfelelő módon alkalmazni kell az összes EU-tagországban. Az 1. táblázat az Akcióterv különböző intézkedéseit tartalmazza. A jogszabályalkotást (*hard acquis*) jelentő tételeket vastag betűvel jelöltük, míg a *soft-law* elemeket normál betűvel.

1. táblázat. A Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv intézkedései

• Rendszeres jelentés irányelv
• Prospektusok irányelv
• 10. társasági jogi irányelv – Fúziók
• Piaczavarás irányelv
• 14. társasági jogi irányelv – Székhely áthelyezése
• Nyugdíjalapok
• Hitelintézetek és befektetési szolgáltatók tőkekövetelményeinek keretszabályozása
• Pénzügyi konglomerátumok
• Befektetési szolgáltatási irányelv ( <i>Investment Services Directive – ISD</i> )
• 4. és 7. számviteli irányelv általános modernizációja
• 4. és 7. számviteli irányelv módosítása (valós érték)
• Vállalat-átvételi irányelv (take-over bids)
• Határon átnyúló megtakarítások adóztatása irányelv
• Elszámolás véglegesítésének (settlement finality) irányelve
• Bankok felszámolása irányelv
• Biztosítók felszámolása irányelv
• E-pénz irányelv
• Információcsere irányelv
• Értékpapír/Szabályozók Szakbizottság irányelv
• Európai Vállalat
• UCITS irányelv
• Pénzmosás elleni küzdelem irányelv
• Biztosítói szolvencia irányelv
• Számviteli rendelet
• Pénzügyi biztosíték (collateral) irányelv
• Biztosítási közvetítők irányelv
• Pénzügyi termékek távolsági kereskedelme irányelv

• ISD (befektetési szolgáltatási irányelvhez kapcsolódó) – általános közlemény
• ISD, professzionális befektetők – közlemény
• Számviteli közlemény
• Audit gyakorlati ajánlások
• Nyugdíjalapok – közlemény
• Jelzáloghitelezés – közlemény
• Közlemény az általános haszonról ( <i>general good</i> )
• Vállalati adózásra vonatkozó Magatartási Kódex <sup>2</sup>
• Fizetési rendszerek – közlemény
• Határon átnyúló vállalati nyugdíjalapok adóztatása – közlemény
• Pénzügyi csalások – közlemény
• E-kereskedelem – közlemény
• Pénzügyi eszközök nyilvánosságra hozása – ajánlások
• Jelentés az ügyletek üzleti tranzakcióihoz kapcsolódó eljárások különbözőségeiről
• Közlemény a vevők számára (beleépítve az e-kereskedelmi közleménybe)
• Pénzügyi szolgáltatási termékek adóztatásának felülvizsgálata
• Vállalatirányítási felülvizsgálat
• Auditori függetlenség ajánlások

2004 tavaszán megtörtént a befektetési szolgáltatókat szabályozó ISD (*investment services directive*, illetve utóbb „MiFID”) elkészítő politikai és szakmai viharokat kavarázó elfogadása is. 2004. december 17-én pedig elfogadták a Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv utolsó függőben lévő elemét (alapvetően a bázeli reformokhoz kötött új tőke-megfelelési irányelvet leszámítva), az európai tőzsdéken jegyzett részvények kibocsátásához kapcsolódó tájékoztatási szabályokról szóló jogszabályt. Az irányelv alapján minden értékpapír-kibocsátó éves jelentést kell, hogy nyilvánosságra hozzon a pénzügyi év vége után maximum négy hónapon belül. A befektetők ezen kívül az eddiginél részletesebb, féléves pénzügyi jelentéseket is kapni fognak. Azok a kibocsátók, akik a nemzeti szabályok alapján nem készítenek negyedéves jelentéseket, ezentúl negyedéves üzleti értékelést (*quarterly management statement*) kell, hogy publikáljanak. A kötvénykibocsátók pedig félévenként fognak jelentést készíteni. Az irányelv egyik célja az volt, hogy a jobb információszolgáltatással lebontsák a határon átnyúló befektetések előtt álló akadályokat. A jogszabály modernizálja a részvényesek és kötvénytulajdonosok közgyűlés előtti, elektronikus úton történő tájékoztatására vonatkozó szabályokat is. A részvényesek érdekeinek védelmének témájában az Európai Bizottság 2004 szeptemberében széles körű társadalmi vitát is kezdeményezett az átfogó vállalatirányítási reformfolyamat keretében.

## A Lámfalussy-módszer

Néhány szóban szükségesnek tartom ismertetni az európai pénzügyi szolgáltatási reform másik fontos elemét: az ún. *Lámfalussy-módszert*, amely az EU-szintű döntésho-

2 Erről lásd részletesebben: Marján Attila: Áttekintés a vállalati adózásról szóló EU Magatartási Kódex helyzetéről, Ipari Szemle, 2000. 3. sz.

zatalt hivatott felgyorsítani. Az európai jogalkotási rendszer lassúsága gyakran riasztó, de egy olyan területen, mint a pénzügyi szolgáltatások, ahol talán a leggyorsabb a piaci lehetőségek, normák és termékek változása, a lassúság kártékony is. Az Európai Unió 2000-ben egy évtizedet adott magának arra, hogy a világ legversenyképesebb régiója legyen, de rádöbbsent, hogy esélytelen, ha jogalkotási gépezetének lassúsága és rugalmatlansága visszafogja a piac erőit. A tét pedig nem kicsi! A Bizottság 2002-ben kiadott jelentése<sup>3</sup> szerint, ha létrejönne egy valóban egységes pénz- és tőkepiac, akkor az EU GDP-je 1,1, a vállalati beruházások 6, a foglalkoztatási ráta pedig fél százalékkal növekednének. A legsürgősebb szabályozási feladatok a tőkepiaci területen jelentkeztek, ezért a tőkepiacokra vonatkozó EU-jogalkotási mechanizmust – egyesek szerint szentségtörő módon – megreformálták a *Lámfalussy Sándor*<sup>4</sup> által vezetett „Bölcsék Tanácsa” ajánlásai alapján. Ezzel lehetővé vált a piacot közvetlenül érintő, technikai jellegű szabályok gyors és szakszerű megalkotása a nyögvenyelős bürokratikus út végigjárása nélkül. Az intézményi harcok azonban Brüsszelben sem ismeretlenek, erről árulkodik, hogy az Európai Parlament nagyon hűvösen viszonyult ahhoz az elképzeléshez, hogy a gyorsított döntéshozatali eljárást kiterjesszék a banki, illetve a biztosítási szektorra is. A *Lámfalussy Sándor* vezette szakértői csoport 2001. február 15-én tette közzé jelentését az európai tőkepiacok reformjának témájában. 2001. március 23-án, az Európai Tanács stockholmi értekezlete a bölcsék tanácsait jelentős részben elfogadta, és úgy határozott, hogy a javasolt új szabályozórendszernek 2002-re életbe kell lépnie.

A *Lámfalussy* által vezetett bizottság által javasolt reform lényege egy négy szintű európai szabályozási rendszer kialakítása.

**2. táblázat. Az új szabályozási és felügyeleti bizottságok főbb jellemzői**

	<b>2. szint</b>	<b>3.szint</b>
A munka jellege	Politikai, szabályozó	Technikai, szakértői
Elnök	Európai Bizottság	Nemzeti felügyelő
Tagok	Minisztériumok képviselői	- Nemzeti felügyelők - Csak bankszektorban: ECB + nem felügyeleti hatáskörű jegybankok
Feladatok	- Szabályozás „komitológia” keretében - Tanácsadás a Bizottságnak	- Információcsere - Felügyeleti harmonizáció - Felügyeleti „best practice” megoldások - Tanácsadás a Bizottságnak

*Forrás: ECB Occasional Working Papers, Fank Dierick, 2004. augusztus*

Az *első szintet* az európai szabályozási alapelvek képezik. Ide tartoznak az irányelvek és a rendeletek legfontosabb elemei, azok az elvek, amelyek meghatározzák a tő-

3 London Economics in association with PricewaterhouseCoopers and Oxford Economic Forecasting: Final Report to the European Commission Directorate-General for the Internal Market: Qualification of the macro-economic impact of integration of EU financial markets, November, 2002.  
4 Báró Lámfalussy Sándor (Alexandre Lámfalussy) minden idők legnagyobb jelentőségű magyar származású bankára és pénzügyi szakértője, több európai bank igazgatója is volt. Az Európai Monetáris Intézet vezetőjeként részt vett az egységes európai valuta bevezetésének előkészítésében is.

kepiacok szabályozásának lényegét. Mielőtt a Bizottság javaslatokat tenne első szintű alapelvekre, széles körű, nyilvános konzultációkat kell folytatnia az érintett felekkel.

A *második szint* az első szintű alapelvek végrehajtási szabályrendszere: a részletszabályok. Ennek kialakításában a tagállami szabályozó hatóságok, az Európai Bizottság és az Európai Értékpapír Bizottság (ESC) szorosan együttműködve vesznek részt. Az Európai Értékpapír Bizottság mellett felállt az Európai Értékpapír-szabályozók Bizottsága (ESRC) is. Európai Értékpapír Bizottság jogalkotási joggal, míg az Európai Értékpapír-szabályozók Bizottsága tanácsadói joggal van felruházva, és mindkét bizottság magas rangú tisztviselőkből áll. A második szint lényege tehát az, hogy az értékpapír-piaci részletszabályok megalkotását egy szakmai jogalkotó intézmény végzi a nagyobb rugalmasság elérése érdekében.

Az ESC feladatai:

- szabályozási bizottságként (*regulatory committee*) működik, amely három hónapon belül szavaz az Európai Bizottság javaslatáról;
- az Európai Bizottság tanácsadó testülete az első szintű jogalkotásban;
- tanácsot ad az Európai Bizottságnak az ESRC-nek biztosítandó, az előbbieken második szintűnek nevezett jogkörök esetében.

Az ESRC-t a tagországok szabályozói alkotják, és munkamódszere a következőképpen foglalható össze: az első szinten hozott döntés alapján az Európai Bizottság felkéri az ESRC-t, hogy meghatározott időkereteken belül dolgozza ki a megvalósítás részleteit. A piaci szereplőkkel folytatott konzultáció után az ESRC továbbítja tanácsait az Európai Bizottságnak, amely megfontolja azokat, majd továbbítja javaslatát az ESC-hez, amely végül szavaz a javaslatról (*Lámfalussy, 2002*).

A *harmadik szintet* az európai szabályozó hatóságok szoros együttműködése képezné az első és a második szintű jogszabályok átvételének és végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozóan. Ez a szint tehát alapvetően az első és a második szinten hozott közösségi jogszabályok tagállamok által történő átvétele és alkalmazása. Ezen a szinten az ESRC új szerepet kap: nem mint az Európai Bizottság tanácsadója tevékenykedik; funkciója a következetes szabályátvétel és alkalmazás biztosítása. A harmadik szinten tehát az a cél, hogy fokozatosan javuljon a jogszabályok tagállami alkalmazása. Az ESRC szerepe az lenne, hogy konzisztens útmutatásokat készítsen az adminisztratív szabályozásokhoz; közös értelmező ajánlásokat és standardokat bocsásson ki; vesse össze és értékelje a tagállami szabályozási gyakorlatokat; illetve, hogy ellenőrzéseket folytasson le.

A *negyedik szintet* a közösségi szabályok szigorú kikényszerítése jelentené, elsősorban az Európai Bizottság mint a közösségi jog végrehajtásának őre által.

### 3/a. táblázat. A pénzügyi szabályozás és felügyelet intézményi keretei (Lámfalussy előtt)

Bankszektor	Értékpapíriacok és UCITS	Biztosítás és nyugdíj	Pénzügyi konglomerátumok
- Banking Advisory Committee (BAC)	- High Level Securities Supervisors Committee	- Insurance Committee (IC)	- Mixed Technical Group (MTG)
- Groupe de Contact	- Forum of European Securities Commissions (FESCO)	- Conference of Insurance Supervisors (CIS)	
- The ESCB's	- Securities Contract Committee		
- Banking Supervision Committee (BSC)	- UCITS Contact Committee		

**3/b. táblázat. A pénzügyi szabályozás és felügyelet intézményi keretei (Lámfalussy után)**

Bankszektor	Értékpapírpia- cok és UCITS	Biztosítás és nyugdíj	Pénzügyi kong- lomerátumok	
European Banking Committee (EBC)	European Securities Committee (ESC)	European Insurance and Occupational Pensions Committee (EIOPC)	European Financial Conglomerates Committee (EFCC)	2. szintű szakbi- zottság
Committee of European Banking Supervisors (CEBS)	Committee of European Securities Regulators (CESR)	Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors (CEIOPS)		3. szintű szak- bizottság

*Forrás: ECB Occasional Working Papers, Fank Dierick, 2004. augusztus*

**A pénzügyi szolgáltatási szabályozás jövője – érvek és vélemények**

A kérdés most tehát a következő: mi lesz ezután, hogyan tovább európai szabályozási reform? Tekintve, hogy a nagyszabású jogalkotási munka csak a közelmúltban zárult le, számos területen még nem éreztetni hatását, a hangsúlyt a szabályok konzisztens alkalmazására kell helyezni, amihez elengedhetetlen a felügyeleti hatóságok közötti együttműködés erősítése, a felügyeleti módszerek konvergenciája. Ennek szükségességét erősíti az is, hogy az integrálódó piacokon a problémák továbbterjedésének veszélye is megnő, így a stabilitás szempontjából is elengedhetetlen a felügyelet erősítése. Ezt a munkát segíti a Lámfalussy-eljárás harmadik szintjét képviselő, a felügyeleti hatóságok képviselőiből álló bizottságok (*CESR – Committee of European Securities Regulators, CEBS – Committee of European Banking Supervisors, CEIOPS – Committee of European Insurance & Occupational Pensions Supervisors*) létrehozása, amelyek egyik fő feladata a felügyeleti együttműködésének összehangolása.

A még létező korlátozásokat természetesen le kell bontani az európai piacokon, ez azonban nem csak jogalkotással lehetséges. A további munka során nagy hangsúlyt kell fektetni olyan horizontális kérdésekre, mint pl. a pénzügyi stabilitás, a piaci integritás, felelős vállalatirányítás (*corporate governance*) és a pénzügyi szolgáltatások globalizálódó jellege. Az auditálás, a számviteli standardok, a tőke megfelelési szabályozás továbbfejlesztése mind-mind aktuálissá váló feladatok, csakúgy, mint az értékpapír-elszámolási és -fizetési rendszerek szabályozása, az elektronikus pénzügyi szolgáltatások területén meglévő akadályok lebontása, a befektetési alapokra vonatkozó irányelv továbbfejlesztése. Szükség van a fogyasztóvédelem, a polgári jog, a versenyjog és az adózás releváns rendelkezéseinek felülvizsgálatára is annak érdekében, hogy az európai piaci béklyók végleg eltűnjenek.

2004 júniusában a pénzügyminiszterek tanácsa egy fontos véleményt (*council conclusion*) fogadott el a témában, amely:

- nyugtázta a Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv sikeres végrehajtását;

- prioritásként jelölte meg a teljes körű, konzisztens alkalmazás fontosságát;
- üdvözölte a Lámfalussy-eljárás kiterjesztését a banki és biztosítási területre, és a bizottsági struktúra átalakítását;
- támogatta a további piaci integrációt a még megmaradt akadályok lebontásával;
- hangsúlyozta a felügyeleti hatóságok, a központi bankok és a pénzügyminisztériumok közös erőfeszítéseinek szükségességét, hogy a pénzügyi rendszer stabilitását veszélyeztető pénzügyi válsághelyzetekre felkészüljenek, illetve, hogy a válságok kialakulásának megelőzésére, a válságok kezelésére megfelelő tervekkel és eljárásokkal rendelkezzenek;
- kiemelte a pénzügyi szolgáltatások globális jellegének fontosságát, hangsúlyozta a más országokkal folytatandó szabályozói párbeszéd jelentőségét, magas színvonalú számviteli szabványok kidolgozásának nélkülözhetetlenségét;
- meghatározta a konkrét területeket, ahol további munkára van szükség;
- felkérte a Bizottságot, hogy határozza meg a feladatok ütemezését;
- fontosnak nyilvánította a felelős vállalatirányítás, az auditálás és a számviteli szabványok területén végzett munka folytatását és az európai társasági jog reformját is.

Az Európai Bizottság 2003. június 22–24. között rendezett egy nagyszabású nemzetközi konferenciát<sup>5</sup>, ahol a politika, a szabályozó hatóságok és a piacok képviselői értékelték az európai pénzügyi szektor helyzetét, integráltságát és a jövő feladatait, beleértve az európai jogalkotási terveket is. A későbbiekben a terület európai gazdájává váló, akkor még ír pénzügyminiszterként felszólaló *Charlie McCreevy* már akkor világhíressé tette véleményét, miszerint a tagállamok elvesztették étvágukat egy újabb nagy európai jogalkotási reformra. Vagyis nincsen szükség a sajtóban és az üzleti életben sűrűn emlegetett „Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv II.”-re, sokkal inkább a nemrégiben elfogadott szabályok megfelelő alkalmazására. A résztvevők jelentős része szorgalmazta viszont a viszontbiztosítókra, a biztosítók szolvencia-szabályaira és a tőke megfelelésre vonatkozó közösségi szabályok létrehozását, illetve modernizációját, és sokan problémaként jelölték meg a kistételű (retail) bankpiacok integrációjának hiányát is.

*André Villeneuve* (Euronext-Liffe) sajnálkozását fejezte ki amiatt, hogy az európai piacok nyilvánvaló folyamatos integrálódása ellenére, azok még mindig kevésbé dinamikusak és vonzóak a külföldi befektetők számára, mint a viharosan fejlődő ázsiai feltörekvő piacok.

*Tomaso Padoa-Schioppa* professzor a harmadik szintű Lámfalussy-szabíbizottságok szerepének erősítése mellett érvelt, és azt javasolta, hogy azok alakítsanak ki közös, európai szintű, a felügyeleti eljárásokra vonatkozó szabálygyűjteményeket.

*Olivier Lefebvre* (Euronext) egy európai pénzügyi „ombudsmani” intézmény felállítását kezdeményezte, aki az európai tőzsdék, felügyelet és egyéb szereplők közötti vitarendezést segítené elő. Felvetette még azoknak a több tagállamban, tehát több jogrend alatt működő nemzetközi vállalatoknak a nehézségeit, amelyek egyébként az európai piaci integráció élenjáró intézményei. Az EU-nak átfogó megoldást kell találni ezeknek a problémáknak a kezelésére, beleértve az adózási, a betétvédelmi és az elszámolási területet is.

5 Bizottsági konferencia a pénzügyi integrációról. 2004. június 22–24., Brüsszel.

*Freddy van den Spiegel*, a Fortis vezető közgazdásza elengedhetetlennek tartotta, hogy az európai piacok integrációja és a pénzügyi konglomerátumok megerősödése közepette az Európai Unió felügyeleti rendszere elmozduljon a „vezető felügyelet” (lead supervisor) koncepciója irányába a több országban működő pénzügyi intézmények (multijurisdictional financial institutions) esetében. A több országban működő óriások rohamos terjedése lehetetlenné teszi a megfelelő felügyeletet a jelenlegi szabályok szerint. A szolvencia és a likviditás például mindenképpen olyan terület, amelyet a vezető felügyeletnek kellene kontrollálnia.

*Bolkestein* biztos a Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv időszaka utáni feladatokat a következőkben jelölte meg:

- A nagy jogalkotási reform és nagyszabású EU-bővítés után meg kell találni azokat a mechanizmusokat, struktúrákat, amelyek garantálják a reformok tényleges és megfelelő végrehajtását és a felügyeleti eljárások konvergenciáját.
- Biztosítani kell, hogy a pénzügyi szolgáltatási reformok jobban illeszkedjenek más politikákhoz, mint például a versenypolitikához vagy a fogyasztóvédelemhez, hiszen a legkevésbé a kis ügyfelek érzik az élénkülő határon átnyúló verseny előnyeit.
- El kell érni, hogy a határon átnyúló versenyt ne korlátozzák prudenciális mezbe öltöztetett protekcionista szabályok, eljárások.
- Át kell gondolni, hogyan tovább a kistételű termékek és szolgáltatások integrációjával. Mennyire reális és költséghatékony a retail-termékek határon átnyúló szolgáltatásának ambíciója, és ezt hogyan szolgálhatja a fogyasztói jogok harmonizációja vagy a termék-sztenderdizáció.
- A helyi bajnokokra épülő protekcionista nemzeti struktúrákat le kell bontani, a káros adózási szabályokat meg kell szüntetni, és a felügyeletet nemzetközi összefogását tovább kell erősíteni.

A 2005 elején megrendezett 3. Európai Pénzügyi Szolgáltatások Konferencián<sup>6</sup> szintén számos vélemény feszült egymásnak, ami azt bizonyítja, hogy az európai pénzügyi szektor legfontosabb játékosai sem képesek egységesen megítélni a hogyan tovább irányát, de abban a tekintetben egyetértés volt, hogy a piaci akadályok lebontása a legfontosabb feladat.

*Ieke van den Burg* európai parlamenti riportőr számára a Lámfalussy-eljárás támogatása és a felügyeleti jogosítványok erősítése jelentett prioritást. Szerinte még sok a tennivaló a lakossági szolgáltatások integrációja kapcsán is, ezért egy olyan speciális célt szolgáló pán-európai pénzügyi szolgáltatás létrehozását javasolta, melyet azok vehetnének igénybe, akik több uniós tagország pénzügyi szolgáltatásaihoz szeretnének hozzáférni. Hangsúlyozta, hogy az EU-alkotmány életbelépésével a Parlamentnek nagyobb szava lesz ezekben a kérdésekben is.

A demokratikus elszámoltathatóság kapcsán *Paul Arlman* (Európai Értéktőzsdék Szövetsége, FESE) arra a javaslatra hívta fel a figyelmet, miszerint az európai pénzügyi szolgáltatások terén létre kellene hozni egy ombudsmani posztot.

---

6 3. Éves Európai Pénzügyi Szolgáltatási Konferencia, Brüsszel, 2005. január 25.

A Lámfalussy-eljárás kapcsán *David Wright* (a Belső piaci Főigazgatóság igazgatója) a demokratikus elszámoltathatóságra, a konzultáció szükségességére helyezte a hangsúlyt, valamint arra, hogy a *CESR*-hez hasonló szervezetek birtokában legyenek a szükséges eszközöknek, óvakodva azonban a túlszabályozástól.

A *CESR* elnöke, *Arthur Doctors Van Leeuwen* közölte: féltő, hogy Európa lemarad a globális piacon, mégpedig azért, mert lassan reagál a változásokra. Elvileg nem rossz az „alulról felfelé való jogalkotási és jogalkalmazási építkezés stratégiája”, ám szerinte minden szereplőnek tisztában kellene lennie azzal, hogy nem áll korlátlan mennyiségű idő a rendelkezésére.

*Axel Nawrath* a Deutsche Börse munkatársa emlékeztetett arra, hogy Németországban öt évig tartott a piaci visszaélésekről szóló irányelv alkalmazása; hosszabb ideig, mint ameddig egy nagyobb cég vezérigazgatója átlagosan a posztján tevékenykedik. Szerinte az ilyen lassú ütemű változásnak nincs értelme a magánvállalatoknál.

*Charles Ilako* (PricewaterhouseCoopers) megjegyezte, hogy az eddigi alkalmazás nem volt sem gyors, sem következetes. Külön kiemelte annak szükségességét, hogy a szabályozások kapcsán párbeszédet folytassanak Japánnal, Kínával és az Egyesült Államokkal.

Az Európai Bankszövetség (*FBE*) szerint további akadályokat kellene lebontani azért, hogy a vállalatok határokon átívelő tevékenységet folytathassanak, különösen fontosak ebből a szempontból a bankszektor konszolidációjának útjában álló akadályok.

Az új Bizottság, *Charlie McCreedy* belső piaci EU-biztos vezetésével 2004. december elején prezentálta elképzeléseit az európai pénzügyi szolgáltatási szektor további szabályozási prioritásaira vonatkozóan. *McCreedy* elismerte a tagállamok szabályozási kifáradását (vagy ahogy a brüsszeli zsargon mondja: a szabályozási „*fatigue*”-ot), ezért nem ígért rohanást az elkövetkező évekre. A fő prioritások a következők lesznek:

1. Az eddig elfogadott szabályok megfelelő végrehajtása, illetve a végrehajtás kikényszerítése a tagállamoktól.
2. A jövő szabályozási és felügyeleti struktúráinak kialakítása.
3. A Lámfalussy-módszer felülvizsgálata.
4. Intenzívebb nemzetközi együttműködés a pénzügyi szolgáltatások, a könyvvitel és a vállalatirányítás területén.
5. Konkrét jogalkotási tervek kidolgozása és megvalósítása.

#### **Az eddig elfogadott szabályok megfelelő végrehajtása, és a végrehajtás kikényszerítése.**

Egyelőre az Akcióterv alapján elfogadott európai jogszabályok jelentős része még nincs átültetve a tagállamok jogrendjébe, vagy alkalmazásuk csak nemrégiben történt meg, ezért gyakorlati értékelésük – beleértve azt is, hogy a tagállamok mennyiben hajtják végre azokat – nem igazán lehetséges. A megfelelő végrehajtás kikényszerítésének egyik legfontosabb motorja egyébként a tagállami gyakorlatot sérelmező piaci szereplők nyomása lehet, akik nyilvánvalóan nem fognak habozni a feljelentéssel, ha jogsértést vagy piackorlátozó eljárásokat észlelnek működésük so-

rán. Emellett azonban a Bizottság egy három elemből álló stratégiát készül alkalmazni a tagállami végrehajtás ellenőrzésére és kikényszerítésére:

- Rendszeres megbeszélések és monitoring folytatása a szakbizottságok keretén belül.
- Transzpozíciós workshopok rendezése a Bizottság, a tagállamok és a felügyelvek részvételével a nézetek közelítése és a szabályok alkalmazása érdekében.
- Az ún. „transzpozíciós táblák” használata, amelyet a tagállamoknak kell elkészíteniük, és amelyek jelentősen növelik a tagállami jogharmonizációs és szabály-alkalmazási gyakorlatok transzparenciáját.

Ezen kívül, ha a Bizottság meggyőződik a jogsértés tényéről, az eddigiekhez képest aktívabban kívánja alkalmazni a szabálysértési eljárások eszközét is. Ennek érdekében *McCreevy* javítani akarja az együttműködést a Verseny Főigazgatósággal is.

#### **A jövő szabályozási és felügyeleti struktúráinak kialakítása.**

A Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv utáni időszak egyik kulcsfontosságú kérdése az, hogy hogyan lehet az európai felügyeleti struktúrát a jelen és a jövő kihívásainak megfeleltetni. Ennek egyik legfontosabb eszköze a felügyeleti hatáskörök és eljárási szabályok további európai konvergenciája. Ideális esetben ez egy alulról építkező, konzultációra alapuló folyamat lesz.

#### **A Lámfalussy-módszer felülvizsgálata.**

Elismerve a módszer alapvető érdemeit az európai szabályozás gyorsabbá és korszerűbbé tételében, sőt az európai felügyeleti konvergencia felgyorsításában is, szükség van egyes aspektusainak további javítására, ami alapvetően az alábbiakat foglalja magában:

- Tovább kell javítani az eljárás demokratikus elszámoltathatóságát (lásd: európai parlamenti aggályok).
- Finomítani kell a konzultációs mechanizmust: fokozni kell a fogyasztók bevonását.
- Réálisabb időtávokat kell adni az egyes jogszabályok átvételére a tagállamoknak. Ezt a pontot alapvetően a tagállamok aggálya indokolta, akik arról panaszkodtak, hogy az ISD (az azóta MiFID – *Markets in Financial Instruments Directive* – névre keresztelt, és sokak, köztük az Európai Bankszövetség által is kritizált alapirányelv) végrehajtási szabályait a brókerek és bankok nem tudják időben alkalmazni, mert az rendkívül nagy IT-fejlesztéseket igényel. (A „MiFID” hatálybaléptetésének időpontját a piaci szereplők panaszai miatt az új belső piaci biztos rögtön munkába állása után egy évvel kitolta, mivel az irányelv számos technikai részletkérdése még nem volt kidolgozva 2005 elején sem.)
- A harmadik szintet tovább kell fejleszteni, figyelembe véve az Európai Parlament aggályait is.

A fenti elképzeléseket a Bizottság társadalmi vitára bocsátotta, és annak eredményeit integrálja a 2005-ös, Akcióterv utáni stratégiai anyagába.

### Intenzívebb nemzetközi együttműködés.

A globalizáció és a nemzetközi pénzügyi integráció szükségessé teszi az eddiginél intenzívebb nemzetközi együttműködést mind a pénzügyi szolgáltatások, mind a könyvvitel és a vállalatirányítás területén. *Alexander Schaub* főigazgató 2004. decemberi beszédében<sup>7</sup> megerősítette, hogy a már megalapozott EU-USA és EU-Japán párbeszédén túl, az Unió a jövőben Kínával és Indiával is fokozni kívánja dialógusát.

### Konkrét jogalkotási tervek.

A következő konkrét területekre, ügyekre kíván koncentrálni a Bizottság a közeli jövőben: a tőke megfelelés reformjának befejezése (CAD III.), a biztosítók szolvenciáját piaci alapon megközelítő, ún. szolvencia II. irányelv elfogadása, a viszontbiztosítási irányelv elfogadása, a fizetési és értékpapír-elszámolási rendszerek jogi keret-szabályozása, vállalatirányítási reformok továbbvitele, a számviteli és társasági jogi szabályok reformjának folytatása, a hitelminősítő cégek helyzetének áttekintése, a Nemzetközi Számviteli Szabványok (IAS) és az amerikai, kanadai és Japán GAAP-szabványok ekvivalenciájának elősegítése, az IAS bankokra vonatkozó szabványa körül kialakult bizonytalan helyzet megoldása<sup>8</sup>, a kockázattitőke-piacok és a befektetési alapok megerősítése, a retail bank szektor európai integrációjának elősegítése, illetve a már említett MiFID-átvétellel kapcsolatos probléma kezelése.

Néhány gondolat erejéig, fontossága miatt, térjünk ki az új bázeli tőke megfelelési szabályokra, amelyek az egyik legnagyobb globális és EU-szintű pénzügyi szabályozási feladatot jelentik. A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságban 2004. május 11-én megállapodás született az új tőke megfelelési ajánlásokról (Bázel II). Az ajánlások alapvetően a nagy nemzetközi bankokra vonatkoznak majd (az elképzelések szerint az USA-ban kb. 20 bank esetében lesznek igazán relevánsak a reformok). Ezzel szemben az EU arra az álláspontra helyezkedett, hogy az egyenlő versenyfeltételek biztosítása megköveteli, hogy az EU-ban azonos szabályok vonatkozzanak minden hitelintézetre és befektetési vállalkozásra. A Bázelen folyó munkával párhuzamosan ezért a Bizottság hozzákezdett a releváns irányelvek módosítására vonatkozó javaslatok kidolgozásához (2000/12/EK irányelv a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról, 6/1993/EK irányelv a hitelintézetek és befektetési vállalkozások tőke megfeleléséről). A javaslatok jelentős mértékben módosítják a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások működésére vonatkozó prudenciális szabályokat.

A bankoknak jelenleg 8 százalékon kell tartaniuk az úgynevezett tőke megfelelési mutatójukat a Bázel I-es egyezmény alapján. A Bázel II-es egyezmény ezt átalakít-

7 European Savings Banks Group konferencia, 2004. december 12., Brüsszel.

8 A bankokra vonatkozó 39. nemzetközi számviteli szabvány – amelyet a hitelintézetek és az EU politikusi is elfogadhatatlannak tartottak – körüli politikai polémia miatt McCreevy a nemzetközi számviteli szabványokért felelős testület (IASB) irányítási reformját sürgette 2005 elején annak érdekében, hogy a jövőben ne forduljanak elő hasonló problémák.

ja, és fix mérték helyett a bankok – jól körülírt – kockázatai alapján számítják ki a jövőbeni tőkeszükségletet. A bázeli szabályoknak európai direktívába ültetése az európai szabályalkotók egyik legnagyobb kihívása. Míg az új bázeli tőkeegyezményt a Bázeli Bizottság ajánlás formájában hozza meg, addig az új tőkeegyezmény alapján készülő európai direktíva már minden tagország számára kötelező érvényű. Az új hárompilléres megközelítés beolvasztása az európai jogszabályrendszerbe tehát azért nehéz feladat, mert annak során figyelembe kell venni az európai piac számos sajátosságát.<sup>9</sup> Az EU egységes piacán az intézmények széles köre végez pénzügyi és befektetési szolgáltatásokat különböző intézményi formában, melyek számára versenyegyenlőséget kell garantálni. Ezért a majdani irányelv az ajánlás hatókörét kiterjeszti minden hitelintézetre és befektetési vállalkozásra. Ehhez természetesen az ajánlás vonatkozó részeinek adaptálása vált szükségessé. Nagy kihívást jelent e folyamat kidolgozásánál annak meghatározása, hogy mely területek legyenek törvény által szabályozva, és mely esetekben alkalmasabbak a felügyeleti gyakorlatra vonatkozó iránymutatások.

A szabályozás másik kiemelkedően fontos területe európai szempontból a nemzeti hatáskörök kérdése: a tagországi piacok egyedi sajátosságainak megfelelő kezelésére a szabályozás jelenlegi formájában közel 70 kérdésben hagyatkozik a felügyeleti hatóságok döntésére annak érdekében, hogy a nemzeti piacok igényeihez igazítva alkalmazhassák az új számítási szabályokat. Másrészt az is fontos, hogy a tagállamok lehetőleg egységesen alkalmazzák a tőkekövetelmény-számítási szabályokat, ami feltételezi az azonos értelmezést, a második pillér elveinek hasonló alkalmazását, a felügyeleti gyakorlatok közeledését. Ez természetesen a nemzeti hatáskör csökkentését teszi szükségessé, ami kényes dolog, de a Bizottság mindent megtesz a 2006. végi hatálybalépés megvalósítása érdekében.

Makrogazdasági szempontból a reform eredménye várhatóan pozitív lesz, mivel a pénzügyi intézményeket arra ösztönzi, hogy a korábbinál nagyobb mértékben vegyék figyelembe a kockázatokat a tőkekövetelmény meghatározásánál. Ez a kockázatkezelési módszerek jelentősen felgyorsult fejlődését eredményezi majd, ugyanakkor a felügyeleti tevékenység is a kockázatalapú megítélés felé mozdul el. Mindez várhatóan növeli a pénzügyi stabilitást és javítja a tőke hatékony elosztását a gazdaságban. Az EU átlagában érvényes azonban ez a megállapítás: az egyes intézményeket különbözőképpen érintheti a változás, és az alkalmazás kezdeti költsége is meglehetősen magas számukra, és jelentős költségigény jelentkezik a felügyeleti hatóságoknál is.

Az előrejelzések szerint a tőkekövetelmény összességében 5–10%-kal csökken majd. Az egyes országok, illetőleg az egyes intézmények szintjén nagy különbségek lehetnek a tőkekövetelmény változását illetően, egyrészt az általuk végzett tevékenység jellegétől, másrészt az alkalmazott módszerektől függően. A Bizottság előzetes értékelése alapján megalapozatlanok azok a félelmek, amelyek szerint a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott hitelek drágulnának. Nem várható az sem, hogy

---

9 Patrick Pearson európai bizottsági tisztviselő előadása a PSZÁF nemzetközi konferenciáján, 2003. november 20.

a szabályozás változása felgyorsítaná a fúziós folyamatokat. A tervezett EU-irányelvben alkalmazott megoldás szerint egyébként a lakossági és a KKV-ügyfeleknek nyújtott hitelek kockázati súlya csökken. A banki működésre vonatkozó hatások közül kiemelendő a kockázatkezelési módszerek fejlesztése, ennek eredményeképpen pedig a tőke hatékonyabb elosztása. A számítások szerint, ha a bankok a tőkekövetelmény csökkenéséből adódó előnyöket teljes mértékben átadnák ügyfeleiknek, az EU-szinten, hosszú távon a GDP 0,07%-os növekedését eredményezné.

A befektetési vállalkozások esetében a tervezet számottevő tőkekövetelmény-növekedést okoz, mivel ezek esetében az újonnan bevezetendő működési kockázatot fedező tőkekövetelmény miatti növekedést nem ellensúlyozza a hitelezési kockázathoz kapcsolódó tőkekövetelmény csökkenése. Ez elsősorban azon cégek számára jelent problémát, amelyekre a 730 ezer eurós tőkekövetelmény vonatkozik (saját számlás kereskedést is végeznek), de ezen a kategórián belül kicsinek számítanak.

Jelentős vitákat váltott ki az a kérdés, hogy a javasolt szabályozás nem fogja-e felerősíteni a gazdasági ciklusokat, de a remények szerint a kockázatok tudatosabb kezelése inkább a gazdasági ciklikus hatások ellen hat. Természetesen a vélemények megoszlanak a hatásokat illetően, és megbízható ítéletet csak akkor mondhatunk, ha a fenti tőkekövetelményeket a valóságban is elkezdik alkalmazni a pénzügyi intézmények az évtized második felétől.

## **A pénzügyi szolgáltatási szabályozás jövője – az EU 2005–2010 közötti politikájáról szóló Zöld Könyv**

A Zöld Könyv legfontosabb vezérelve az uniós pénzügyi piacok integrációjának továbbvitele, elsősorban az Akcióterv jogszabályai megfelelő alkalmazásának elérésével, és nem új jogszabályok elfogadása útján. Már az elején fontos leszögezni, hogy ez a dokumentum csak irányokat villant fel, konkrét jogalkotási lépéseket nem indít útjára. Két fontos prioritása a lakossági pénzügyi szolgáltatások határon átnyúló nyújtásának, illetve a befektetési alapkezelésnek a témaköre. A Zöld Könyvre tett tagállami észrevételek alapján a Bizottság 2005 novemberében fogja előterjeszteni (egy ún. Fehér Könyv formájában) pénzügyi szolgáltatási programját. McCreevy biztos már a Zöld Könyv bemutatásakor világossá tette a nagyvilág számára, hogy „nem lesz második Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv”. A közösségi jogalkotás és kikényszerítés viszont jobb minőségű lesz, és a tervek szerint a tagállami felügyeletek közti együttműködés is jelentősen javulni fog. A meglévő közösségi jogszabályok nemzeti jogrendbe ültetése és alkalmazása szigorúbb ellenőrzés és felügyelet tárgya lesz, amiben a Bizottságon kívül a nemzeti hatóságok is fontos szerepet kapnak majd. A legfőbb vezérelvnek az „ésszerű szabályozásnak” (*better regulation*) kell lennie, amit alapos hatáselemzések és az érintettekkel való széles körű konzultáció kell, hogy alátámasszon. Ez a koncepció a tervek szerint jelen lesz a szabályozási elképzelések kidolgozásakor, a szakértői konzultációk során, a hatástanulmányok (*impact assessments*) kidolgozása során és a jogszabályok működésének utólagos értékelése idején is. Minden új közösségi kezdeményezésnek igazoltan gazdasági előnyökkel

kell járnia. Ha pedig egy közösségi jogszabályról hatáselemzések során kiderül, hogy több kárt okoz, mint hasznot, akkor a Bizottság a módosítására vagy a megszüntetésére tesz javaslatot, ami alapvetően újszerű megközelítésnek számít. Az ésszerűség és a szabályozás alapos hatáselemzése természetesen nem csak a Bizottság feladata: a Parlamentnek, a Tanácsnak és a tagállamoknak egyaránt tartózkodniuk kell a szabályozási „monstrumok” létrehozásától. Ennek érdekében, a tagállamokat és a tagállami hatóságokat intenzívebben be kell vonni, és fokozottabban felelőssé kell tenni a közösségi rendelkezések végrehajtásába, ami egy 25 tagú, és még tovább bővülő Unióban – a transzparencia fokozása és a szabályok egyszerűsítése nélkül – nem is olyan egyszerű feladat!

Az elkövetkező öt év három fő célkitűzése a következő:

1. Az egységes, nyitott, versenyképes és gazdaságilag hatékony európai pénzügyi piac irányába történt előrehaladás konszolidálása, valamint a fennmaradó korlátok lebontása.
2. Olyan piac kialakítása, ahol a pénzügyi szolgáltatások és a tőke az egész EU-ban a lehető legalacsonyabb költségek mellett szabadon áramolhat, hatékony prudenciális ellenőrzés, megfelelő pénzügyi stabilitás és magas szintű fogyasztóvédelem mellett.
3. A meglévő jogi szabályozói keret végrehajtása, betartatása és folyamatos értékelése, a felügyeleti tevékenység konvergenciájának fokozása és Európának a világ tőkepiacaira gyakorolt befolyásának az erősítése. Ennek érdekében fejleszteni kell a párbeszédet az USA-val, Japánnal és Kínával is.

A Zöld Könyv megállapítja, hogy az Európai Unió az elmúlt hat évben nagy lépést tett egy egységes európai tőke- és pénzügyi szolgáltatási piac létrehozása felé. Az FSAP-ben előirányzott jogszabályok és intézkedések többségét határidőre elfogadták, és jelenleg zajlik a gyakorlatba történő átültetésük. Az európai döntéshozatali és szabályozói struktúrák ésszerűbbé és hatékonyabbá váltak, alapvetően a Lámfalussy-módszer eredményeként. Manapság a gazdasági és piaci tapasztalatok alapján elmondható, hogy a pénzügyi integráció számos szektorban javában zajlik: a nagykereskedelemben, a tőzsdéken és más pénzügyi piaci infrastruktúrákban, mint amilyen a klíring és az elszámolások intézményrendszere. Igaz, hogy ez utóbbi még olyan terület, ahol számos, hihetetlen pluszterheteket jelentő piaci akadály áll a piaci egységesülés útjában. A lakossági pénzügyi szolgáltatások az egyik terület, ahol a Bizottság kezdeményezéssel állhat elő a közeljövőben, hogy felszámolja a piac rendkívüli széttagozottságát. A Bizottság tervei között szerepel a külföldi bankszámlanyitás ösztönzése és az akadályok lebontása, hogy a fogyasztók Európa-szerte a lehető legkedvezőbb megtakarítási, biztosítási, jelzáloghitel- és nyugdíjjáratok közül választhassanak. Az alapkezelés a másik olyan terület, ahol a Bizottság új jogalkotási kezdeményezéseket fontolgat, ezért 2005 júliusában külön Zöld Könyvet tett közzé a befektetési alapkezelésről, amely jelenleg közel ötezer milliárd eurós üzlet az Európai Unióban! A Bizottság – alapvetően a korábban az alapkezelési piac működésének értékelésére felállított munkacsoport 2004. májusi jelentésére alapozva – fel kívánja mérni, hogy mik azok a kisebb működési hibák a rendszerben, amelyek „menet közben” nagyobb beavatkozás nélkül kijavíthatók, és hol van szükség gyökeres reformokra.

Mindezzel együtt nem terveznek új alapkezelési akciótervet vagy irányelvet megalkotni. A másik kiemelt piaci területen, a lakossági pénzügyi szolgáltatások területén a Bizottság kitart amellett, hogy a közös minimumszabályok és a kölcsönös elismerés elvén alapuló európai tevékenységi útlevel a megfelelő megközelítés, és nem a sokak, elsősorban a Parlament által favorizált „26. rendszer” bevezetése. Ennek az lenne a lényege, hogy egyes termékek, szolgáltatások nyújtása esetén a pénzügyi szolgáltatók közös európai szabályokat kellene, hogy betartsanak (26. szabályrendszer), nem pedig saját országuk szabályrendszerét, amelyet a többi tagállam is megfelelőnek ismer el. Első ránézésre a 26. rendszer elve szimpla és átütő, de valójában ennek bevezetéséhez számtalan jogi, adózási, nyelvi specifikációt kellene a tagállamoknak harmonizálniuk. Emellett, mivel az a rendszer csak bizonyos termékekre és fogyasztói körre (külföldön dolgozók, határmenti munkások) koncentrálna, túlzottan restriktív lenne a Bizottság meglátása szerint. Ennek ellenére a Zöld Könyv nem zárkózik el teljesen a javaslat további elemzésétől. A dokumentum szerencsére nem marad néma az értékpapír-elszámolási és klíringrendszerek tárgyában sem! Széles körű szakmai egyeztetések várhatók a témában az érintettekkel, aminek alapján 2006 első felében a Bizottság dönteni fog a következő teendőkről. Egy további fontos szektor, ahol nagy a lemaradás, a kockázatitőke-piac területe. A versenyképességi célok elérését rendkívüli hatékonyással elősegíteni képes kockázatitőke-szektor hátránya az USA piacával szemben még mindig szembetűnő, ezért a továbblépés fontosabb prioritásait sürgősen ki kellene dolgozni.

A terjedelmes dokumentum a fenti politikai orientáció ismertetése után arra tér ki, hogy milyen előnyökkel jár a pénzügyi piacok integrációja.<sup>10</sup> De azt is elisméri, hogy az elengedhetetlen tagállami felügyeleti konvergencia az első időszakban (2005 és 2007 között) többletköltségekkel is járhat majd. Ennek ellenére a felügyeleti együttműködés folyamatát tovább kell erősíteni, csakúgy, mint a közösségi pénzügyi szolgáltatási politika harmóniájának növelését a többi politikával (vállalatirányítási, verseny-, társasági jogi, számviteli politika). Ez utóbbi már csak azért is elkerülhetetlen, mert ezáltal Európa letisztultabb, erősebb és átfogóbb tárgyalási pozícióval nézhet a nemzetközi vetélytársakkal való tárgyalások elé. Ezek a tárgyalások a piacok globalizációja és új nemzetközi szereplők megjelenése miatt egyre bonyolultabbá és intenzívebbé válnak a jövőben, ezért az EU részéről az eddiginél előrelátóbb és aktívabb szerepvállalásra van szükség.

Nézzük meg most, hogy milyen konkrét intézkedések meghozatalát, vagy éppen elvetését fontolgatja a dokumentum! A Tanács és a Parlament több javaslatot is tárgyal jelenleg, és vannak olyan ötletek is, amelyek még csak a bizottsági kidolgozás fázisában vannak (értékpapír-elszámolás és klíringról készítenő jogszabály, biztosítók szolvenciája, illetve a fizetésekről szóló jogszabálytervezet). A hitelminősítőkre és a pénzügyi elemzőkre, illetve a vállalatfelvásárlási irányelv részletszabályaira vonatkozóan az előzetes elképzelésekkel ellentétben azonban a Bizottság nagy valószínűséggel nem fog jogszabályt előterjeszteni. A Hágai Konvencióval kapcsolatban pedig (ez

10 Erről lásd részletesen: Marján Attila: Az európai pénzügyi piacok integrációja. Európai Tükör, 2005. május.

egy nemzetközi egyezmény a biztosítékként tartott értékpapírok kezelése során az eltérő jogrendek miatt felmerülő konfliktusok megoldására) a Bizottság felülvizsgálja eddigi álláspontját, és nem javasolja a tagállamoknak az aláírást. Ehelyett 2005 végéig jogi elemzést készít, amelyben tisztázza a kialakult helyzetet, illetve a helyes tárgyalási pozíciót.

Mint már említettem, a Bizottság – a 2003 végén felállt négy szakértői munkacsoport tevékenységének eredményeként – a lakossági piacokat és az alapkezelést a legsürgősebb beavatkozást igénylő területnek minősítette. A lakossági piacok vonatkozásában a legfontosabb feladat a határon átnyúló tevékenység felfuttatása. A határon átnyúló szolgáltatások nyújtásának alapvetően négy módszere van:

- a fogyasztó külföldre utazik, és ott vásárol pénzügyi szolgáltatást;
- a cég egy másik tagállamban értékesíti szolgáltatását, anélkül, hogy abban a tagállamban letelepedne;
- a cég több tagállamban is letelepedett, és szolgáltatásait a helyi viszonyokhoz igazítja;
- a szolgáltatásokat pán-európai alapon fejlesztik ki, de helyi csatornákon keresztül.

A Bizottság arra tesz javaslatot, hogy az egyes lakossági pénzügyi termékek helyzetének vizsgálatára alakuljanak szakértői csoportok, amelyek a meglévő piaci akadályok azonosítását szolgálják. Négy fő szakterület érdemel külön figyelmet:

- a határon átnyúló jelzálog-hitelezés (Erről a területről egy külön Zöld Könyv készült 2005 nyarán a Jelzálog-hitelezési Fórumcsoport – *Mortgage Credit Forum Group* – 48 ajánlása alapján. A konkrét jogalkotási javaslatok 2006-ban várhatók);
  - a bankszámlák határon át történő nyitásának, fenntartásának, transzferálhatóságának és lezárásának kérdései;
  - a pénzügyi közvetítés, különös tekintettel a határon átnyúló közvetítés és a közvetítők megbízhatóságának és transzparenciájának kérdésére;
  - a tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó előírások kodifikációja és egyszerűsítése.
- A lakossági piacok széttagoltságának megtörése régi szándéka az európai döntéshozóknak, de számos közelmúltbeli esemény még égetőbbé tette mindezt:
- az euró bevezetése rendkívüli módon felerősítette az ártranszparenciát, és az árfolyam-stabilitást;
  - az elektronikus technológiák valóságos forradalma (pl. internet) számos új lehetőséget teremtett a távolsági és határon átnyúló szolgáltatások számára;
  - a belső piac kiterjedésével párhuzamosan megnőtt az EU-állampolgárok mobilitása, ami szintén a határon átnyúló lakossági pénzügyi szolgáltatások fejlődése irányába hat;
  - az öregedő népesség és az állami jóléti rendszerek folyamatos erodálódása jelentősen megnöveli a lakossági igényt az újszerű, hatékony, hosszú távú befektetési termékek iránt, amelyeknek pedig sokkal jobb megtérülésük lehet egy valóban szabad belső piacon.

A határon átnyúló integrációnak és piacnyitásnak gyakran mesterséges okai vannak (ismert, hogy az európai bankszektorban a határon átnyúló felvásárlások csak töredékét teszik ki a nemzeti piacokon belüli fúzióknak). Gyakran tapasztalható nemzeti protekcionizmus a tagállami hatóságok részéről, ami arra sarkallja a Bizottságot,

hogy a Szerződésben garantált szabadságjogoknak (letelepedés, szolgáltatásnyújtás és tőkemozgás szabadsága) eredményesebben szerezzen érvényt a jövőben. Ezért a közösségi elvek és szabályok pontosabb definiálására és tudatosabb kikényszerítésére szeretne törekedni a jövőben a brüsszeli „kormány”.

A valódi egységes lakossági piac létrejötte nemcsak azt garantálhatná, hogy az ügyfelek szabadon és olcsón vásárolhatnának pénzügyi termékeket más tagállamokból, de azt is elősegíthetné, hogy a pénzügyi intézetek egységes európai lakossági termékeket fejlesszenek ki és árusítsanak egész Európában. Mindenesetre ennek elérése a számtalan termékjellemzői, elosztóhálózati, fogyasztóvédelmi, jogi és kulturális eltérés miatt nem ígérkezik egyszerűnek. A másik nagy reformterület, az alapkezelés vonatkozásában látható, hogy a már többször módosított UCITS-irányelv sem tudta megalapozni az európai működési engedély nyújtotta lehetőségek maradéktalan kihasználását. A számos technikai akadály miatt az alapok eszközeinek határon átnyúló értékesítése még manapság is gyerekcipőben jár, holott egyes tagállamokban már a lakosság több mint 20 százaléka rendelkezik ilyen eszközökkel, és ez az arány fokozatosan nőni fog a jövőben. (Mint már említettük, a nyár folyamán a UCITS-szabályok átfogó felülvizsgálatára elkészült az előterjesztés.) A Zöld Könyv elképzelései szerint nagyobb hangsúly helyeződik a jövőben a nemzetközi kapcsolatokra, tárgyalásokra is. Ez egyrészt a közeljövőben csatlakozó országokkal szembeni szigorú fellépést jelenti, vagyis tőlük is az lesz megkövetelve, csakúgy, mint az előző bővítési kör során, hogy a közösségi szabályokat már a tagság előtt alkalmazni kell, az átmeneti mentességek számát pedig minimalizálni kell. Ennél jóval nagyobb jelentőségű a nagy globális partnerekhez fűződő viszony meghatározása. Itt három alapvető szabályozáspolitikai célt határozott meg a bizottsági munkaanyag:

- globális piaci liberalizáció, az integráció útjában álló akadályok lebontása, beleértve a regionális szabályrendszerek más országok/régiók által történő elismerésének elérését is (*mutual recognition*);
- közös, globális politikai válaszok kidolgozása a világpiacokon végbemenő nagyarányú változásokra;
- a nemzetközi pénzügyi piacok stabilitásának megőrzése, közös fellépés a pénzügyi csalások és egyéb pénzügyi bűncselekmények ellen.

Az elmúlt években az EU és az USA között felgyülemlett feszültséget (pl. a *Sarbanes-Oxley* törvény, vagy a pénzügyi konglomerátumok felügyelete kapcsán) sikerült oldani, de a kapcsolatok az ex-ante kommunikáció erősítésével továbbjavíthatók lennének. Az EU-USA szabályozói párbeszéd témáinak a következő kérdések ígérkeznek az elkövetkezendő időszakban:

- az IAS és a US GAAP (az Európa, illetve az Amerika által használt számviteli standardok) fokozatos közelítése, kölcsönös elismerése;
- az amerikai biztosításfelügyelettel való kapcsolatok fejlesztése, és az európai viszontbiztosítókra kirótt pénzügyi biztosíték előírások eltörlése;
- a bázeli tőke megfelelési reformok egységes versenyfeltételeket garantáló végrehajtása az EU-ban és az USA-ban;
- a hitelminősítő intézetekre vonatkozó politikák összehangolása;
- az amerikai tőzsdéről való kivezetés feltételeinek megkönnyítése;

- kooperáció az auditcégek felügyeletének kérdésében;
- a SEC (*Securities and Exchange Commission*) jelenleg folyó szabályozási reformjának figyelemmel kísérése, és annak elérése, hogy az európai tőzsdék kereskedési monitorokat helyezhessenek el az amerikai tőzsdéken;
- a nemzetközi standardalkotó bizottságokban való részvétel és irányítás kérdésének megoldása.

Az EU azonban nem csak az USA-ra kíván koncentrálni a jövőben, aktív és a piacnyitás mellett lándzsát törő politikát akar folytatni a WTO keretén belül, és a többi partnerrel (Kína, India, Japán) folytatott tárgyalások során is. Kínával a közelmúltban zajlott le az első makrogazdasági és pénzügyi szektor szabályozási dialógus, ahol a pénzügyi intézmények prudenciális szabályozásán túl, szó esett számviteli kérdésekről és a Lámfalussy-módszer tapasztalatairól is.

Szóltunk már arról is, hogy a továbblépés két fő módszertani támasza a jobb szabályozás (*better regulation*) és a szabályátvétel fokozott ellenőrzése, illetve a tagállamok felügyeletei közötti együttműködés szorosabb tétele. A jobb szabályozás legfontosabb kulcsszavai a nyitott és transzparens szabály-előkészítés, az egyszerűsítés, a jogi koherencia, a következetes átvétel (*transposition*), a tagállamok politikai elkötelezettsége a közösségi szabályok betartására, a realisztikus jogalkalmazási határidők előírása, a jogszabály-átvételi munkaülések (*transposition workshops*), és az utólagos (*ex-post*) értékelés erősítése lesznek. Ennek keretében a Bizottság évente jelentést fog készíteni az európai pénzügyi piacok integrációjának alakulásáról, és különösen fontos szerepe lesz a Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv valamikor 2006 és 2008 között tervezett átfogó értékelésének. Ezzel párhuzamosan a Bizottság elvégez majd egyes irányelvekre vagy előírásokra vonatkozó utólagos értékeléseket, amelyek azt hivatottak megvizsgálni, hogy az adott közösségi jogszabály elérte-e kitűzött céljait (nagy kintlévőségekre, jegyzett tőkére, árutőzsdéi kereskedőkre, szabályozott piacokra, pénzügyi konglomerátumokra, biztosítási csoportokra, illetve az e-pénzre vonatkozó előírások tekintetében). Az Intézményközi Monitoring Bizottság (*Inter-institutional Monitoring Group*) – amely a Lámfalussy-módszer működését értékelte – mandátumát 2007 végéig meghosszabbították, és ki is terjesztették a banki és a biztosítási területre is, összhangban a Lámfalussy-módszer alkalmazási körének kiterjesztésével.

A pénzügyi felügyelet hatékonyabbá tétele érdekében – amely az euró bevezetése, a piaci integráció, illetve a globális folyamatok felgyorsulása miatt égetőbb, mint valaha – az elképzelések szerint egy három lépésből álló evolutív politika kerül bevezetésre.

Az *első lépés* az alapvető politikai célokban való megegyezés elérése. Ehhez támpontot nyújt a megújított lisszaboni akcióterv, amely a növekedést és a munkahelyteremtést helyezte a középpontba.

A *második lépés* a jelenlegi keretrendszer maximális kihasználás, tökéletesítése, és a hiányosságok azonosítása, illetve ezen problémák kezelésére alkalmas eszközök kidolgozása. A legfontosabb feladat a felügyeleti eljárások közelítése, a napi munkában tapasztalt gyakorlati akadályok megszüntetése, és a határon átnyúló felügyeleti együttműködés elősegítése, pl. közös (páneurópai) jelentési ívek, eljárások beveze-

tésével. Mindenesetre egyelőre nem indokolt új közös európai felügyeleti struktúrák létrehozása, hiszen még a Lámfalussy-eljárás alapján létrehozott intézmények sem járatódtak be teljesen. Három fő intézkedési irányt javasol a munkaanyag ezen a lépésen belül:

- meg kell szüntetni az irányelvek közötti inkonzisztenciákat, különösen azokat, amelyek a szektorközi felügyeletet akadályozzák;
- egyértelművé kell tenni a felügyelet szerepét, kötelezettségeit és egymás közötti munkamegosztását;
- közelíteni kell a különböző felügyeleti eljárásait, munkamódszereit.

A *harmadik lépés* az új felügyeleti intézmények, struktúrák létrehozása lenne. Erre azonban a Zöld Könyv szerint csak akkor kerülhet sor, ha bebizonyosodik, hogy a jelenlegi intézményrendszer tökéletesítése nem képes garantálni az európai pénzügyi rendszer megfelelő felügyeletét, stabilitását és integrációjának továbbvitelét.

\*\*\*

*Összefoglalva* azt mondhatjuk tehát, hogy – mint az előző pontból látszik – nem várható a közösségi jogalkotás leállása, de a fő hangsúly az eddigi eredmények konszolidálásán lesz. A Bizottság hozzáállása – *McCreevy* szavai szerint – nem forradalmi, hanem evolutív, és nem teoretikus, hanem pragmatikus lesz. A hangsúly tehát a szabályozói környezet bővítése helyett a meglévő rendelkezések maradéktalan végrehajtására és szigorú betartására helyeződik át. A jövőre vonatkozó tervekről – mint láttuk – 2005 májusában egy átfogó dokumentum (Zöld Könyv – *Green Paper*) készült, amit minden érintett és érdeklődő kommentálhat és kritizálhat. Mindennek eredményeként pedig hamarosan elkezdődik a következő fejezet a bankok, biztosítók, brókerek és a pénzügyi piacok európai szabályozásának történetében.

## Irodalom

- Dierick, Frank (2004) The supervision of mixed financial services groups in Europe, ECB Occasional Paper Series, Frankfurt, August 2004.
- Lámfalussy Sándor (2002) Gondolatok az európai értékpapírpiacok szabályozásáról, Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., Budapest, 2002. március, 181–192. o.
- Marján Attila (2004) Euró pénzügyek, globalizáció. Szombathely, Savaria University Press.
- Pearson, Patrick (2003) Előadás a PSZÁF nemzetközi konferenciáján, Budapest, 2003. november 20.
- European Commission Communication (1999) on the Financial Services Action Plan, 1999. COM (1999) 232, Brussels, 11 May 1999.
- European Commission (2005) Green Paper on Financial Services Policy (2005–2010) COM (2005) 177, Brussels, 3 May 2005.

- London Economics in association with PricewaterhouseCoopers and Oxford Economic Forecasting (2002) Final Report to the European Commission Directorate-General for the Internal Market: Qualification of the macro-economic impact of integration of EU financial markets, November, 2002.

## VARGA-HASZONITS ZOLTÁN

### A szerelem szigete és az Európai Unió

*Ciprust évente mintegy 12 ezer magyar turista keresi fel, hogy élvezze a napsütés és a tenger együttesét. 2005-ben nagyobb számban jelentek meg honfitársaink a szigetország munkaerőpiacán is. A Malév a nyári szezonban naponta üzemeltet járatot, hogy ezt a forgalmat le lehessen bonyolítani. Turistáinknak természetesen mindegy, hogy a nap egy EU-tagország egéről vagy egy harmadik országról tűz le rájuk, de a munkavállalók megjelenése már szorosban kapcsolódik ahhoz a tényhez, hogy országaink egyidejűleg csatlakoztak az Európai Unióhoz.*

Az uniós felvétel egyidejűsége más és más történeti hátteret rejt. Aphrodité, a szerelem istennőjének szigete nem ugyanazon megfontolásból csatlakozott a Közösséghez, mint hazánk. Ciprus számára a kérdés nem egyszerűen az európai kultúrához vagy gazdasági környezethez való csatlakozást jelentette, hanem sokkal inkább kül- és biztonságpolitikai kérdésként vetődött/vetődik fel. Ahhoz, hogy ezt megértsük, szükség lehet némi történelmi áttekintésre. E nélkül azt is nehezebb lenne megérteni, miért határozott annak idején a belépés mellett a szigetország vezetése, s miért élvezzi a lakosság többségének támogatását a csatlakozás, mikor az – mint az alábbiakból talán kiderül –, pusztán gazdasági szempontokat figyelembe véve, nem biztos, hogy pozitív szaldóval zárul, hiszen a következő költségvetési időszakról Ciprus várhatóan nettó befizető lesz.

#### Történelmi áttekintés

A Ciprusi Köztársaság 1960-ban nyerte el függetlenségét. Meglehetősen fordultatos történelme két nagy közösséget hozott létre a szigeten: a törököt és a görögöt. Az 1960-ban függetlenné vált ország alkotmánya külön paragrafusokban rögzítette a két közösség jogait, az állami intézményekben képviselőik arányát. Az államot létrehozó megállapodást – amely kimondja: az ország oszthatatlan, nem csatlakozhat semmilyen más államhoz vagy államszövetséghez – három ország garantálta: Görögország, Törökország és a korábbi gyarmattartó Egyesült Királyság. Az 1963–64-es erőszakos cselekmények nyomán a török közösség elhagyta állami és törvényhozási helyeit, s képviselő nélkül maradt az államapparátusban. Már ekkor ENSZ-békefenntartókat vezényeltek a szigetre. 1974-ben az athéni katonai junta segítségével puccskísérletet hajtottak végre a görög közösség nacionalista elemei. Válaszul, a török közösség védelmében Törökország – garantőr államként – beavatkozott, s azóta állomásoztat több mint 30 ezer katonát a szigeten. Az országot az akkor kialakult tűzszüneti vonal a mai napig kettészeli. Ezen az ún. „zöld vonalon” az átkelés

lehetősége 2003. április 23-ig a két közösség előtt gyakorlatilag zárva volt. Az ENSZ nem egyszer tett már kísérletet a rendezésre, ám eddig mindannyiszor sikertelenül. 1983-ban északon kikiáltották az „Észak-Ciprusi Török Köztársaságot”, amit azonban csak Ankara ismer el.

A politikai történet mellett igen sajátosan alakult a szigetország gazdasági történelme. Az 1974-es konfliktust követően a legjobb termőföldek és édesvízi források nagy része az északi, török fennhatóság alatt lévő részen maradt. A görög közösség ekkor a turizmus és a szolgáltató iparágak fejlesztése mellett döntött, látva a mai jólétet a szigeten – jól. Off-shore cégek számára vonzó adórendszer bevezetésével, az infrastruktúra jelentős fejlesztésével ennek a kis országnak sikerült komoly pénzügyi központtá fejlődni. A libanoni válság következtében a nyugodt, biztonságos környezetre vágyó tőke egy része a szigetországban telepedett meg. A Szovjetunió felbomlását követően megint csak komoly pénzek áramlottak Ciprusra. Ezek a pénzek lassan megtalálják útjukat „haza”, aminek következményeképp ma a sziget az 5. legnagyobb befektető Oroszországban, s elég nagy számú orosz közösség él főként Limassol városában. A kereskedelmi tengerhajózásban a ciprusi zászló alatt futó flotta nemrég még a világon a 6. legnagyobb volt. A tengerparton gomba módra nőttek ki a szállodák. Ciprus a turizmus területén az erős középosztályt célozta meg – itt jóformán nem is látni hátizsákos turistát, az autóstop annak ellenére sem bevett szokás, hogy a közbiztonság nagyon jó. A turisták inkább autót bérelnek.

## Út az Unióba

Nicosia már 1972-ben társulási egyezményt kötött az Európai Unióval, de csak 1990-ben, hazánkkal szinte egy időben nyújtotta be csatlakozási kérelmét. Az 1993 júniusában készült bizottsági jelentés ugyan kedvező volt, de akkor a sziget megosztottságát a csatlakozás akadályának ítélték. Ezt a megállapítást az 1999. decemberi helsinki EU-csúcs írta felül, amikor kimondta: a szigetország megosztottságának felszámolása nem előfeltétele Ciprus EU-tagságának. 2002 decemberében lezárultak a csatlakozási tárgyalások, 2003. április 16-án tíz új tagország között a Ciprusi Köztársaság is aláírta a csatlakozási szerződést. A dokumentum Ciprus vonatkozásában több fontos, a többi csatlakozóétól eltérő elemet is tartalmaz. Az egyik ilyen nyilvánvalóan a sziget megosztottságából adódik, miszerint az EU jogrendszerét, az ún. *acquis communautaire*-t felfüggesztették a Ciprusi Köztársaság kormányának ellenőrzése alatt nem álló területeken, azaz a tűzszüneti vonaltól északra. A másik a szigeten lévő brit katonai bázisokat érinti, melyek a brit koronához tartozó területek, s amelyekre az EU joghatósága nem terjed ki. A szigetország tehát ezekkel a megszorításokkal vált az Unió tagjává 2004. május 1-jén.

Az EU-csatlakozással párhuzamosan zajlott egy másik folyamat is: az ENSZ kereteiben zajló rendezési kísérlet, amelyet a világszervezet főttitkárnak neve alapján Annan-tervre kereszteltek. A rendezésre irányuló erőfeszítések ugyan ENSZ-keretek között zajlanak, de azok politikai és jogi szempontból szorosan kötődnek az Európai Unióhoz, a Ciprusi Köztársaság tagságához, hiszen bármilyen rendezési megállapo-

dás is szülessék egyszer, annak most már az EU jogrendszerébe is illeszkednie kell. Sokak, de legfőképpen az EU és az ENSZ várakozása szerint épp a csatlakozás folyamata kellett, hogy lökést adjon a rendezésnek, hiszen a török ciprióták előtt felvilágotlanta annak lehetőségét, hogy harminc évi elszigeteltség után egy lépéssel az európai nemzetek családjába kerülhessenek. Törökország, amely szintúgy az EU kapuján kopogtat, három évtized után először mutatkozott késznek arra, hogy egy átfogó rendezés keretében kivonja csapatait a szigetről. A biztató előjelek azonban kevésnek bizonyultak. A rendezési tervre az EU-csatlakozás előtt egy héttel megrendezett népszavazáson a görög ciprióta közösség 76 százaléka mondott nemet, ami az Unió felsővezetésében egyrészt meglepetést, másrészt csalódást keltett. Günter Verheugen, akkori bővítésért felelős biztos a nemzetközi közvélemény és az európai közösség félrevezetését emlegette, utalva a ciprusi kormányzat Annan-tervvel kapcsolatosan korábban tett pozitív megnyilvánulásaira. Görög ciprióta részről viszont úgy érezték, hogy az Annan-terv az EU-csatlakozást megelőző időszakban Ankara nagyobb politikai súlya, illetve London és Washington hallgatólagos támogatása révén hátrányukra változott. Emiatt a köztársasági elnök TV-beszédében a rendezési terv szavazásra bocsátott verziójának határozott elutasítására szólított fel, s ez szemmel láthatóan találkozott a lakosság érzelmeivel. Nem kis szerepet játszott ebben az a megfontolás is, hogy Nicosiának az EU-tagság, az amögött álló komoly politikai erő, az azt jellemző szolidaritás és azok a politikai elvek, melyekre a Közösség épül, együttesen olyan plusz támogatást jelentenek, melyek révén kedvezőbb kompromisszumot lehet elérni a török cipriótákkal és Törökországgal a rendezésről később, kötött határidők és döntőbíró nélkül folytatandó egyeztetéseken.

## **Török ciprióták helyzete a csatlakozást követően**

A rendezés hiányában az Európai Unió a népszavazáson az Annan-tervet támogató török ciprióták nemzetközi elszigeteltségének oldása és gazdasági felemelkedése mellett emelte fel szavát. 259 millió eurós segílyt különített el a sziget északi részének megsegítésére, elsősorban infrastrukturális fejlesztésekre, illetve különleges feltételek kidolgozását irányozta elő a szigetrész és az EU közötti kereskedelem fejlesztésére. Ezek a rendelkezések azonban a mai napig nem kerültek alkalmazásra, mivel a Ciprusi Köztársaság vezetése – tartva a török ciprióta rész gyakorlati elismerésétől – nem fogadja el az északi rész és az EU-tagállamok közötti közvetlen kereskedelem lehetőségét. A pénzügyi segély kérdésében ugyan létrejött egy kompromisszum, de azt több tagállam csak egy csomagban hajlandó kezelni a pénzügyi segéllyel, attól tartva, hogy szétválasztásuk esetén a kereskedelemre vonatkozó elképzelés Nicosia ellenállásán végképp megbukik.

Megalkotásra került, és azóta több módosításon is átment az úgynevezett „Green Line Regulation”, azaz a Zöld Vonal Szabályozás, mely a személyek és áruk minél akadálymentesebb forgalmát kívánja elősegíteni a tűzszüneti vonalon. E rendelkezés célja szintén a török ciprióta irányítás alatti területek gazdasági fejlesztése, főként a kereskedelem és a turizmus lehetőségeinek bővítésével. Ennek keretében jelentősen

emelték a személyes ingóságként a tűzszüneti vonalon átvihető áruk értékét. A turizmus valóban megélenkült az északi részen, számottevően növelve az abból származó bevételeket. A kereskedelem szekere azonban nem mozdult ki a kátyúból, mert a török ciprióta üzleti partnerek szerint a déli részen keresztül való szállítás egyrészt gyakorlati szempontból is komplikált (pl. adminisztratív okokra hivatkozva nem engedik át délre az északról érkező tehergépjárműveket), másrészt ez plusz pénzügyi terhet róna az exportáló félre. (Egyelőre csak Ayios Dometios, Nicosia átkelőhelynél lehet árut délre vinni, délen a szolgáltatások árszintje jóval magasabb – ld. kikötői rakodás stb. –, az áfa visszaigényléséhez a cég bejegyzése, bankszámlanyitás szükséges a déli országrészben). Áruk esetében a TC Kereskedelmi Kamara állít ki eredetigazolást. Az így létrejött kereskedelmi ügyletek értéke a szabályozás elfogadása óta mintegy 1,2 millió euró, ami a teljes török ciprióta kivitelnek – 2004-ben 60 millió dollár – csak töredéke.

A sziget török ciprióta részeire a Ciprusi Köztársaság EU-csatlakozása minden tekintetben pozitív hatással volt. Lecserélődött – méghozzá demokratikus választások útján – a rendezést ellenző, Rauf Denktas névvel fémjelzett politikai vezetés, s helyette a sziget újraegyesítését zászlajára tűző párt vezeteti a jelenlegi koalíciót. A török hadsereg és a politikai elit elfogadja annak lehetőségét, hogy egy átfogó rendezés esetén megfelelő menetrend kialakításával kivonja csapatait a szigetről. A gazdaság – a fentebb említett korlátok mellett is – fejlődésnek indult. Ezen túlmenően sok török ciprióta vállalkozást délen, ami egyrészt a vásárlóerő növekedésével hozzájárul a piac élénküléséhez, másrészt a két közösség békés együttélésének lehetőségét bizonyítja.

## A ciprusi rendezés

A fenti pozitív elemek megléte mellett is le kell szögeznünk, hogy maga a rendezés 2004. május 1. óta egy lépéssel sem került közelebb. A formális logikát követve Kofi Annan főtitkár a rendezési tervet elutasító görög ciprióta felet kérte: írásban, részletesen fejtse ki, milyen változtatásokat javasol az Annan-terven ahhoz, hogy az elfogadható, s – ahogy maga is érvel – működőképes legyen. Erre a mai napig nem került sor. Minden érintett rendkívül óvatos egy új tárgyalási folyamat beindításával, mert tudja, hogy az esetleges kudarc messzi távlatokba tolja ki a sziget újraegyesítésének lehetőségét.

Az Európai Unió nem kívánja átvenni az ENSZ szerepét a rendezésben, annak ellenére sem, hogy egyik tagállama és egy társult tag is érintett a kérdésben. Anyagiilag hozzájárul bikommunális programok szervezéséhez, vagy éppen az ütközőzóna aknamentesítéséhez, a török ciprióták uniós felkészítéséhez. A ciprusi rendezés ügye ugyanakkor megkerülhetetlenné vált Törökország EU-csatlakozási tárgyalásainak napirendre kerülésével. A Ciprusi Köztársaság – mint a Közösség tagja – szavaz szomszédja felvételének kérdésében, a csatlakozásról a 25 tagállam tárgyal, s mivel a bővítés csak konszenzus alapján lehetséges, így gyakorlatilag azt bármikor megvethetőzhatja. Igaz, ezzel kapcsolatban Tassos Papadopoulos köztársasági elnök kifejtette: a vétó a nagyhatalmak fegyvere, Ciprus tisztában van azzal, hogy nem tartozik

ezek közé, s hogy a vétőzásnak ára van. Ugyanakkor a csatlakozási folyamat időről időre kényszerhelyzetet szülhet és fog is szülni Törökország számára. Kiváló példa erre a 2005 augusztusában-szeptemberében a vámunió kiterjesztésekor tett török különnyilatkozatról kialakult vita a COREPER (a tagállamok állandó képviselőinek, azaz az EU-hoz akkreditált nagyköveteinek bizottsága, Comité des représentants permanents) és az azt követő informális külügyminiszteri ülésen. A ciprusi pozíciókat látszik erősíteni az, hogy több tagállam belpolitikai indíttatásból másképp tekint ma a török csatlakozási folyamatra, mint 2004 decemberében, amikor döntés született a 2005. október 3-ai tárgyaláskezdésről. Nagyon keskeny az ösvény, melyen mind Nicosia, mind Ankara úgy tud haladni, hogy egyik se adja fel pozíciójának sarkköveit. Ciprusnak az az érdeke, hogy Törökország az Unióhoz való közeledés során elfogadja a Közösség által képviselt elveket és értékeket, s azok szerint is cselekedjen, mert ez adhat esélyt a ciprusi probléma számára is elfogadható rendezésére, biztosítékot az alku tiszteletben tartására, végrehajtására. E folyamat idő előtti megszakítása megint csak felbecsülhetetlen távolságba tolná ki a rendezés lehetőségét. Márpedig a rendezés hiányában a probléma egyre összetettebb lesz: egyrészt a tulajdonkérdés harmincévi rendezetlensége, másrészt a közösségek közti, a korábbi, erősen negatív propagandának köszönhetően kialakult bizalmatlanság a másikkal szemben egyre nehezebb feladatok elé állítják majd a politikusokat. Ezt az ellentétet Ankara tárgyalási folyamata során mindenképp fel kell oldani, bár az Európai Közösséghez való tartozás eddig ebben a tekintetben nem hozott változást.

## Gazdaság

Cipruson a szolgáltató szektorok részaránya rendkívül magas a bruttó nemzeti össztermék létrehozásában (78 százalék – ebből az idegenforgalom kb. 25 százalék). Évente 2,2–2,4 millió külföldi tölti szabadságát szervezeten a szigeten (a déli országrész lakossága 730 ezer fő!). Legtöbbjük az Egyesült Királyságból érkezik. A csatlakozást megelőzően Ciprus is vízumkötelezettséget kényszerült bevezetni a szintén nagy számban idelátogató, és fajlagosan sokat költő orosz turisták számára, ami a beutazások számának csökkenéséhez vezetett. Ezt Ciprus a vízum ingyenessé tételével próbálja kiegyensúlyozni.

Az EU-csatlakozás előtt a bejegyzett 47 ezer off-shore termelő és kereskedelmi vállalatból származó devizabevétel elérte az összes hazai termelésű áruexport értékét. EU-tagállamként az egységes európai piaci szabályozás nem engedi a hazai és külföldi cégek megkülönböztetését az adózás terén, így az off-shore cégek adóterhei fokozatosan a kétszeresére nőttek (4 százalékról 10-re), míg a ciprusiaké ugyanerre a szintre csökkentek, ami európai összehasonlításban még mindig kedvező, így az ilyen cégek elvándorlásából származó bevételkiesés nem rázta meg a gazdaságot.

A tengeri szállítás terén a korábbi liberális bejegyzési politikának köszönhetően ciprusi zászló alatt hajózott a világ hatodik legnagyobb szállítóképességű flottája. Mára a szigorodó előírások miatt a ciprusi flotta a 9–10. helyre csúszott vissza, de még így is az EU teljes forgalmának majd 20 százalékát ők bonyolítják le.

A hazai termelés nem fedezi a helyi szükségleteket, sőt a népességhez viszonyítva magas turistaforgalom miatt az import négy-ötszöröse az exportnak. Az EU részaránya a külkereskedelemben 52 százalék (export), illetve 54 százalék (import). Ciprus 2003-as gazdasági növekedési üteme 1,9 százalék volt, a 2004-es 3,5, 2005-re 4 százalékot jeleznek előre. Az áfa-szint növelése miatt az infláció 2003-ban 4,1 százalékot tett ki, míg 2004-ben 2,3 százalék volt. A költségvetési hiány 2003-ban 6,3 százalék volt, 2004-ben a nem végleges adatok szerint ezt sikerült 3 alá szorítani. A teljes államadósság a GDP 69,9 százalékát tette ki 2003-ban. A költségvetési hiány mérséklését elsősorban a közkiadások csökkentése (közalkalmazotti bérek befagyasztása, nyugdíjkorhatár emelése 63 évre), egyszeri adóamnesztia, a „szürkegazdaság” pénzeinek bevonása révén kívánják biztosítani. A szigorú költségvetési politika eredményességét jelzi, hogy 2005 májusától a szigetország csatlakozott az ERM II-höz, célja a 2008. január 1-jei csatlakozás az euróövezethez. A strukturális reformok folytatásával növelni akarják versenyképességüket, de a félállami cégeket (elektromos művek, távközlés, légitársaság) változatlanul állami kézben tartják. Magas az életszínvonal: az egy főre jutó GNP éves összege vásárlóerő-paritáson számítva 16 500 euró, ami a mediterrán térségben az egyik legmagasabb.

A munkanélküliségi mutató 5 százalék körül alakul, növekvő tendenciát mutat. A munkaerőpiacot az utóbbi években több tényező is lényegesen befolyásolta. A szigetország fejlettsége révén korábban is igényelte az olcsóbb munkaerőt, aminek eredményeképpen mintegy 35 ezer legális, és hozzávetőleg ugyanennyi illegális munkaerő szerepel a piacon. Ez a teljes lakosság 8–10 százaléka, ami jelzi a kérdés súlyát. Ezen munkaerő egy része rendkívül olcsó, harmadik világból érkező, szakképzetlen dolgozó. A kormány a csatlakozás óta megpróbálja ezt a csoportot kiszorítani a piacról azaz, hogy tartózkodási engedélyt nem hosszabbítja meg, újabbnak nem ad ki beutazási engedélyt, helyére török ciprióta vagy éppen közép-európai olcsó munkaerő léphet. Ez a folyamat nem zökkenőmentes, a munkáltatók mentalitása csak lassan alkalmazkodik a megváltozott körülményekhez, így 2005 nyarán többször előfordult, hogy magyar munkaerő is áldozatul esett az olcsó és igénytelen munkaerőhöz szokott munkaadók önkényének (túlóráztatás, nem fizetés, elfogadhatatlan szálláskörülmények stb.).

A kérdést tovább bonyolítja a szigetországban hirtelen megjelent menekültáradat. Ennek forrása egyrészt a korábban az országba „diákként” érkezett gazdasági menekültek csoportja, másrészt az északi területekre könnyen bejutó, de igazából az Európai Unió területére bevándorolni vágyó személyek, akik meglehetősen könnyen jutnak át a tűzszüneti vonalon. A menekültkérdésre vonatkozó nemzetközi szabályozás viszont megengedi, hogy a státuszt elnyerők legálisan munkát vállaljanak, s ez megnyújtja azt az időszakot, ami a harmadik világból származó munkaerő kiszorításához kell.

A piac liberalizálása révén a befektetések bővülésével és a szolgáltatások javulásával számolnak. Ennek ösztönzésére a fejlett technológiát képviselő területeken külön ösztönzőket vezettek be a csatlakozás óta. A magas munkaerőköltségek, illetve a viszonylag szűk piac mellett csak magas hozzáadott értékű termékeket érdemes előállítani. Ennek megfelelően hároméves programot dolgoztak ki 2004–2006-ra,

amelynek keretében a kis- és közepes vállalkozások technológiai fejlesztésre a teljes beruházási összeg 30 százalékát (a nagyvállalatok 20 százalékát) támogatásként megigényelhetik, a három év alatt összesen 300, illetve 600 ezer ciprusi font értékben.

A mezőgazdaság a GDP mindössze 3–4 százalékát adja, az ott foglalkoztatottak aránya is ennek megfelelő. Az EU-csatlakozás azonban érzékenyen érintette az ebben az ágazatban tevékenykedőket, hiszen felszámolta a vámterhek nyújtotta védelmet, s az így beáramló mezőgazdasági-élelmiszeripari termékek kiszorítják a versenyt nehezen álló hazai termelőket. Tovább nehezíti az agrártermelők helyzetét az olcsó munkaerő növekvő hiánya. Az ebből a helyzetből adódó elkeseredést jól tükrözték a hazaihoz hasonló traktoros útlezárások.

Az Európai Unió Alkotmányos Szerződését Ciprus a francia és a holland elutasítást követően is megerősítette törvényhozása által. Az idei évnek az Európai Közösséget érintő másik fő témája a 2006–2013 közötti időszakra szóló költségvetés. Ciprus – figyelembe véve az EU átlagának 75 százalékát meghaladó GDP-szintet – a közös költségvetés következő időszakától nettó befizetővé válik. Emiatt várhatóan arra helyezi majd a hangsúlyt, hogy a befizetések szintje az 1 százalékhoz közelítsen, hogy a szolgáltatások szabad áramlása elől minden akadály elháruljon. Kísérletet szándékozik tenni bizonyos kompenzációk elérésére sziget volta és periférikus elhelyezkedése kapcsán, illetve jogosnak tartja igényét az ún. „phasing-in” segélyekre, hiszen ő is csak most csatlakozott az Unióhoz.

A ciprusi átlagember mindvégig hitt és ma is hisz abban, hogy a szigetország újraegyesítése, a ciprusi probléma rendezése csakis úgy lehetséges, ha Nicosia maga mögött tudhatja a hetvenmilliós Törökországgal szemben az Európai Közösség támogatását. A csatlakozás értékét elsősorban az fogja meghatározni, hogy az EU a rendezésben mennyire tud katalizátor szerepet játszani, sikerül-e Ankarát az Európa felé vezető úton tartani. Ennek érdekében a ciprusiak nagy része kész komoly anyagi áldozatot is hozni.



KUTASI GÁBOR

## Nagy-Britannia és az Európai Alkotmány - A brit érdekvédelem és a brit hatalmi pozíció változása az alkotmányozás során

*A tanulmány áttekinti, hogy az Egyesült Királyság milyen szerepet töltött be az Európai Alkotmány szerződés megalkotásában. Ennek kapcsán megvizsgálja, hogy milyen külpolitikai hagyományok és megfontolások vezették a brit képviselőket, milyen belpolitikai erőviszonyok formálták a brit álláspontot. Így felmerül a szuverenitás értelmezése is. Sorra kerülnek a britek számára sarkalatos kérdések és az Alkotmány szerződést ellenzők véleménye is. Ezen kívül a szerző felmérte, hogy milyen következményekkel járt az alkotmányozás folyamata Nagy-Britannia európai politikai pozícióira.*

2000 decemberében, Nizzában az EU állam- és kormányfői politikai döntést hoztak arról, hogy az Európa jövőjéről szóló vitát intézményesíteni kell. 2001-ben a belgiumi Laekenben tartott csúcstalálkozón nyilatkozatot bocsátottak ki, amely kitérte az európai alkotmányozó Konvent megnyitására időpontját, meghatározta az összetételét, és megfogalmazta azt a mintegy félszáz szerteágazó kérdést, amelyekre a testületnek valamikor 2003 első felében választ kell adnia. Az „alkotmányozó gyűlés”, a Konvent 2002. február 28-án kezdte meg munkáját. Az általa kidolgozott alkotmány szerződés tervezete került 2004 októberében a Kormányközi Konferencia elé, amely azt el is fogadta.

### Az Egyesült Királyság tárgyalási alapját meghatározó tényezők

A brit szuverenitás védelme,<sup>1</sup> illetve azon ellenkezés, amelyet a szuverenitás az EU keretein belüli lehetséges feloldódása vált ki, mindig is jelen volt a brit politikában, mint erősen érzelmiileg meghatározott ok. A britek úgy képzelték, hogy a Churchill által megfogalmazott három ölelkező körből (USA, Nemzetközösség, Európa) Európa csak egy elem az ő külpolitikájukban. A brit nemzeti szuverenitás, valamint az angol parlament hatalmának a csökkentése elképzelhetetlen volt. A dicső történelmi múlt nagy hatást gyakorolt a háborút követő külpolitika alakulására. A Nemzetközösséggel fenntartott kapcsolatok továbbra is meghatározóak voltak, a britek számára ez jelentette a dicső történelmi múlt továbbélését. A briteket szoros kötelék fűzte a tengerentúlhoz is. Az Egyesült Államokra mindig is mint a legmegbízhatóbb politikai és katonai szövetségesre és a legfontosabb gazdasági partnerre tekintettek. Ez a kapcsolat nagyban meghatározta az európai kontinenshez fűződő kapcsolataikat. A belpolitikai elvárásoknak megfelelő magatartás jellemezte Nagy-Britanniát teljes európai közösségbeli tagsága során is. A kormányok a belpolitikai érdekekre hivatkozva hangsúlyozták mindig az együttműködés kormányközi jellegét.<sup>2</sup>

Nagy-Britannia európai uniós politikájában az alapvető szemléletváltozást a nemzeti szuverenitás újraértelmezése határozza meg. Ugyanakkor a közvélemény többsége még a realista felfogás szerint gondolkodik, amely a nemzeti döntéshozói szint hatalmának egyoldalú maximalizálását jelöli meg célként. Ez a politikai hatalom demokratikus delegálása miatt korlátozza a brit kormány nemzetközi mozgásterét. Az integráció és a nemzeti szuverenitás közti ellentétet a funkcionális felfogás oldja fel, ahol a szuverenitás az érdekvényesítő képességre vonatkozik, és nemzetközi szinten alkalmi koalíciókban elért eredményekben nyilvánul meg.

Tony Blair felismerése, hogy az Egyesült Királyság nem képes érdekeit érvényesíteni a nemzeti döntéshozatal autonómiájának mindenáron való megőrzésével, mert ha kimarad az integráció egyes fázisaiból, akkor csak az alkalmazkodás lehetősége marad meg számára.<sup>3</sup> Az integráció nem szüntette meg ugyanis a nemzeti érdekeket, illetve azok érvényesítési lehetőségét, hanem intézményi keretet teremtett azok ütköztetése számára. Blair részleges kudarcának oka, hogy ezt a brit politikai döntéshozók és a közvélemény többsége még nem így látja.

A britek célja, hogy erősödjön az EU külpolitikai aktivitása, annak tudatossága és elismertsége a kormányközi együttműködés keretei között. Közben a belpolitikai elvárásoknak is meg kell felelnie a brit EU-politikának. Az egyensúly-politikájukról ismert britek az Unió külső szerepét erősíteni kívánják, ugyanakkor tagállamok feletti hatalmát a saját szuverenitásuk kárára nem engedik növelni. A kormány aktív szerepet vállal a politikai együttműködésben, hogy erősítse nagyhatalmi ambícióit.

A német-francia közeledés, amely érzékelhető volt az agrárreform és az Unió elnöki pozíciójának terve kapcsán kötött külön megállapodáson, illetve az iraki háború során, a brittől eltérő, közös francia-német állásponton keresztül, veszélyt jelent a brit vezetői törekvésekre, és elszigetelte Blairt és a brit képviselőt az európai és a Konventen belüli politikában.<sup>4</sup> Az addigi politikai integrációval kapcsolatos brit-francia-német-spanyol hatalmi együttműködés gyakorlatilag megszűnt 2003-ra. Ugyan a vetélkedésben elszigetelődött az Egyesült Királyság, de ezzel csak még inkább a mélyítés ellen hangolódott. A francia és német nemzeti érdekközösségen tehát elbukott a valódi politikai integráció, mert együttműködés helyett a versengésben, külön megállapodásban, egymás kijátzásában látták kivitelezhetőnek saját elképzeléseiket. Ez akár azt is eredményezheti, hogy a blairi politikával végre Európa felé forduló Egyesült Királyság megint csak kívülállóként lesz hajlandó szemlélni az integrációs folyamatokat.

### **Az Egyesült Királyság számára sarkalatos kérdések**

A brit konventtagok annyira elégedetlenek voltak az alkotmánytervezettel a tárgyalások folyamán szinte végig, hogy még saját tervezettel is előálltak. David Heathcoat-Amory konzervatív párti küldött kirohanást intézett a tervezet ellen 2002 novemberében, mert szerinte a bonyolultsága és összetettsége folytán a bürokráciát erősíti, így az átláthatatlansága miatt a demokráciát gyengíti. (The Observer, 2002. november 3.) A munkáspárti képviselők arra figyelmeztettek, hogy az Unió az alkotmány mi-

att még bürokratikusabbá válik. Gisela Stuart munkáspárti konventtag úgy nyilatkozott, hogy szerinte túl bonyolult az EU közigazgatása, a döntés és felelősség nehezen lesz összeegyeztethető, és a politikai szélsőjobb lehetőségei is bővül-  
nének.<sup>5</sup> Tartalmilag is kifogásolták a tervezetet, amit a konzervatív Earl of Stockton sajátosan úgy fejezett ki, hogy alkalmatlannak nyilvánította Peter Hain kormányzati delegáltat a képviseletre, mert szerinte a francia-német integrációs törekvések jóval túlmutattak azon, amit az Egyesült Királyság elfogadhatott volna. Ugyanis a szociális törvényalkotás közösségi szintű szabályozásának, és az Európai Parlament olyan jogkörökkel való felruházásának terve, amelyek hasonló mértékűek lettek volna az amerikai kongresszus jogköreihez, a tagállami önállóságra törekvő Egyesült Királyság számára elfogadhatatlannak tűnt.<sup>6</sup> A brit álláspont szerint a nemzeti döntéshozói szinten kellene, hogy maradjon továbbra is az adópolitika, ezért elutasítják az adóharmonizációs törekvéseket. Továbbra sem engedik át a közösségi döntéshozói szintnek a szociális biztonság kérdését, félve attól, hogy saját forrásaitak tömeges mértékben más tagállamok állampolgáiraire kellene költeniük. Ugyanígy tartottak attól, hogy fel kell adniuk az évszázadok alatt kialakult brit büntetőeljárás jogot a közösségi harmonizáció miatt. Ugyancsak elleneztek a menekültügyi és bevándorlási politika, illetve az energiapolitika közösségi szintre emelését. Így a felsorolt szakpolitikák esetében kimaradási opcióval éltek (*opt-out*).<sup>7</sup> Ezen kívül egy közösségi védelmi egyezményt a NATO aláírásaként értelmeznének. Ezeket a területeken nem kívánták volna feladni a vétőjogból, blokkoló kisebbségből, mi-

nősített többségből eredő befolyásolási lehetőségüket. A föderális államközösségnek a brit képviselők nézete szerint nincs sem politikai, sem gazdasági realitása.

A politikai integráció továbbvitelére két fő irányzat alakult ki. Egyik a Németország által kezdeményezett föderatív jelleg, amely a központi irányítás szerepét növelné, a monetáris központosításhoz felzárkóztatná a fiskális irányítást, összehangoltabbá tenné a bel- és külpolitika különböző elemeit. Franciaország, féltve hagyományos politikai dominanciáját, amely még a második világháború lezárásának következménye, nem támogatná ilyen hatalmi centrum kialakítását. Inkább egy decentralizált konföderációt látna szívesen, amelyet a kis tagállamok is hajlandóak támogatni. Nagy-Britannia is emellé állt, bár leginkább nem változtatott volna a korábbi helyzeten. Ezt a tartózkodását jól mutatta már a monetáris uniótól való távolmaradása is. Ami a politikai integrációban a briteket leginkább aggasztja, az az önálló külpolitika részleges vagy teljes feladása.

2002 végén Peter Hain azt nyilatkozta,<sup>8</sup> kizárt, hogy az EU-t ezután Európai Egyesült Államoknak nevezzék, és a lakosoknak kettős állampolgárságot adjanak. Tony Blair szerint pedig a föderáció veszélyeztette volna az Egyesült Királyság szuverenitását. Ugyanakkor az ezzel egy időben kiadott „*British Agenda in Europe*” összefoglalója alapján a kormány álláspontját másként értékelték az elemzők. Eszerint a d’Estaing-féle kettős állampolgárság tervét ugyan le kell szavazni, de az európai állampolgárság ötletét nem akarta megakadályozni a brit kormány. Talán e kétarcúság miatt is bírálta a munkáspárti kormányt Michael Acram, a konzervatív árnyékkormány külügyi államtitkára azzal, hogy az sikertelenül pró-

bált felvázolni alternatívát a föderális Európával szemben.<sup>9</sup> Szerinte az Alkotmány a központosítással még inkább eltávolította az Uniót az állampolgároktól. A konzervatívok sokkal inkább ragaszkodnak a decentralizációhoz, ahogy ők nevezik, a demokratikussághoz. Evans-Pritchard [2002a] negatívként értékelte annak lehetőségét,<sup>10</sup> hogy az Egyesült Királyság elveszíthette volna az ellenőrzést a kül- és védelmi politika felett, és a törvényalkotási hatalmától is megfoszthatták volna a Konvent tervezete alapján. Tim Kirkhope konzervatív képviselő egyenesen diktatúrának nevezte az új szabályozási keretet. Talán az említett, német-francia kétoldalú közeledésnek köszönhető, hogy a brit képviselők 2003-ban újra ragaszkodni kezdtek a föderális szó alkotmánybeli elhagyásához. Hain kormány megbízott nyilatkozta 2003 márciusában,<sup>11</sup> hogy az Egyesült Királyság célja a nemzetállam megvédése, és ehhez a nemzeti parlamenteket kell erősíteni. Valószínű azonban, hogy ez az elhidegülés nem változtatott sokat a végkifejleten, mert Németország amúgy sem lett volna képes megnyerni sem Nagy-Britanniát, sem a kis államokat a föderatív mélyítés ügyének.

A biztonságpolitikának a britek kiemelt fontosságot tulajdonítanak, amely esetében lehetőség szerint a végsőig igyekeztek a saját érdekeiket érvényesíteni. Jack Straw nyilatkozta brit külügyminisztersége alatt, hogy a tömegpusztító fegyverek, a gonosztevő államok (*rogue states*) és a terrorizmus hármasa a legfenyegetőbb veszély manapság. Ezzel magyarázható, hogy Nagy-Britannia eddig mindenben támogatta az Egyesült Államokat a „megelőző” akciókban. Ehhez is kapcsolódik az új tagállamok felvételének támogatása, mert a kelet-közép-európai államok az atlanti

együttműködéstől várják biztonságukat és védelmüket.

Az Egyesült Királyság elutasítja, hogy a tagállamok közösségi védelmi garanciákat kapjanak az EU-tól, és ragaszkodik a kül- és védelmi politika tagállami hatásköréhez. Az 1998-as San Malo-i angol-francia csúcson a brit képviselőt szakított ugyan az euroszeptikus felfogással az Európai Biztonsági és Védelmi Politika (ESDP) terén, így a biztonsági kérdéseket megtartanák európai kormányközi szinten, viszont a védelmi kérdéseknek a NATO keretein belül kell megoldódnuk. Kormányközi keretek közt, de nem a NATO helyett. Vagyis e felfogás szerint területi védelmet ne lásson el az EU, mert azzal csak a NATO szerkezetét másolják és ismétlik meg, ráadásul nem tökéletes fedéssel a semleges EU-tagállamok miatt.<sup>12</sup> Nagy-Britannia számára azért fontos az európai védelem NATO-n keresztüli kivitelezése, mert ez esetben nem jár együtt a folyamat az integráció mélyítésével. Nem akar egy európai szuperállamot, de érdekében áll, hogy Európa szuperhatalomként befolyással legyen a nemzetközi politikai és gazdasági folyamatokra.

A brit kormány évek óta arra törekedett, hogy szétválassza egymástól a külpolitika védelmi és biztonsági kérdéseit, hogy ezzel akadályozza a közösségi kompetenciák bővülését. 2003 végén, a nizzai csúcson egyetértés született abban, hogy létrejöjjön egy közös EU- külügyminisztérium és a hozzátartozó miniszteri poszt. Ez azonban a tagállami külpolitikával párhuzamosan, párhuzamos intézményrendszeren keresztül fog működni. Bár ez utóbbi, uniós nagykövetségekben és diplomáciai szolgálatban megtestesülő forma is heves elutasításra talált a britek körében.<sup>13</sup>

## Az elnök és elnökség kérdése

A politikusok és a sajtó által egyik legfelkapottabb szervezeti javaslat az Unió vezetőjére vonatkozott. Eddig az EU elnökségét az ún. soros elnökség rendszerében oldották meg. Eszerint félévente váltják egymást a tagállamok kormányai az elnökségben, és az előző, az aktuális és a következő kormány, amely az elnökséget betöltötte, együttműködik. A kis államok félttek attól, hogy egy centralizált szervezési elvet követő elnökség esetén a nagyobb tagállamok abszolút befolyáshoz jutnak, hiszen így a Bizottság szerepe gyengül. Ők az eddigi soros elnökséget kívánták megtartani. A nagyobb államok viszont abbéli félelmüket hangoztatták, hogy a rotációs rendszer nem alkalmas, főleg a kibővült Unió irányítására. A nemzeti kormányok ugyanis nem képesek megfelelően képviselni a közösségi érdekeket. Ezért – Jacques Chirac francia elnök ötletét felhasználva és José Maria Aznar, akkori spanyol kormányfő támogatását élvezve – Tony Blair brit miniszterelnök terjesztette elő, hogy az EU-ban megszokott, de sokat bírált féléves elnökségi rotációt 2005–2006-tól váltsa fel állandó elnök. Eszerint az uniós kormányfők önmaguk közül választottak volna egy tekintélyes személyt állandó, „főállású” elnöknek, akinek a mandátuma 2,5–5 évre szóló volt. Így szerintük a választott elnök „arcot” és irányt adott volna az EU-nak, mindenekelőtt a közös külpolitikának. Később a francia-német hatalmi egyezkedés hatására született egy olyan javaslat, amely kétfős elnökséggel számolt.

Az eredeti brit javaslat szerint az elnököt a tagállamok nevezték volna ki. A nagy ívű módosítási tervek első jele volt 2003. január elején Joschka Fischer német külügyminiszter azon javaslata, hogy

az elnököt az Európai Parlament választja, és ő legyen mind a Tanács, mind a Bizottság elnöke. Ez a Parlament jogkörének bővülésével járt volna a brit külpolitika rovására, ezért nem volt elfogadható Nagy-Britannia számára. Ezzel párhuzamosan történt, a Konventen kívül, hogy Németország és Franciaország egymás között megegyezett az agrártámogatások rendszerének reformjáról. E közeledés eredményezte azt is, hogy közösen terjesztették be a kettős elnökség javaslatát. Ez Joschka Fischer javaslatára épült, mert amellet, hogy az Európai Parlament választotta volna az elnököket öt éves mandátummal, a bizottsági és a tanácsbeli vezetői pozíciót megosztották volna a két személy között. A britek már csak azért sem támogatták ezt a javaslatot, mert a francia-német közeledés háttérbe szorította Nagy-Britanniát. Mindenesetre, hogy visszaszerezze a kezdeményezést, 2003 márciusában a britek a spanyolokkal közösen arra tettek javaslatot, hogy az elnöki mandátum négy évre szóljon, tagállami kinevezés mellett. Ez egyrészt jóval több, mint amit a féléves rotáció biztosít, de mégsem kellett volna módosítás nélkül a francia-német javaslatot támogatni.

Végül a nagy tervek ellenére megmaradt a soros elnökség rendszere, csupán a trojkának nevezett, egymást követő mindenkori három nemzeti kormány együttműködését fűzték szorosabbra. Az elnöki pozíció ötlete pedig mindössze az Európai Tanácson belül, illetve a kiemelt EU-külügyminiszteri posztban élhet tovább, ha az Alkotmányszerződés életbe lépne.

## A régiók szerepe<sup>14</sup>

Peter Hain, az Egyesült Királyság kormányának konventbeli képviselője terjesz-

tette elő azt a javaslatot, amely bővítené a régiók és önkormányzatok szerepét. Itt is felfedezhetjük, hogy az Egyesült Királyság a föderális irányvonal gyengítésére törekedett. A felvétel szerint a régiók és az önkormányzatok is felülyelik a szubszidiaritás elvének alkalmazását, és ezt a kapcsolódást szerződés módosításban is rögzítsék. A Bizottság legyen köteles meghallgatni a régiókat azon közösségi politikák esetében, amely érinti azokat. A Régiók Bizottságát szükséges volt megreformálni, hogy nagyobb befolyása legyen. Mindezen ötleteket arra hivatkozva vetette fel, hogy az Egyesült Királyság területén ez már kipróbált rendszer volt, hiszen Wales, Skócia és Észak-Írország önálló közigazgatással és korlátozott törvényalkotói joggal rendelkezik. Mindez válasz volt arra a kezdeményezésre, hogy a politikai integráció egy szuperállam felé haladjon. Azonban ezen a ponton el kell gondolkozni a szubszidiaritás tartalmán a föderalizmus keretei között.

A szubszidiaritás először egy 1931-es pápai enciklikában<sup>15</sup> merült fel, amely szerint az állami hatalomnak meg kell hagynia azokat a jogköröket és feladatokat a kisebb közösségek hatáskörében, amelyeket azok maguk is el tudnak végezni. A föderális kormányzási formán belül, amely a (politikai) közösséget szintekre osztja, a szubszidiaritás csak úgy értelmezhető, hogy az a feladatok és hatáskörök különböző szintek közötti elosztásáért felelős rendező elv. Az európai integráció mélyítése viszont a döntéshozói szintek közötti rivalizálási verseny eredménye,<sup>16</sup> mint azt a kormányközi jelleg megtartásáért küzdő brit példa is bizonyítja. Tehát a föderális irányításban, amely leegyszerűsítve a döntéshozói szintek alá-fölrendeltségi viszo-

nyát jelenti, a szubszidiaritás feltételezi a szintek közötti konkurenciát. Az EU esetében pedig ezen elv alkalmazása egyértelműen a nemzeti döntéshozói szintet hivatott gyengíteni.

A régiók szerepének növelése tehát beleillik az integráció mélyítésének folyamatába, hiszen ezáltal megkerülhetővé válik a tagállami szint. Ugyanakkor a brit javaslat nem ezt a célt szolgálja, de Nagy-Britannia számára talán mindegy is. A brit régiók valószínűleg képesek lesznek egységesen viselkedni. A nemzeti különbözőség felett összefogja őket a brit öntudat. Esetleg ez a dél-tiroli, elzászi, katalán, vallon és flamand, nyitrai vagy a későbbiekben az erdélyi, vagy a török és görög részre oszló ciprusi régiók esetében nem biztos, hogy így lesz.

### **Az euroszeptikusok véleménye**

Az ellenzök tábora az Alkotmányt a politikai unió felé tett lépésnek tartja, mert szerintük a brit kormány nem képviselte eléggé a nemzeti döntéshozatal megerősítését a kitüntetett témakörökben (uniós külügyminiszter I-27, büntetőeljárás III-171, energiaszabályozás III-151, főügyész III-175, Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról<sup>17</sup>). Ennek azonban ellentmond az Egyesült Királyság számára biztosított kimaradási jogok köre (lásd 12. lábjegyzet). Állításuk szerint, noha a föderáció megvalósítása nem szerepel kimondva az Alkotmányszerződésben, az egyes szakpolitikák szabályozásánál ez a jelleg erősödött meg. Továbbá a politikai unió csakis a monetáris unióval együtt képzelhető el, ezért igazából a kettő elfogadása vagy elutasítása egy téma és egy döntés. Bár szerintük egyik-

re sincs szüksége Nagy-Britanniának – az egyik elutasítása maga után vonja a másik szükségtelenségét is.<sup>18</sup> A politikai unió rémével fenyeget számukra az is, hogy az Alkotmány szerződés III-71. cikke az ECOFIN és a Bizottság számára jogot biztosít arra, hogy „átfogó iránymutatásokat”, „szükséges ajánlásokat” adjon ki, „többoldalú felügyeletet” gyakoroljon adott tagállam felett, és azt „figyelmeztetésben részesítse”. Ez az ellenzők értelmezésében egyértelműen a fiskális politika közösségi befolyásolását jelenti. Ugyanis, ha a monetáris politikáért az Európai Központi Bank felelős, kizárásos alapon a fenti útmutatások csakis a fiskális politikára vonatkozhatnak. Az európai pénzügyminiszteri poszt ötlete egyes következményének látták, hogy hamarosan akár az adópolitika is „föderális” szinten dől majd el. Gazdasági hatások szempontjából attól félnek egyesek, hogy a közösségi döntéshozatali és intézményi hatáskörök kiterjesztése a rosszul teljesítő, de meghatározó gazdaságok (Franciaország, Németország, Olaszország) rossz gazdasági eredményeit is kiterjeszti a többi tagállamra, többek között a brit gazdaságra is, mert a központosítással csökken a rugalmasság.<sup>19</sup>

További kifogásuk volt, hogy a szubszidiaritást az erről szóló jegyzőkönyvben csak föderális nézőpontból értelmezi az Alkotmány szerződés, amely nem a nemzetállamot erősíti, hanem a közösségi beavatkozásnak teremt alapot.<sup>20</sup> Ez teljesen megalapozott vélekedés, ha a szubszidiaritás fenti értelmezését tekintjük. Ezen kívül az ellenzők az Alkotmány szerződés „hűségzáradékát” (loyalty-clause)<sup>21</sup> is úgy értékelték, mint a centralisták támadását a szuverenitás ellen. Sőt

nem csak a nemzeti önállóságot féltették, de az is megfogalmazódott, hogy ez a demokráciát is felszámolná.

## Népszavazás az Alkotmányról

A Blair-kormány eredetileg nem akart népszavazást. Arra hivatkozott, hogy a britek nem szoktak szavazni nemzetközi szerződésekről. 2004 áprilisában kénytelen volt megváltoztatni a véleményét a közvélemény nyomására. Mégsem volt váratlan a referendum meghirdetése ez ügyben, mert a közösségi tárgyalások során megegyeztek egy népszavazási kampányban, illetve a Konvent elnöke is erre buzdította a tagországokat, hogy növeljék az Alkotmány szerződés legitimitását.

A brit népszavazás valószínűsített időpontja mindenképpen 2006 volt. Egyfelől, mert az Alkotmány szerződés záró rendelkezései szerint ez a végső határidő, másfelől, mert 2005 választási év volt Nagy-Britanniában, illetve ugyanebben az év második felében kezdődött a brit soros elnökség az Unióban. A népszavazás bukást hozhatott volna az Alkotmány szerződés elfogadását támogató Blair-kormányban a 2005-ös parlamenti választásokon, ha a népszavazás az EU-ellenes lelkületet aktivizálta volna a szavazókban. Másrészt a brit elnökség presztízse nem viselne el egy esetleges elutasító népszavazást az Alkotmánnyal szemben. Ezért az eredeti tervek szerint 2006 tavaszán lenne a brit népszavazás. A közvélemény többsége egyelőre elutasítja az Alkotmány szerződést. 2004 áprilisában a *The Sunday Telegraph* felmérése szerint a megkérdezettek 68%-a az Alkotmány szerződés ellen szavazott volna, míg mindössze 21%-a támogatta volna. És, bár azóta az elutasítók aránya fo-

gyatkozik, míg a támogatóké növekszik, 2005-ben nem valószínűsíthető a támogató szavazatok többsége. Közben valószínűleg az euróról is tartani kell újabb referendumot. Kérdés, hogy érdemes-e összekötni a két témát. A brit Chris Patten, aki az EU korábbi külügyi biztosa volt, úgy gondolja, hogy a referendum valójában a brit EU-tagság megtartásáról vagy feladásáról szól. (The Observer, 2004. 04. 25.) Ami kellemetlen lehet a Közösség számára az az, hogy ezt a brit euroszeptikusok is hasonlóképpen fogják fel arra hivatkozva, hogy ezzel Nagy-Britannia marginalizálódna a Közösségen belül. Igazából egy esetleges elutasítás esetén nem volna kötelező kilépni az Unióból, de valóban érdemes lenne a briteknek és vezetőiknek elgondolkodniuk azon, hogy mit is keresnek az EU-ban, ha az integráció folyamatában mindent csak vonakodva, késlekedve vagy egyáltalán nem hajlandók elfogadni (pl. Római Szerződés, Nizzai Szerződés, eurövezetbeli tagság, Alkotmányszerződés).

2005 tavaszán azonban az Alkotmány-szerződésről tartott francia és holland népszavazás újrairta azokat a scénáriókat, amelyek elsősorban a brit népszavazás elutasító eredményétől féltették az Alkotmányszerződés életbeléptetését. Ezzel gyakorlatilag egy-két éves időtávra lekerült a brit szavazók és politikusok válláról az elutasítás felelősségének terhe. Viszont, feltehetően ezzel egyben „demoralizálták” is a brit társadalom azon részét, amelyik eddig támogatta az Alkotmányszerződést. Azonban, ha a francia és holland elutasítás társadalmi okait vizsgáljuk, kevés átfedés van a brit ellenzők érveivel. Hollandiában és Franciaországban elsősorban a belpolitikai elégedetlenség, illetve az EU bővítésével kapcsolatos ellenérzések játszották a főszerepet. Ezeknek nincs túl sok kö-

zük az Alkotmányszerződéshez, hacsak az uniós intézményekben való tagállami helyek elosztását nem tekintjük annak. Nagy-Britannia esetében a 2005-ös parlamenti választás megerősítette a Blair-kormányba vetett bizalmat, tehát belpolitikai elégedetlenségről nem lehet beszélni. A bővítés esetében pedig az Egyesült Királyság az egyik legaktívabb támogató volt eddig, a bővítés utáni egy év tapasztalatai pedig cáfolták a keleti munkavállalók áradatára vonatkozó spekulációkat. Tehát, mint a félelemre vagy ellenérvre alapot szolgáló esemény, a bővítés is elvethető a brit szavazók esetében.

Hollandia esetében az elutasítás mellett szóló érvként merült fel a közös költségvetéshez való kiemelkedően magas holland hozzájárulás miatti elégedetlenség is. Az Alkotmányszerződés jelenlegi formája nem érinti a brit költségvetési visszatérítésre vonatkozó opciót, amely kompenzálja az Egyesült Királyságot a nettó befizető pozíció esetén. Franciaország esetében említhető az erős származási nemzettudat, a nem teljesen reális, nagyhatalmi törekvésekben gondolkodó „*gloire*” tudat és az erre alapozott igény a nemzeti szuverenitásra. Nagy-Britannia kapcsán már felmerült a szuverenitás kérdése, ugyanakkor származási alapú nemzetképről nem lehet beszélni – ahogy egyébként Hollandiában sem.

A francia és a holland referendum eredménye bizonytalanná tette az Alkotmány-szerződés további sorsát, elsősorban az életbeléptetés szempontjából. Ez alapot teremtett arra, hogy a brit kormány függőben tartsa és elhalassza a népszavazást. Mindezek ellenére sem a brit társadalom, sem a politikai vezetők nem kerülhetik meg, hogy a jövőben állást foglaljanak az Alkotmányszerződés, és így – tágabb értelemben – az integráció

mélyítésében való brit részvétel ügyében. Továbbra is releváns maradt az a kérdés, hogy mi történne, ha a népszavazással a britek elutasítják az EU Alkotmányát. Nagy valószínűséggel nem akadályozná meg a többi tagországot, hogy egymás közt életbe léptessék, még ha jelenleg a záró rendelkezések minden országot egyetértését követelik is meg. Ugyanis van lehetőség az újratárgyalás kezdeményezésére 4/5-ös egyetértés esetén. Ezt a vélekedést támasztja alá az eddigi tapasztalat. Vagyis amikor Nagy-Britannia nem vett részt a Római Szerződés létrehozásában és aláírásában, nélküle is létrejött az EGK. Amikor elutasította az egységes valuta bevezetését, mégis létrejött az euróövezet. Ezek is bizonyítják, hogy Nagy-Britannia nem szükséges feltétele Európa további fejlődésének. Ugyan a politikai szóhasználatban elvetették a kétsébeeséses Európa kifejezést, de az egyes országok számára biztosított kimaradási jog (*opt-out*), illetve az újonnan csatlakozók alacsonyabb fejlettsége mégiscsak két övezetet hoz létre az Unión belül, amely legszembetűnőbben a GMU-tagság, illetve a tagságból való kimaradás között mutatkozik meg. Márpedig aligha tarthatja meg Unión belüli befolyását Nagy-Britannia, ha nem vesz részt az integráció elmélyített formájában, hiszen így számos közösségi szintű döntésbe nem lesz beleszólása.

Amúgy, ha a britek meg is tudnák akadályozni az Alkotmányszerződés alkalmazását, kérdés, hogy miért akarnák ezt megtenni. Ahogy Laming [2003] szellemesen megjegyzi, az Alkotmány alternatívája a Nizzai Szerződés, amelyhez képest előbbi előrelépést jelent a nemzeti döntéshozói szint számára. Az Alkotmány ugyanis beleszólási jogot biztosít a nemzeti parlamenteknek a Bizottság jogalko-

tó programjába, az európai érdeket világszinten egyértelműbben meghatározza, a Miniszterek Tanácsának szavazási rendszerét egyszerűbbé, a döntéshozatalt átláthatóbbá teszi.

### Következtetések

Ha a brit döntéshozók többsége nem lesz képes felismerni a nemzetközi rendszer és a nemzeti érdekérvényesítés lehetőségeinek változásait, akkor a „három ölelkező kör” koncepciójából fakadó előnyök is egyre inkább leszűkülnek az Egyesült Királyság számára. A korábbi gyarmatokból szervezett Brit Nemzetközösség államaik egyre kevésbé lesznek ráutalva a brit támogatásra. Az Egyesült Államok hegemoniája megtartásáért folytatott küzdelmében hajlandó lemondani szövetségesei segítségéről is, amely valószínűségét megerősíti a Bush-kormányzat újrávalasztása további négy évre, így Nagy-Britanniának legfeljebb másodhegedűs, kiszolgáló, esetleg az EU és az USA közti közvetítői szerep jut. Így marad a harmadik „kör”: Európa. Azonban az Unióból való részleges – főleg a döntéshozatalból való – távolmaradással az érdekérvényesítésből zárja ki magát az a tagállam, amelyik az integráció bizonyos szintjeit nem teszi magáévá (GMU, Alkotmányszerződés). Az már az EFTA-val is bebizonyosodott, hogy nem lehet a kontinensen belül alternatívát építeni az EU-val szemben. A minél több nemzeti autonómia megőrzésére törekvő brit álláspont egyrészt jelenti a konzervatívok dogmatikus kritikai álláspontját, másrészt a Blair-kormány azon törekvését, hogy Nagy-Britannia aktív hatalmi tényező legyen az EU-ban. Utóbbi főleg a biztonsági és védelmi politikai, illetve külügyi kez-

deményezéseiben volt tetten érhető a Konvent tevékenységében is.

A brit államfejlődésből következik, hogy Nagy-Britannia támogatja az EU szuperhatalommá válását, de nem úgy, hogy az egyben szuperállammá is váljon. Ezért adódik az a kettősség a brit álláspontban, hogy amíg a nemzetek feletti piaci környezet megfelelő számára, addig a politikai mélyítést akadályozza, késlelteti, és inkább a nemzeti döntéshozatali szint erősítését és a nemzeti politikák közti koordinációt támogatja.<sup>22</sup> Ennek köszönhető az EU-bővítés melletti határozott brit elkötelezettség, amely egyelőre semlegesíti a mélyítési törekvéseket, mert erőforrásokat von el. Emellett az új belépők nagy része is még saját nemzetállamát építgeti, így szövetséges lehet a nemzeti döntési jogkörök erősítésében.

Az Alkotmányszerződés népszavazáson keresztüli francia és holland elutasítása csupán késlelteti annak életbelépését, illetve az integráció mélyítését. Ez időt ad a brit politikásoknak és a brit társadalomnak. Azonban nem kerülhető meg Nagy-Britannia számára az az alapvető dilemma, hogy európai befolyása csak akkor tartható fenn, ha képes lépést tartani az integráció mélyülésének ütemével.

Ami talán lényeges kudarc Nagy-Britannia számára, azt nem az Alkotmányszerződés tartalmazza, hanem ami annak

tárgyalása során alakult ki. Nevezetesen az EU hatalmi centrumából való kiszorulás kezdeti jeleiről van szó, vagyis hogy Németország és Franciaország mellőzi az Egyesült Királyságot akkor, amikor bizonyos kérdéseket nagyhatalmi szinten akarnak megoldani vagy egyeztetni. A német-francia közeledés bizalmatlanságot szül a britekben. Ez megakadályozhatja a Blair-kormányt abban, hogy sikeres Európa-központú külpolitikát folytasson. Márpedig ez szükséges feltétele volna mind Nagy-Britannia számára a szervesebb uniós kapcsolódáshoz, mind az EU számára az integráció gazdaságilag sikeres mélyítéséhez és a brit gazdasági, pénzügyi potenciál kihasználásához.

Azzal, hogy az Alkotmányszerződés esetében is inkább a szerződésjellegét emelik ki a brit elemzők és politikusok, az EU kormányközi jellege melletti állásfoglalást hangsúlyozzák a jövőre nézve is. Csakhogy az EU perifériájával való kapcsolatkeresés pótcselekvés, amely miatt Nagy-Britannia is könnyen a periférián találhatja magát, legalábbis politikailag, hiszen elutasít mindenféle integrációmélyítést, amit ezért majd nélküle visznek végig a partnerországok. Így majd a három befolyási övezettől eljut az egy vazalluság pozíciójához. Akkor már csak az a kérdés, hogy az Egyesült Államok vagy az EU hűbérese lesz-e.

## Függelék

Brit képviselők az Európai Konventben (*dőlt betűvel a megfigyelők*)

Kormány: Peter Hain MP, Foreign and Commonwealth Office; *Baroness Scotland of Asthal, Foreign and Commonwealth Office,*

Nemzeti Parlament: Gisela Stuart MP, House of Commons, London; David Heathcoat-Amory MP, House of Commons; *Lord Tomlinson, House of Lords; Lord MacLennan of Rogart, House of Lords,*

Európai Parlament: Andrew Duff MEP; Timothy Kirkhope MEP; Linda McAvan MEP; *The Earl of Stockton MEP; Professor Sir Neil MacCormick MEP*

ECOSOC Bizottság: *John Little*

## Felhasznált irodalom

Barcow, John [\*] *Subsidiarity and the illusion of Democratic Control*, Constitution Briefing Paper # 03, [www.brugesgroup.com](http://www.brugesgroup.com)

Black, Ian [2002] *Britain rejects call to extend EU defence power*, The Guardian december 21.

Castle, Stephen [2003] *Constitution could make EU distant from voters*, The Independent március 13.

Congdon, Tim [\*] *Will the EU's constitution rescue the currency?* EU Constitution Briefing Paper # 06, [www.brugesgroup.com](http://www.brugesgroup.com)

Dóra Szilvia [2002] *A brit EU-politika változása*, EU Working Papers 1.

Európai Konvent [2004] *Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról*. [www.kum.hu](http://www.kum.hu)

Európai Konvent [2003] *Preliminary Draft*, [european-convention.eu.int](http://european-convention.eu.int), május 27.

Evans-Pritchard, Ambrose [2003] *Brussels elite accused over 'federalist coup'*, [www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk), február 7.

Evans-Pritchard, Ambrose [2002] *Britain facing the crunch in European integration*, [www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk) december 7.

Foreign and Commonwealth Office [2003] *UK proposes wider European Union role for regions*, [www.britain.usa.com](http://www.britain.usa.com), január 30.

Hain, Peter [2002a] *Speech in EU convention 21. March*, [www.obv.org.uk](http://www.obv.org.uk)

Hain, Peter [2002b] *Speech: Intervention by FCO*, Brüsszel, július 11. [www.uk-embassy.pt](http://www.uk-embassy.pt)

Howard, Michael MP [2004] *parlamenti felszólalás*, június 21. [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk)

Jamieson, Bill [\*] *A constitution to destroy Europe*, EU EU Constitution Briefing Paper # 02, [www.brugesgroup.com](http://www.brugesgroup.com)

Kiss J. László [2002] *A tizenötök Európai: Közösségi politikák – nemzeti politikák*, Osiris

- Laming, Richard [2003] *The European Constitution: twice as Nice*, www.euobserver.com, december 9.
- MacShane, Danis [2003] *Britain must not walk away from the new Europe*, The Observer április 13.
- Magiera, Siegfried [1994] *Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union* in Schneider, Heinrich –Wessels, Wolfgang [1994] *Föderale Union - Europas Zukunft?* Verlag C.H. Beck, München
- Magyarországi régiók brüsszeli Képviselőte [2002] *Hírlevél* IV. évf., 34.szám, október 13.
- Rapcsák János [2002] *Nagy-Britannia és az európai integráció: a vonakodó partner* in Kiss J. [2002]
- The Guardian [2003] *Blair and Aznar revail future of Euorpe*, március 4.
- The Guardian [2002] *Hain rejects federal advances*, október 29.
- Wintour, Patrick [2002] *Britain winning battle int he EU talks*, The Guardian november 21.
- (\* = nincs megjelölve dátum, 2002–2004 között keletkezett írások a www.brugesgroup.com honlapon)

### Internet-oldalak

www.euobserver.com;  
www.fcog.gov.uk;  
www.timesonline.co.uk;  
www.guardian.co.uk;  
www.telegraph.co.uk;  
news.bbc.co.uk;  
www.obv.org.uk;  
www.uk-embassy.pt;  
www.britain.usa.com;  
www.reuters.de;  
www.mti.hu;  
european-convention.eu.int;  
www.brugesgroup.com

### Jegyzetek

- 1 Dóra Szilvia [2002] 5–6. o.
- 2 Rapcsák [2002]
- 3 A realista szuverenitás-felfogás elértéktelenedését mutatja például a nemzeti, autonóm kamatpolitika esetleges hatástalansága: pl. az infláció mérséklése érdekében emelik a kamatlábat, amely hatására egyben növekszik a tőkebeáramlás, azaz a pénzkínálat, amely növeli az inflációt, tehát ezután a kamat csökkentésére van szükség.

- 4 MacShane [2003]
- 5 Castle [2003]
- 6 Evans-Pritchard [2002]
- 7 Lásd: Európai Konvent [2004] Alkotmányszerződés: Záróokmány/ B. Az Alkotmányhoz csatolt jegyzőkönyvek/ 13. Jegyzőkönyv a gazdasági és monetáris unió tekintetében egyes Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságára vonatkozó rendelkezésekről 4. és 5. cikk; 18. Jegyzőkönyv az Alkotmány III-130. cikke egyes vonatkozásainak az Egyesült Királyságra és Írországra történő alkalmazásáról; 19. Jegyzőkönyv a határellenőrzési, menekültügyi és bevándorlási politikák, valamint a polgári ügyekben történő igazságügyi, valamint a rendőrségi együttműködés tekintetében az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről 1. cikk; 34. Jegyzőkönyv az Unió intézményeire és szerveire vonatkozó átmeneti rendelkezésekről II. cím 2. cikk 4. bekezdés
- 8 The Guardian [2002]
- 9 news.bbc.co.uk
- 10 Evans-Pritchard [2003]
- 11 Castle [2003]
- 12 Black [2002]
- 13 Black [2002]
- 14 Foreign and Commonwealth Office [2003]
- 15 XI. Pius Pápa *Quadragesima Anno* enciklikája 80. cikkely, 1931. május 15; ugyanez megtalálható a Katolikus Egyház Katekizmusa 3. rész, 2. szakasz, 1. cikkely 1883. pont
- 16 Magiera [1994]
- 17 Howard [2004]
- 18 Congdon [\*]
- 19 Jamieson [\*]
- 20 Barcow [\*]
- 21 Európai Konvent [2004] az Alkotmányszerződés „hűségzáradéka”: I-5/2. Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvét követve kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást az Alkotmányból eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Alkotmányban megállapított célkitűzések megvalósítását.  
További előfordulás:  
I-15/2. A tagállamok az Unió kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják, és tiszteletben tartják az Unió e területen elfogadott jogi aktusait. Tartózkodnak az olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel vagy ronthatja annak eredményességét.  
III-195/2 A tagállamok az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják.
- 22 Kiss J. [2002] 11.o.

## Unió közvélemény

### Eurobarométer 2005

*Az Eurobarométer speciális nemzetközi kutatási együttműködés terméke, olyan mutatószámrendszer, amely az európai Gallup kutatóintézetek által készített monitoring felvételeket tartalmazza a tagországok polgárainak gazdasági, szociális, politikai attitűdjéről, várakozásairól az Unió fejlődésével kapcsolatban. A megkérdezettek véleményének százalékos megoszlását – igen, nem és nincs véleménye válaszok szerint – mutatja. A vélemények országok, végzettség, nemek, korosztályok, lakóhely stb. szerint természetesen erősen szóródnak, ebből képeznek egy, a tagországok együttesére kalkulált átlagszámot. Mivel a vizsgálatok témakörei és kérdései ismétlődnek, olyan, hosszabb távú trendek keletkeznek, amelyekből már megalapozott következtetéseket lehet levonni.*

A vállalkozás az európai közvélemény összhangolt felmérésére az Európai Bizottság ösztönzésére, 1970-ben indult, a Római Szerződést aláíró országok részvételével. A következő évben, 1971-ben a felmérés kiegészült a mezőgazdaság problémáival. 1973-tól mind tartalmában, mind földrajzi kiterjedésében változott a felmérés köre. A már kilenc tagot számláló Európai Gazdasági Közösségre kiterjedő kérdések kibővültek a polgárok szubjektív elégedettségére, az életminőségre vo-

natkozó felmérésekkel. 1974-ben indította el a Bizottság az Eurobarométer-sorozatot, azzal a megfogalmazott céllal, hogy képet kapjanak a közös piac és más európai intézmények iránti bizalom alakulásáról, az egyes országok kormányainak társadalmi-gazdasági prioritásairól. Ősszel és tavasszal az Európai Unió és intézményei támogatottságára, az életminőségre, a jövő esélyeinek megítélésére vonatkozó kérdésekre adnak választ a tagországok polgárai. 1980 ősztől a barométer vizsgálati köre kiterjed Görögország, 1985 ősztől Portugália és Spanyolország, 1990 ősztől Kelet-Németország, 1993 tavaszától Finnország, 1994 végétől Ausztria és Svédország, 2004-től pedig a legutóbb csatlakozott 10 ország polgáira is. Bővült a megkérdezettek köre is, a kezdeti négyezerről tízezerre, majd az 1990-es évekre elérte a 16 ezret, ma is ezen érték körül van.

Az Eurobarométer különböző típusú felmérésekkel, különböző témakörökben vizsgálja a tagországokban a közvélemény alakulását. Ezt a célt egy kiadványcsalád szolgálja, melynek tagjai: a standard (hagyományos) Eurobarométer, a speciális Eurobarométer jelentések, a tagjelölt országokról készült Eurobarométerek, a Flash Eurobarométer, végül az ún. minőségi tanulmányok.

A standard (hagyományos) Eurobarométerek 1974 óta évente kétszer, ta-

vasszal és ősszel készülnek. A nemzetközileg egységes kérdések az integrációs folyamat támogatottságára, az országok és az egyének gazdasági helyzetmegítélésére, az életminőségre, a szociális helyzetre, a kultúrára, a környezetvédelemre, a bővítésre, az információkkal való elégedettségre, az euróra, az európai szervezetek tevékenységével kapcsolatos problémákra irányulnak. 2005 közepéig összesen 63 ilyen kiadvány készült és jelent meg.

A legutóbbi standard Eurobarométer adatait 2005 májusában-júniusában vették fel, az eredményeket pedig júliusban tették közzé, már a francia és a holland népszavazás eredményeinek ismeretében. A felvételben harminc ország – 25 tag, két csatlakozó, két tagjelölt, és az észak-ciprusi terület – adatai szerepelnek. A 63. számú jelentés az Unió bővítése óta az első átfogó, már egy év tapasztalatait tartalmazó publikáció, érdemes ezért néhány főbb megállapítását összefoglalni, elsősorban a Magyarországra vonatkozó

felmérés adataira összpontosítva. A jelentés bevezetőjében a szerzők megállapítják, hogy a 2004. őszi felvételhez képest az európai polgárok kevésbé optimisták Európa jövőjét illetően, inkább bíznak saját sorsuk jobbra fordulásában. A régi és az új tagországok általában hasonlóképpen kedvezőbbnek ítélik tagságuk gazdasági következményeit, és hasonló mértékű abból származó haszonra is számítanak. E sorból jellemzően csak egy-két régi tagország lóg ki: például Ausztria, az Egyesült Királyság. Utóbbi polgárai rendre kedvezőtlenebbnek ítélik a tagság következményeit.

A gazdasági tényezők sorában az Unió lakosai leginkább a munkanélküliségtől tartanak, különösen erős a félelem ettől az újonnan csatlakozott országokban, ahol a munkanélküliség a gazdasági átalakulás következtében magasabb is. Az általános gazdasági helyzet miatti aggodalomnak a megkérdezettek mintegy harmada adott hangot, a bizonytalanságot a jövőt illetően a választ adók negyede

**1. táblázat. Az új tagországok polgárainak véleménye az uniós tagságról, %, 2005. tavasz**

Országok	A tagság általában jó dolog/1	Előnyös az ország számára/2
Ciprus	43	41
Cseh Köztársaság	49	56
Észtország	56	69
Magyarország	42	47
Lettország	59	72
Litvánia	42	57
Málta	40	53
Lengyelország	53	62
Szlovákia	54	63
Szlovénia	49	62
<b>Új tagországok együtt</b>	54	63

1. Általában véve jó dolognak véli-e, hogy az ön hazája tagja lesz az Európai Uniónak?

2. Mindent egybevetve hazájának több előnye, mint hátránya származik majd az uniós tagságból?

minősítette túl nagynek. Végül a gazdasági körülmények sorában az egészségügyi rendszer hiányosságaival, az inflációval, a migrációval kapcsolatos gondok általában 20 százaléknál kisebb arányban fordultak elő.

A nem gazdasági jellegű tényezők sorában egy évvel a tíz új tagország csatlakozása után az uniós tagság támogatottsága csökkent. Kettőből egy polgár támogatja a további bővítést. Romlott az Unió imázsa, megítélése is, bár az uniós tagországok lakosságának relatív többsége 2005 tavaszán is pozitív képet alkotott a Közösségről. A bizalom csökkenése érhető tetten a Bizottság és a Parlament megítélésének a romlásában is. Előbbi feltehetően az új biztosok megválasztási körüli hercehurcának is betudha-

tó. Csökkent az előző év őszi felméréshez képest az Alkotmányos Szerződés támogatottsága is, bár az európai polgárok többsége még mindig támogatja azt.

Számunkra különösen érdekesek a magyar lakosság válaszai. Arra a kérdésre, hogy „Általában véve jó dolognak tartja-e az európai uniós tagságot?” a megkérdezettek 42 százaléka válaszolt igenel Magyarországon, szemben a 25 ország 54 százalékos átlagával. Ezzel a magyar polgárok az osztrákok, a britek és a máltaiak után a legrosszabb minősítést adták. (2004 őszén ez az adat még 49 százalék volt.) Egy másik kérdésre – „Mindent figyelembe véve ön szerint országa kedvező vagy kedvezőtlen mértékét vonhatja meg az uniós tagságnak?” – a hazai választ adók 47 százaléka vála-

**2. táblázat. A régi tagországok polgárainak véleménye az uniós tagságról, %, 2005. tavasz**

Országok	Tagság általában jó dolog/1	Előnyös az ország számára/2
Belgium	67	69
Dánia	59	70
Németország	58	50
Görögország	48	58
Spanyolország	66	69
Franciaország	51	53
Írország	75	87
Olaszország	56	52
Luxemburg	80	72
Hollandia	77	67
Ausztria	37	41
Portugália	61	67
Finnország	45	50
Svédország	44	36
Egyesült Királyság	36	40
<b>Régi tagországok együtt</b>	57	59

1. Általában véve jó dolognak véli-e, hogy az ön hazája tagja az Európai Uniónak?

2. Mindent egybevetve hazájának több előnye, mint hátránya származik-e az uniós tagságból?

szolt igennel az EU 25-ök 55 százalékos átlagával szemben. Ennél rosszabb mérleget csak a jellemzően euroszeptikus osztrákok, a britek és a svédek vontak. Mondhatni tehát, hogy gazdasági tekintetben a csatlakozás első évének mérlege a magyar polgárok szerint nem túl kedvező. A gazdasági prioritások közül Magyarországon is a munkanélküliséget, valamint a szegénységet tartják legfontosabbnak.

Sokkal kedvezőbb a kép a nem gazdasági természetű kérdésekre adott válaszok alapján. Az Európai Parlamentben például a legnagyobb mértékben a 25 tagország közül a magyarok bíznak (71 százalék), hasonlóképpen magas az elfogadottsága az Európai Bizottságnak is (65 százalék). A 25 uniós ország átlaga: 52, illetve 46 százalék. Feltűnően rossz a megítélése a két intézménynek a demokrácia példaképeként tartott Egyesült Királyságban (35, illetve 50 százalék). A magyar parlament tevékenységének hazai rossz megítélése alapján nehezen magyaráz-

ható ez a bizalom, ami még a tagság első évében növekedett is (68-ról 71 százalékra). Magas az Alkotmányos Szerződés hazai támogatottsága is: az Eurobarómeter alapján a 78 százalékos „igen” válaszok aránya a legmagasabb a 25 ország között, amelyeknek átlaga csak 61 százalék. A magyar lakosság körében az uniós átlagnál magasabb a közös védelmi, biztonság- és külpolitika támogatottsága is. Az európai politikai unióra a megkérdezettek 73 százaléka választott igennel, az uniós 48 százalékkal szemben. Érdekesek a demokrácia érvényesülésére vonatkozó kérdésekre adott válaszok. A magyar választ adók mindössze 27 százaléka elégedett a demokrácia hazai állapotával, ezzel szemben az Unióban érvényesülő demokratikus viszonyokat 52 százalékuk tartja megfelelőnek.

Mi lehet az oka, hogy miközben a demokrácia intézményei szempontjából a Közöségi jó példa, a csatlakozásból származó gazdasági hasznot a magyar lakosság kevésnek ítéli? A gazdasági haszon viszony-

**3. táblázat. Az új tagországok polgárainak véleménye a Parlentről és a Bizottságról, %, 2005. tavasz**

Országok	Európai Parlament/1	Európai Bizottság/2
Ciprus	62	49
Cseh Köztársaság	51	53
Észtország	59	53
Magyarország	71	62
Lettország	56	72
Litvánia	47	65
Málta	58	60
Lengyelország	52	59
Szlovákia	63	56
Szlovénia	66	64
<b>Új tagországok együtt</b>	<b>58</b>	<b>59</b>

1. Általában véve bízik az Európai Parlamentben?

2. Általában véve bízik az Európai Bizottságban?

**4. táblázat. A régi tagországok polgárainak véleménye a Parlamentről és a Bizottságról, %, 2005. tavasz**

Országok	Európai Parlament/1	Európai Bizottság/2
Belgium	67	59
Dánia	56	54
Németország	46	31
Görögország	54	37
Spanyolország	50	43
Franciaország	50	49
Írország	57	51
Olaszország	66	44
Luxemburg	56	44
Hollandia	51	53
Ausztria	48	61
Portugália	63	67
Finnország	56	46
Svédország	51	43
Egyesült Királyság	35	50
<b>Régi tagországok együtt</b>	54	49

1. Általában véve bízik az Európai Parlamentben?

2. Általában véve bízik az Európai Bizottságban?

lag jól mérhető, érzékelhető, a demokrácia viszont a szomszédban mindig nagyobb. A demokrácia működésének megítélésében a 15-ök és az újonnan csatlakozott 10 ország közvéleménye között markáns különbség van. A 15-ök hazájukban kielégítőnek tartják a demokratikus intézmények működését, az Unión belüliekről

rosszabb a véleményük. Az új tagországok éppen ellentétesen vélekednek. A gazdasági előnyök rossz minőségében megmutatkozik a kormány és az ellenzék ellentétes vélekedése is a csatlakozás hasznáról.

**BECSKY RÓBERT**

### Felhasznált irodalom

Standard Eurobarometer, 1–63

[http://euro.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://euro.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

[http://euro.eu.int/comm/public\\_opinion/cceb/en.htm](http://euro.eu.int/comm/public_opinion/cceb/en.htm)

## Az EU fejlesztési politikájának helyzete a brit elnökség idején

*Az Európai Unió soros elnökségét 2006. második félévében betöltő brit elnökség tevékenységét nagy várakozások előzték meg. Nem csupán azért, mert az európai integráció történetében az Alkotmányszerződés francia és holland elutasítása „egy pillanatra” megálljt parancsolt a mélyítés folyamatának. Nem is csupán azért, mert az Unió többéves költségvetési tervezése során az előző luxemburgi elnökség által deklarált célt, a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó költségvetésről való politikai megállapodást – éppen részben a britek ellenállása okán – nem sikerült elérni, hanem mert az Egyesült Királyság a hagyomány szerint mindig „különcnek” számított Európa történelmében. Ez már abban is megmutatkozott, hogy az elnökség nem tett le részletesen kidolgozott elnökségi prioritásokat és programcsomagot az európai politizálás asztalára, hanem egy puritán „füzetecskében” (Fehér Könyvben), néhány oldalon foglalta össze a súlypontokat. Az máris látható, hogy a fajsúlyosabb problémák kezelése, mint amilyen a pénzügyi perspektíva is, nem képvisel mindent elsőprő prioritást. A britek, mint felelős, korábbi gyarmattartó ország, Európán kívülre (is) figyelnének. Az európai politizálást így mintha tágabb szöveggörnyezetbe helyezték volna, és az ENSZ-reform – világkereskedelmi tárgyalások – segélyezés – éghajlatváltozás hatásai szemüvegén keresztül vizsgálják. Az Egyesült Királyság céljai között kiemelt helyet képviselő európai uniós fejlesztési politikai elképzelésekről készítettük el elemzésünket.*

### 1. A fejlesztési együttműködés az Európai Unióban

#### 1.1. A fejlesztési politika kezdetei

Az Európai Közösségek fejlesztési politikájának története már a Római Szerződés (a továbbiakban: az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés, vagy EK-szerződés, EKSZ) aláírásával megkezdődött, annak ellenére, hogy a fogalom az EK-szerződésben expliciten nem jelent meg. Az EKSZ akkoriban hatályos szövege ugyanis „csak” a tagállamok külső területeivel, országaival való kapcsolatok rendezéséhez adott jogalapot (EKSZ 4. rész).

A közösségi fejlesztési politika kialakulásának történelmi, stratégiai és morális okai vannak. A történelmi okok egyike közismerten az alapító tagállamok gyarmattartó múltja. Az ötvenes években, a Közösségek megalapítása idején még több tengeren túli ország és terület különösen szoros kapcsolatban állt az ún. „réggi közösségi tagállamokkal”. Az egyik fordulópontot ezen országok vonatkozásában mindenképpen az 1960-as év jelentette, hiszen Kamerun 1960-ban szakadt el, és Belga Kongó ekkor kapta meg a függetlenséget Franciaországtól, Togo pedig ekkor lett független köztársaság. Függetlenné válik továbbá a volt Olasz Szomália, és egyesül a volt Brit Szomáliával Szomáli Köztársaság néven. Ugyanebben az évben Ghána köztár-

sasággá alakul, de tagja marad a Brit Nemzetközösségnek. Ciprust 82 éves brit uralom után független köztársasággá nyilvánítják, míg Laoszban megalakul a független kormány, függetlenné válik Mauritánia.

A volt gyarmatok önállóvá válásával párhuzamosan csökkent az EK Szerződés 4. részének jelentősége, ám ezen fejlődő országokat a függetlenség elnyerése után is erős politikai és gazdasági szálak kötik a tagállamokhoz. Ehhez nyújtott jogi biztontságot az EKSZ korábbi 328. cikke (jelenleg 310. cikke), amely lehetőséget biztosított arra, hogy a volt gyarmatokkal a Közösség speciális kapcsolatokat alakítson ki. Erre különösen a már említett morális okokból is szükség volt, de ezen kívül a függetlenné vált országok politikai rendszereinek stabilizálását is szolgálta, mivel az újdonsült államoknak számos problémával szembe kellett és kell még a mai napig is nézniük.

Ezek a problémák négy kérdéscsoport köré gyűjthetők: a népességrobbanás, az élelmiszerválság, az eladósodás, valamint a fejlődő országok belső és külső konfliktusai. Az élelmiszerválság egyik oka, hogy a fejlesztési együttműködésben a mezőgazdaságot egyre inkább elhanyagolták. Egyrészt maguk a fejlődő országok is alábecsülték az ágazat jelentőségét, másrészt maguk az adományozók is fenntartásokkal támogatták a mezőgazdaságot. A lakosság így tömegesen vándorolt el a városokba, az ipar, az infrastruktúra és a munkaerőpiac ezzel a rohammal azonban nem tudott lépést tartani, és a nyomornegyedek száma jelentősen megnőtt. Emellett ezekben az országokban a világtágnál jóval magasabb a népességnövekedés. A folyamatos helyi háborúk következménye pedig a hatalmas menekültáradat volt. Az adó-

sságválság tovább gyűrűzött, a nagyarányú hitelfelvétel, amelybe pedig a fejlődő országok belekényszerültek, az esetek többségében nem eredményezte a gazdaság talpra állítását.

A következő évtizedek folyamán „az anyaországoknak” érdekében állt, hogy a megváltozott körülmények között (főként az 1963-as és az 1969-es Yaoundé Egyezmények keretei között) is együtt tudjanak működni az érintett államokkal.

A hetvenes évek elején, az Egyesült Királyság csatlakozásával tovább bővült azon országok köre, amelyekkel az Európai Közösségnek és egyes tagállamainak szoros együttműködést kellett kialakítani. Ezekre a változásokra reagált – élve az akkori EK Szerződés 328. cikke által biztosított lehetőséggel – az 1975-ös Loméi Egyezmény, amely preferenciális elbánást biztosított a fejlődő országok számára. Különösen intenzívvé váltak továbbá a kapcsolatok a Maghreb (Algéria, Marokkó és Tunézia) és Mashreq (Egyiptom, Líbia, Jordánia, Szíria) országokkal, és az EGK egyre inkább nyitott Ázsia és Latin-Amerika felé.

Az említett okok mellett azonban a fejlesztési politika kialakulásának megértéséhez nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy egyrészt a fejlődő országok stratégiaileg az EK (és az EU) nélkülözhetetlen termelői, másrészt mint az EK, illetve az EU felvevő piacai is fontosak. Az EK-nak (illetve az Uniónak) azonban morálisan is kötelessége, hogy a világ egyik legfejlettebb régiójaként támogassa a világ gazdasági és politikai perifériáján, elmaradottságban élő országokat. A világ legszegényebb területei még mindig Afrikában, Latin-Amerikában és a Karib-tenger térségében találhatóak. Korábban a gyarmatosítás és a rabszolgaság miatt voltak nehéz helyzetben, jelenleg a hatal-

mas nemzetközi adósságok visszafizetésének kötelezettsége miatt.

1993-ban az Európai Unióról szóló Szerződés 177–181. cikkeivel különös jogalapot kapott a Közösség fejlesztési együttműködése, intézményesítették. Ugyan a fejlesztési együttműködés külön címként (jelenleg XX. cím) jelent meg az alapszerződések egyikében, az elsődleges jogban, a humanitárius együttműködés az említett cikkekben nem került külön említésre. A több évtizede intézményesített fejlesztési együttműködés sikeressége ma már – a rengeteg kritika ellenére – sem kérdéses. A végeredmény mindenki számára ismert, az EU és tagállamai a hivatalos nemzetközi fejlesztési segélyek 55%-át adják.

Az Európai Unió fejlesztési együttműködési politikája az ún. megosztott hatáskörbe tartozik. Nem zárja ki a tagállamok önálló politikájának gyakorlását, ugyanis megőrzik hatáskörüket kötelező erejű jogi aktusok elfogadására. Az Unió hatáskörrel rendelkezik ugyan egyes intézkedések megtételére, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására, de e hatáskörök gyakorlása nem akadályozhatja a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában. A többi megosztott hatáskörbe tartozó politikától eltérően, itt azonban nem érvényesül az a szabály, hogy ha egy kérdésben az Unió elkezdi szabályozni, akkor a kérdés automatikusan uniós hatáskörbe kerül.

A fejlesztési együttműködési politika célja a fent említett 177. cikk alapján a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés erősítése, a szegénység elleni küzdelem és a fejlődő országok zökkenőmentes és folyamatos integrálása a világ gazdaságba. E gazdasági és szociális célok mellett megjelenik azonban egy politikai célkitűzés is: a

demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletének minél erőteljesebb megvalósítása a fejlesztési együttműködés hatókörébe tartozó országokban. A 177. cikkben említett célkitűzések előmozdításához szükséges intézkedéseket az Európai Bizottság javaslatára alapján a Tanács, a Parlamenttel közösen, együttdöntési eljárás keretében fogadja el.

Az Unió fejlesztési politikája nemcsak a tagállami politikákkal van összhangban, hanem az EU szoroson együttműködik más nemzetközi jogalanyokkal is (Világbank, Nemzetközi Valutalap). Fontos emellett az is, hogy az EU többi politikája (különösen a közös mezőgazdasági, és a közös kereskedelmi politika) összhangban legyen a fejlesztési politikával, hiszen ezek önmagukban is hatással vannak a fejlődő országokra. Az interdiszciplináris összefüggések következtében tehát a fejlesztési politikának jelentős, a kereskedelmi politikát meghatározó dimenziója van, igaz azonban az is, hogy egyre inkább elkülöníthetők egymástól specifikus tevékenységei: a környezetvédelmi célú fejlesztés, az AIDS elleni küzdelem, az élelmiszerellátás vagy a humanitárius segélyezés.

A Tanács és a Bizottság 2000 novemberében nyilatkozatot fogadott el a Közösség fejlesztési politikájáról, amely értelmében a Közösségnek a jövőben a következő hat területre kell tevékenységét fókuszálnia:

- a kereskedelem és a fejlesztés közötti kapcsolatra;
- a regionális integrációra és együttműködésre;
- támogatnia kell a makro-ökonómiai politikákat;
- elő kell mozdítani a szociális szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést;
- nagyobb hangsúlyt kell helyezni a közlekedés fejlesztésére;

- az élelmiszerellátásra, a fenntartható vidékfejlesztésre és intézményfejlesztésre.

## 1.2. A fejlesztési együttműködés jogi és pénzügyi eszköz- és intézményrendszere

### 1.2.1. Jogi eszközök

A jogi eszközök egyik nagy csoportját az egyezmények jelentik. Ezek a nemzetközi egyezmények lehetnek többoldalúak, a Közösséget több partnerországhoz kapcsolva (pl. a Loméi Egyezmények), lehetnek kétoldalúak, amelyek részletesen határozzák a Közösség és egy bizonyos ország (pl. az egyes Maghreb-országok) közötti kapcsolatokat.

A Közösségnek a fentiekén kívül azonban van egyoldalúan biztosított eszközrendszere is, amely az Európai Közösségről szóló szerződés közös mezőgazdasági politikát szabályozó 133. cikkére és a pénzügyi és technikai segítségnyújtást szabályozó 308. cikkre épül. A 133. cikk az Általános Preferenciális Rendszert szabályozza, amellyel az EK egyoldalúan biztosít bizonyos preferenciákat egyes (általában) fejlődő régiók és országok számára. A 308. cikk pedig felhatalmazást ad a Közösség számára, hogy fejlessze a pénzügyi és technikai segítségnyújtást az ázsiai és latin-amerikai országok számára. Mindez főként élelmezési, humanitárius vagy az AIDS elleni küzdelmet célzó segítségnyújtást jelent.

### 1.2.2. Pénzügyi eszközök

*Az EU költségvetése.* Az EU fejlesztési segélyekre szánt összegeit az Unió költségvetése tartalmazza, földrajzi (mediterrán, ázsiai és latin-amerikai, illetve dél-afrikai

területek), tematikus és szektorális megközelítés szerint.

Az EU költségvetésének 4. kiadási kategóriája tartalmazza az Unió globális partnerként megvalósítandó céljaihoz kapcsolódó kiadásokat, így ide kerülnek a fejlődő országoknak nyújtott, a szegénység csökkentését szolgáló fejlesztési együttműködési politika támogatásai, ennek részeként az Unió költségvetésébe történő 2008-ra tervezett integrálását követően az Európai Fejlesztési Alap is. Itt szerepelnek továbbá a tartalékok (szükséghelyzetben nyújtott segély és hitelgarancia) is. E kategóriában olyan speciális tételek is megjelennek, mint a vészhelyzet, katasztrófa helyzet esetén humanitárius segélyeket biztosító, az Európai Bizottság ECHO (Humanitarian Aid Office) elnevezésű hivatala.

A fejlődő országok számára nyújtott közösségi segélyek széles területeket fognak át: makrogazdasági stratégiák kialakításától az intézményi struktúrák erősítésén, a szociális ellátás fejlesztésén, az élelmiszerellátás javításán, a környezetvédelmi beruházásokon keresztül a nők és férfiak közötti egyenlőség megteremtéséig.

Példaként említhető, hogy az EU 2005. évi költségvetésében a külső tevékenységre szánt kötelezettségvállalási előirányzat a 116,55 milliárd eurós összes kötelezettségvállalási előirányzathoz képest 5,22 milliárd euró.

*Költségvetésen kívüli pénzügyi eszközök.* Az Unió költségvetése mellett speciális pénzügyi eszközök, az Európai Fejlesztési Alap (European Development Fund, EDF) és az Európai Beruházási Bank (European Investment Bank, EIB) a fejlesztési együttműködést célozzák.

*Az Európai Fejlesztési Alapba* a tagállamok meghatározott elosztási kulcs

alapján kiszámított összegeket fizetnek be, így jelenleg még nem az EU-költségvetésből, hanem a tagállamok közvetlen hozzájárulásából működik. Közösségi jellegét az EDF annak köszönheti, hogy az ACP (afrikai, csendes-óceáni és karibi térséghez tartozó) országokkal kötött megállapodásokhoz kapcsolódik, és működtetésében részt vesz az Európai Bizottság.

Az *Európai Beruházási Bankot* azért alapították, hogy pénzügyi eszközökkel elősegítse a Közösség kiegyensúlyozott gazdasági fejlődését. Egyszerre közösségi intézmény és kereskedelmi bank. Egyéb tevékenységei mellett részt vesz mindazon fejlesztési megállapodások megvalósításában, amelyeket a Közösség kötött pl. a mediterrán térség államaival vagy az ACP-országokkal a Loméi Egyezmény keretében. Egy érdekes adat az EIB múltjából: 1998-ban 10,2 milliárd ECU hitelt nyújtott, amelyből 700 millió ECU az Európai Közösségen kívülre került. Tőkebefektetései azonban az EKSZ 130. cikkének megfelelően a Közösség politikai céljait követik. Kedvezményes hiteleket nyújt többek között a fejlődő országok számára. Emellett minden egyes, a Közösség által megkötött egyezményhez jár egy *speciális, öt évre szóló pénzügyi alap*.

Az Európai Unió fejlesztési kérdésekben együttműködik nem-kormányzati szervezetekkel (különösen, ami a társfinanszírozási projekteket illeti), és jelentős aktivitást fejt ki nemzetközi szervezetekben is.

### 1.3. Az ENSZ-csúcstalálkozóra készülve

Az ENSZ Millenniumi Közgyűlésén, még 2000 szeptemberében a tagállamok kinyilvánították, hogy a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése és a szegény-

ség leküzdése a legfontosabb céljuk. Ezzel kapcsolatban az ENSZ illetékes szervezete, az UNDP nyolc célkitűzést (Millennium Development Goals, a továbbiakban: Millenniumi Fejlesztési Célkitűzések vagy MDG) fogalmazott meg, amelyet 2015-ig a világ országainak el kell érniük. Az UNDP célkitűzései:

1. A súlyos szegénység és az éhínség leküzdése (a napi 1 USD-nél kevesebből élőkhöz arányának felére csökkentése).
2. A mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás (minden fiú és lány alapfokú oktatásban részesüljön).
3. A nemek közötti egyenlőség előmozdítása (nemek közötti beiskolázási különbségek kiegyenlítése az alap- és középfokú oktatásban 2005-re, a felsőoktatásban 2015-re).
4. A gyermekhalandóság csökkentése (az öt éven aluliak halandóságának 2/3-os csökkentése).
5. Az anyák egészségének védelme, a gyermekágyi halálozás csökkentése (a gyermekágyi halandóság 75%-os csökkentése).
6. A HIV/AIDS, a malária és egyéb betegségek leküzdése (a HIV/AIDS, malária és egyéb betegségek terjedésének megállítása és visszafordítása).
7. Fenntartható fejlődés környezeti szempontból (a biztonságos ivóvízhez nem jutók arányának felére csökkentése, 2020-ra a nyomormentesekben élők életkörülményeinek érezhető javítása és a fenntartható fejlődés elveinek a nemzeti politikákba való beépítése).
8. A világ országainak együttműködése a fejlődés érdekében (a fejlődéshez való segítségnyújtás az arra rászoruló országoknak adósságszolgálati, nemzetközi kereskedelem, hitelezés és segélyezés szempontjából).

Ezen célok megvalósításáért eddig azonban nem született sok valódi szerepváltozás. A fejlődő országok még mindig sokkal több pénzt költenek adósságtörlesztésre, mint egészségügyük és oktatásuk fejlesztésére. Éves jövedelmük arányában a gazdag országok ma kevesebb segílyt adnak, mint az 1960-as években, és a tendencia egyre rosszabb.

Annak ellenére, hogy 2000-ben az ENSZ-tagállamok a GNI (Gross National Income, bruttó nemzeti jövedelem) 0,7%-át odaigérték a fejlődő országoknak, a nagyobb donorországok közül csak 22 ország teljesítette eddig vállalását. 11 donoroország még határidőket sem jelölt meg e kötelezettségének teljesítésére. A segílyezést és az adósságok elengedését pedig még mindig több esetben feltételekhez kötik: a G7-országok segílyei majdnem 30%-ának feltétele, hogy a fejlődő országok a donoroországok termékeit és szolgáltatásait vásárolják meg.\*

A 2000-ben kitűzött Millenniumi Fejlesztési Célkitűzések eddigi megvalósítását felülvizsgáló, 2005. szeptember 14–16-án, New Yorkban tartott ENSZ-csúcsot nagy várakozások előzték meg, amelyek az első sajtóvisszhangokból ítélve nem igazolódtak be. *Louis Michel*, a fejlesztési és humanitárius segílyekért felelős európai biztos a találkozózt megelőzően fel is hívta a figyelmet: a jelenlegi helyzetet elemezve legalább 100 évbe telne, hogy elérjék a Millenniumi Fejlesztési Célokot Afrikában. Hangsúlyozta, hogy „többet kell tennünk, és azt jobban kell tennünk, kötelezettségvállalásainkat humanitárius, szolidaritási és egyben stabilitási szempontok alapján kell odaítélnünk”.

### 1.3.1. Az Európai Bizottság 2005. áprilisi javaslata

Az Európai Bizottság 2005. április 12-én három közleményt fogadott el, amelyek egyebek mellett a hivatalos fejlesztési támogatás (official development assistance, a továbbiakban: ODA) jelentős növelésére tettek javaslatot. Az Európai Unió több nemzetközi fórumon is hangsúlyozta, hogy a szeptemberi ENSZ-csúcstalkozó kiváló alkalmat kínál arra, hogy felgyorsítsák a 2000-ben megkezdett folyamatot. Számos jelentés is készült a tárgyban, amelyek azt mutatják, hogy több MDG megvalósítása akár évtizedeket vehet igénybe, amely az Európai Bizottság álláspontja szerint mind politikailag, mind morálisan elfogadhatatlan.

A Bizottság javaslata így három pillére épült: a fejlesztés finanszírozására, a fejlesztési politika koherenciájára és Afrika előtérbe helyezésére. A fejlesztés finanszírozása tárgyában készült javaslat két fő eleme: minden egyes tagállam vonatkozásában egyénileg meghatározott ODA-célkitűzés és egy összesített, az EU vonatkozásában meghatározott cél.

Az Európai Bizottság a 2005-ös évet illetően új, közbenső célra (a bruttó nemzeti jövedelem, GNI 0,56%-ának megfelelő támogatásra) tett javaslatot, végső célkitűzésként pedig úgy vélekedik, hogy 2015-re az uniós GNI 0,7%-át kívánja fejlesztésre fordítani. Emellett a közösségi politikák közötti nagyobb koherenciát, valamint a tagállamok és az EU tevékenysége közötti hatékony koordináció fontosságát hangsúlyozta.

A Bizottság javaslata alapján a tagállamoknak növelni kell az ODA-ra fordított költségvetéseik összegét azon a

\*www.vedegylet.hu

kötelezettségvállaláson felül, amelyet Monterrey-ben vállaltak. Az elképzelések szerint 2010-re új megvalósítandó célt tűztek ki minden egyes tagállam vonatkozásában: míg a régi tagállamokat illetően ez az arány 0,51%, addig az új tagállamok esetében 0,17%. Ezek összesítése adná ki az Unió 0,56%-os kötelezettségvállalását. Az új célkitűzéssel így az EU 2010-re 20 milliárd euróval többet fordítana a fejlesztésre, hiszen 2006-ban ez az összeg 46, 2010-ben viszont már 66 milliárd euró lenne, 2015-re pedig elérné a 90 milliárd eurót.

Annak ellenére, hogy az ODA növelésére fokozatosan (10 év alatt) kerül sor, a folyamat felgyorsítása jelentős terhekkel jár a nemzeti költségvetések vonatkozásában. Négy tagállam, Dánia, Luxemburg, Hollandia és Svédország már most elérte a GNI 0,7%-ának megfelelő ODA-t, és kötelezettséget vállalt arra, hogy legalább ezen a szinten tartja. Hat további tagállam (Belgium, Franciaország, Finnország, Írország, Spanyolország és az Egyesült Királyság) pedig már most külön menetrendet határozott meg annak érdekében, hogy már 2015 előtt elérje a 0,7%-os célkitűzést.

A fejlesztési együttműködési politika azonban önmagában nem elég ezen ambiciózus célok eléréséhez, a Bizottság ál-

laspontja szerint különösen fontos a más politikákkal való koherencia, „a fejlesztést célzó politikai koherencia” koncepciója. Különösen a mezőgazdaság, a kereskedelem és a környezetvédelem területe alkalmas arra, hogy szinergia alakuljon ki a fejlesztési együttműködési politikával. Minden ilyen politika számára a Bizottság általános orientációkat, „a fejlesztés koherenciáját célzó kötelezettségvállalásokat” („coherence for development commitments”) határozott meg, amelyek felgyorsíthatják ezt a megvalósítási folyamatot. A brüsszeli kollégium arra kérte ezért a Tanácsot, az Európai Parlamentet és az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságot, hogy az EU közös kötelezettségvállalása formájában fogadják el ezeket az orientációkat. A Bizottság javaslatot tett arra is, hogy 2005 szeptemberre és a következő értékelést végző konferencia között egy ún. koherenciajelentés készüljön.

Az Európai Bizottság közleményben hívta fel a figyelmet arra, hogy Afrikára kiemelt figyelmet kell fordítani. Különösen fontosnak tartja a kormányzás erősítését, a kontinens bekapcsolását a kereskedelembé, továbbá a társadalmi egyenlőség megteremtését és a fenntartható környezetet. Az Európai Bizottság szerint Afrika vonatkozásában az EU-nak

1. táblázat. A fejlesztési támogatások célkitűzései az EU-ban (ODA)

	2006		2010		2015	
	GNI%-ában	Millió euró	GNI%-ában	Millió euró	GNI%-ában	Millió euró
EU-15 (0,51%-os cél)	0,43%	45 788	0,58%	65 988	0,12%	24 054
EU-10-ek (0,17%-os cél)	0,09%	474	0,17%	993	0,16%	1 128
EU-25-ök (0,56%-os célkitűzés)	0,42%	46 262	0,56%	66 980	0,14%	25 182

Forrás: az Európai Bizottság számításai, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (MEMO/05/124)

azonosítania kell azokat a területeket, ahol versenyképességi előnyre tehet szert, és katalizátorként tud hatni más nemzetközi partnerek tevékenységére.

### 1.3.2. A 2005. júniusi Európai Tanács eredményei a kérdésben

A 2005. júniusi Európai Tanács a fenti javaslatoknak megfelelően megerősítette e kötelezettségvállalások tiszteletben tartása iránti szilárd elhatározását, és arról határozott, hogy új kollektív célt tűz ki az Európai Unió számára. Ennek értelmében 2010-re 0,56%-os GNI-arányos fejlesztési támogatást kellene elérni. Az állam- és kormányfők újból megerősítették, hogy a Tanács 2005. május 24-ei ülésén elért eredményeknek megfelelően azok a tagállamok, amelyek még nem érték el a 0,51%-os ODA/GNI arányt, kötelezettséget vállalnak, hogy költségvetés-elosztási folyamataik keretében 2010-re megvalósítják ezt a célt. Azok az uniós országok, amelyek már elérték ezt az arányt, kötelezik magukat erőfeszítéseik folytatására. Az Unióhoz 2002 után csatlakozott tagállamok, illetve amelyek még nem érték el a 0,17%-os ODA/GNI arányt, költségvetés-elosztási folyamataik keretében igyekeznek növelni a hivatalos fejlesztéstámogatásra szánt összeget, hogy 2010-re elérjék ezt a szintet. Azok az országok pedig, amelyek már elérték ezt az arányt, kötelezik magukat erőfeszítéseik folytatására. A további kategória-felosztás szerint a tagállamok kötelezettséget vállaltak, hogy 2015-re elérik a 0,7%-os ODA/GNI arányt, míg azon országok, amelyek már elérték, kötelezték magukat, hogy ezen arány fölött maradnak. Végül az EU-hoz 2002 után csatlakozott államok vállalták, hogy 2015-

re igyekeznek elérni a 0,33%-os ODA/GNI arányt.

Az Európai Tanács felkérte a Tanácsot, hogy a rendelkezésre álló források fenntartható és előrelátható módon történő növelése érdekében vizsgálja tovább a fejlesztésre szánt innovatív finanszírozási források legígéretesebb lehetőségeit. Az Európai Unió kifejezte elkötelezettségét amellett, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel együttműködve, eseti megközelítéssel keresztül megállapodásra jusson a többoldalú adósságteher további csökkentésének kiterjedését és módszereit illetően annak érdekében, hogy az adósságteher hosszú távon elviselhető legyen. Ezzel összefüggésben üdvözölte a G8-ak megállapodását a súlyosan eladósodott szegény országok többoldalú adósságának 100%-os könnyítéséről.

A 2005. júniusi Európai Tanács emlékeztetett továbbá arra, hogy a finanszírozási erőfeszítésekkel párhuzamosan javítani szükséges a hivatalos fejlesztéstámogatás minőségét és hatékonyságát, erősíteni kell a partnerországoknak szánt, megnövelt hivatalos fejlesztéstámogatási kapacitásokat és biztosítani kell annak életképességét. Az állam- és kormányfők hangsúlyozták továbbá annak jelentőségét, hogy a különböző politikákban és a nemzetközi együttműködésben figyelembe kell venni a globalizáció szociális dimenzióját.

Az Európai Tanács megerősítette, hogy az Európai Unió továbbra is figyelembe veszi a fejlesztési együttműködés céljait valamennyi olyan végrehajtandó politika területén, amely a fejlődő országokat érintheti. A 8. Millenniumi Cél, azaz a fejlesztés érdekében kiépített globális partnerség keretében az EU különleges erőfeszítést tesz a fejlesztési politikák

összefüggő jellegének előmozdítása és erősítése érdekében.

A 2005. júniusi Európai Tanács kijelentette továbbá, hogy az EU Afrika fejlesztését kiemelt célnak tekinti, és fokozza erőfeszítéseit annak érdekében, hogy az afrikai országokat hozzásegítse a Millenniumi Fejlesztési Célok eléréséhez. Ezzel összefüggésben az Európai Tanács megerősíti az Európai Uniónak azt a szándékát, hogy növelni kívánja a szub-szaharai Afrikának nyújtandó pénzügyi segély összegét azáltal, hogy – a különböző tagállamok prioritásainak tiszteletben tartása mellett – az ODA-ra megállapított forrásnövekménynek legalább 50%-át kollektíven az afrikai kontinensnek juttatja. A válsághelyzetből kilábaló és a törekeny államoknak nyújtandó segélyeket szintén emelni kívánják.

Az Európai Unió is tudatában van annak, hogy önmagában a segélyezés nem jelent megoldást. A Tanács ezért arra kérte a Bizottságot, hogy keressen olyan innovatív finanszírozási módokat, amelyek hosszú távú megoldást jelentenek a fejlődő országokra nehezedő adósságtérhek megoldása érdekében. A már meglévő finanszírozási formákat jóval hatékonyabban kell kihasználni, csökkentve a tranzakciós és az adminisztrációs költségeket. A Bizottság szerint az Európai Unión belül meg kell teremteni a jogszabályi kereteket arra, hogy a tagállami tendereljárások alkalmasak legyenek a kétoldalú segélyezésre. Növelni kell továbbá a kereskedelmi vonatkozású segélyek hatékonyságát.

*Peter Mandelson*, kereskedelmi biztos több alkalommal kiemelte, hogy csak a kereskedelemmel lehet gazdasági erővé alakítani a humanitárius segítséget. A gazdasági együttműködés lehetőségét az

afrikai országok is keresik, azonban a vezető gazdasági hatalmak kevés esélyt adnak az olyan megoldásoknak, mint például a tisztességes kereskedelemnek nevezett kezdeményezés, amely nagyobb lehetőséget teremtene a harmadik világ termelőinek.

### 1.3.3. Az Európai Bizottság szintézis-jelentése az eddigi eredményekről

Az Európai Bizottság a 2005. szeptemberi ENSZ-csúcs előkészítéseként ún. szintézis-jelentést állított össze arról, hogy az elmúlt öt évben hogyan járult hozzá az EU a világ legnagyobb donorként a Millenniumi Fejlesztési Célkitűzések megvalósításához. A jelentés alapját az Európai Unió 25 tagállamának 2004 és 2005 folyamán készített nemzeti jelentései képezték. A jelentésből átfogó képet kaphatunk az uniós fejlesztési politikáról és fontos megállapítások is leszűrhetők.

2000-ben az Unió még 15 tagállam képviselőjeként tett kötelezettséget a Célkitűzések megvalósítására, ezért 2004 júniusában a tíz új tagállam csatlakozását követően tartott Európai Tanács azonnal kijelentette, hogy az Unió megerősíti a korábban tett vállalásait. Ezek szerint az Európai Unió célja, hogy hozzájáruljon azon megfelelő bázis megteremtéséhez, amely lehetővé teszi a fejlődő országok számára, hogy elérjék a 2000-ben vállalt célokat. Annak érdekében, hogy a folyamatot megvalósítása közben lehessen értékelni, az Európai Bizottság a tagállamokkal, illetve más nemzetközi szervezetekkel együttműködésben (Világbank, UNDP, OECD) a 48 MDG-indikátorból kiválasztott 10 kulcsfontosságú jelzőszámot, amelyek a következők:

1. kevesebb, mint napi egy dollárból élők aránya a népesség körében;
2. öt éven aluli, alultáplált gyermekek aránya;
3. alapfokú oktatásban való részvétel;
4. alapfokú oktatást befejezők aránya;
5. lány-fiú tanulók aránya az általános és felső iskolában;
6. halálozási arány az öt éven aluliak körében;
7. az egyéves kort még be nem töltött, himlő ellen beoltott gyermekek aránya;
8. szakképesítéssel rendelkező jelenlétben történt szülések aránya;
9. 15 és 24 év közötti terhes anyák HIV-fertőzöttsége;
10. megfelelő minőségű ivóvízhez hozzáféréssel rendelkező lakossági arány.

A fenti indikátorok segítségével kapott eredményeket az egyes fejlődő országokról készült stratégiai jelentésekben (Country Strategy Paper) összegzik.

## 2. Az egyes MDG-célok és a vonatkozó uniós válaszok

Érdekes következtetések vonhatók le a Bizottság felméréseiből. A célok megvalósítását a már említett Hivatalos Fejlesztési Támogatás, valamint a kereskedelmi és adósságpolitika szolgálja. 2003-ban az EU-ból származó nettó ODA 33 milliárd eurót tett ki, ami a mindenkori legnagyobb EU által nyújtott asszisztencia volt. Igaz, a jelentésből is is kiderül, hogy a 2003-as megugrás részben annak köszönhető, hogy Belgium elengedte a Kongói Demokratikus Köztársaság adósságának egy részét. Más a kép azonban, ha az összesített GNI-hez viszonyítjuk, mert ekkor az 1990-es szinthez képest

1999-ig folyamatos mérséklődésnek lehetünk tanúi, ám 2000-ben a trend megfordult, és az akkori 0,32%-hoz képest 2003-ra 0,35%-ra nőtt. Az ENSZ GNI-arányos ODA célja 0,7%, ám az EU által vállalt és elért ODA többszöröse az USA és Japán 0,2 százalékos körüli értékének. Az Unióhoz 2004-ben csatlakozott országok közül Csehország az egyik első volt, amely támogatásokat fogadó országból donorországgá vált. Az új EU-tagországok egyébiránt a legkevesébé fejlett országok megsegítéséhez marginálisan járulnak hozzá.

Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül az általunk különösen fontosnak ítélt célkitűzések megvalósításában eddig elért eredményeket kívánjuk bemutatni.

### 2.1. Szegénység elleni küzdelem

Annak ellenére, hogy 1990 és 2001 között 250 millióval csökkent Ázsiában a kevesebb, mint napi egy dollárból élők aránya, és több mint 30 országban az elmúlt évtizedben 30%-kal esett vissza a szegények aránya, a szegénység még mindig több mint egymilliárd ember számára napi realitás. Az elmúlt évtizedekben különösen Ázsiában volt sikeres a szegénység elleni küzdelem, Latin-Amerikában, Észak-Afrikában és Nyugat-Ázsiában ennél jóval szerényebb eredmények tapasztalhatók.

A szegénységgel szorosan összefüggő probléma az adósságtörlesztés, amellyel kapcsolatban példaként Afrika országai emelhetők ki, ahol minden USA-dollár segély után nyolc dollárt fizetnek vissza. Afrika naponta kb. 22 millió font adósságot kénytelen törleszteni. Egyes elemzések szerint, amennyiben a szegénység tovább nő, akkor 2000-ig több mint 21

millió afrikai gyermek fog meghalni éhség vagy betegség következtében. Az afrikai adósság-probléma egyik legfőbb oka, hogy a 70-es években az „anyaországai” bankok hatalmas pénzüsszegeket kölcsönöztek a rászoruló országoknak. Afrika most négyszer annyit költ adósságtörlesztésre, mint egészségügyre.

Annak ellenére, hogy az adósság-probléma szembeötlő, a fejlett országok csak lassan kezdték el keresni a megoldásokat. Az EU erre való törekvését mutatja, hogy 1999 óta az uniós pénzügyi asszisztencia több mint 90 százaléka támogatások formájában ölti, mivel a tagországok felismerték, hogy a kölcsön-konstrukciókkal csupán a célország adósság-problémáit fokozzák. 1990-ben még 80% volt ez az arány.

A szegénység elleni küzdelem az EU fejlesztési együttműködésének egyik legfontosabb célkitűzése, aminek egyik legfőbb eszközét az ezen küzdelem tárgyában készített stratégiák képezik, amelyek elemzéseket tartalmaznak a szükségletekről és a rendelkezésre álló lehetőségekről. A szegénység elleni küzdelem azonban nemcsak a leginkább elmaradott országokban, hanem azon közepesen fejlett államokban is jelentőséggel bír, ahol rendkívül magas a szegények aránya. Az EU a rendelkezésre álló pénzeszközökből valamennyi rászoruló országnak kíván juttatni, az elosztás során megpróbál azonban olyan tényezőket figyelembe venni, mint a rászorultság, a nemzeti kormányok teljesítménye stb. Különösen Dánia, Finnország, Görögország, Írország, Luxemburg és Portugália hangsúlyozza, hogy főként meghatározott szektorokban kell nyújtani a támogatást az alacsony jövedelmű országokban. Írország például a kétoldalúan nyújtott támogatásainak több mint 80%-át a szub-szaharai Afrika hat országának biztosítja.

(Az 1990 és 2001 közötti időszak vonatkozásában készült OECD-statisztikák szerint a szub-szaharai régió lakosságának közel 45%-a élt naponta kevesebb, mint 1 dollárból. Ezt követi Dél- majd Kelet-Ázsia a 30% körüli aránnyal.)

Az egyes afrikai országok közül Mozambik 2001-ben hirdette meg PARPA elnevezésű programját (Plan of Action for the Reduction of Absolute Poverty), amelyhez a Közösség mellett 11 uniós tagállam külön, költségvetési támogatás formájában segítséget nyújtott. Annak ellenére, hogy automatikus összefüggés nem mutatható ki a Közösség támogatása és Mozambik gazdaságpolitikájának ezt követő eredményei között, mégis, a program végrehajtásával olyan makro-ökonómiai keret jött létre, amely évi több mint 7%-os gazdasági növekedéssel járt. Az eredményeket mutatja, hogy a kevesebb, mint 1 dollárból élők aránya még 1996–97-ben 38% volt az országban, addig ez az arány 2002–2003-ra 20%-ra esett vissza.

Magyarország, Németország és Franciaország szerint fontos a vállalkozásbarát környezet megteremtése, a közlekedésfejlesztés és a mikro-finanszírozás. Németország különösen a félig formális vagy informális decentralizált finanszírozási intézményeket támogatja. Az általa nyújtott támogatások először kisebb finanszírozási köröket hoznak létre, amelyeket összekapcsolnak a bankokkal és más pénzügyi intézményekkel.

## 2.2. Élelmezési segélyek

Egyes becslések szerint 2000-ben 800 millió ember volt alultáplált világon. Ázsiában, Latin-Amerikában, a csendes-óceáni és a karibi térségben sikerült az éhezők számát lejjebb szorítani, a ci-

vil konfliktusok, a szélsőséges időjárási viszonyok, a rendkívüli szárazság, az AIDS továbbterjedése miatt azonban növekedett ez az arány a szub-szaharai Afrikában, a Közel-Keleten és Észak-Afrikában.

Az Európai Közösség Élelmiszer-biztonsági Programja (Food Security Programme) az élelmiszerbiztonságot és a szegénység elleni küzdelmet együttesen kívánja kezelni. Azokban az országokban, ahol a szegénység miatt nincs megfelelő mennyiségű élelmiszer, a program keretében célzott költségvetési támogatást nyújtanak.

A közösségi kezdeményezések mellett az Unió egyes tagállamai más és más választ adnak a problémára. Az Egyesült Királyság például részt vesz az ún. élelmiszer-biztonsági hálózat (food safety net) megteremtésében és finanszírozásában Etiópiában. Az osztrák kormány információs kampányt kezdeményezett Ausztriában annak érdekében, hogy tudatosítsa a problémát az állampolgárokban. Németország különösen aktív az ételhez való jog elismertetésében és az ún. Jó Humanitárius Donorság elvének végrehajtásában. A tény pedig, hogy a szegények háromnegyede vidéken él, Franciaországot és Finnországot arra ösztönözte, hogy a vidékfejlesztés segélyezési programjaikban az egyik elsődleges célkitűzés legyen. Görögország a természeti kincsek hatékonyabb menedzsmentjét hangsúlyozza.

### 2.3. Egészségügyi segélyezés

Az Európai Bizottság 2002-ben közleményt fogadott el az egészségügynek a fejlődő országokban kialakult helyzetéről és a szegénység csökkentéséről [bizottsági azonosító száma: COM(2002)129

final]. Az Európai Unió is egyetért ezzel, hogy az egészségüggyel kapcsolatos MDG-k szervesen hozzájárulnak a szegénység csökkentéséhez.

Az EU számos kezdeményezést tett, akciótervet fogadott el ezen a területen, különösen három, olyan betegség (HIV/AIDS, malária és a tuberkulózis) vonatkozásában, amelyek leginkább sújtják a fejlődő országok lakosságát. Az Európai Bizottság ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy szorosan együtt kell működni a fejlődő országokkal. Megelőzőként törekedni kell az egészséges környezet megteremtésére, hiszen az olyan környezeti problémák, mint a rossz vízminőség, mind egészségi problémákat okozhatnak. Ösztönözni kell az egészségügy fejlesztését célzó befektetéseket és kutatásokat. Fontos azonban, hogy a magánszféra is szerepet vállaljon a folyamatban. Az egyik jó példa erre a „Global Fund to fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria” elnevezésű alapítvány.

Az egészségügy területén az egyik legnagyobb probléma a rendkívül magas halálozási arány az öt éven aluli gyermekek körében. Ez az ún. MDG4-es célkitűzés. Jelenleg a szub-szaharai térségben a legsúlyosabb a helyzet, ahol az alultápláltság, a rossz környezeti viszonyok (rossz minőségű víz, nem higiénikus orvosi ellátás) következtében a statisztikák tanúsága szerint 13 000 (!) öt éven aluli gyermek hal meg minden nap. A gyermekek jogairól szóló nemzetközi egyezmény rögzíti a gyermekek „túléléshez való jogát”, mindez azonban egyelőre csak elvi célkitűzés marad. Az ENSZ Közgyűlése 2002-ben rendkívüli ülést tartott, ahol közbenső célokat határoztak meg a 2000 és 2010 közötti időszak vonatkozásában. A védőoltások kiterjesztett prog-

ramja (Expanded Programme of Immunisation) célja, hogy 2005-re a gyermekek 90%-a védőoltásban részesülhessen.

A 2004. decemberi Európai Tanács ismételten megerősíti a Kairó/ICPD cselekvési program végrehajtásának, illetve a HIV-fertőzés és az AIDS elleni harcnak a fontosságát a Milleniumi Fejlesztési Célok elérése tekintetében. Üdvözli az e téren elért haladást, és nyomatékosan javasolja a Bizottságnak és a tagállamoknak, hogy fokozzák kötelezettségvállalásaikat az ENSZ-csúcstalálkozóra való felkészülés során. Az MDG4-es célkitűzés azonban szoros kapcsolatban kell, hogy álljon az MDG5-ös célkitűzéssel, amelynek célja az alultápláltság elleni küzdelem, és az MDG7-es célkitűzéssel, amely az anyák és az újszülöttek megfelelő védelemben részesítését célozza. Emellett a megelőzés és a megfelelő kezelés fontos eleme az egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő és igazságos hozzáférés biztosítása.

A szegény országokban évente félmillió várandós anya hal meg, ezért számos uniós tagállam támogatja az anyák és az újszülöttek egészségét védő „Safe Motherhood and Neonatal Health Partnership” programot.

#### 2.4. Fejlesztés- és kereskedelempolitika

Az uniós kereskedelmi politika legfőbb célja a fejlődő országok nemzetközi kereskedelmi rendszerbe történő, az egyenlőség elvét szem előtt tartó beágyazódásának elősegítése. Erre az EU három szinten, többoldalú, bilaterális és egyoldalú akciókon keresztül törekszik. Az Unió a Doha Kereskedelmi Tárgyalási Forduló során a zászlóshajója volt annak az elképzelésnek, hogy a fejlesztési politikát a tárgyalások középpontjába helyezték. A 2004 júliusában született keret-megállapodás en-

nek megfelelően a következő területekre fókuszált:

- a mezőgazdaságban az exporttámogatások felszámolására dolgozzanak ki határidőt (az EU ezt az elképzelését minden WTO-tagország elé terjesztette);
- az EU semmilyen támogatásban nem részesíti a gyapjútermékek kivitelét, miközben szabad piacra lépést biztosít;
- a nem-mezőgazdasági szektorokban nagyobb vámtarifa-csökkentéseket kell elérni;
- szolgáltatások szektor;
- kereskedelem-könnyítés;
- „mindent, csak fegyvert nem” kezdeményezés;
- dömping-ellenes intézkedésekről való tárgyalások;
- a legkevésbé fejlett országok viszonylatában differenciált megközelítés;
- a WTO átláthatóságának növelése;
- környezetvédelem (vízminőség és fenntartható energiaforrások);
- a Bretton Woods-i pénzügyi intézményrendszer reformja, a globalizációval való visszaélés elleni küzdelem.

A kétoldalú egyezmények tekintetében az EU az 1975-ben megkötött Loméi Egyezmény óta az ACP-országokkal kialakította a különleges kereskedelmi elbánás rendszerét. Ennek révén a legnagyobb kedvezmény elvét jóval meghaladó tarifarendszer jött létre, sőt mára az ACP-országok exportjának 99%-a vámentesen kerül az EU-ba. Az EU és 78 ACP-ország 2000 júniusában megkötötte a Cotonou Egyezményt, amely a politikai, a fejlesztési, valamint a gazdaság- és kereskedelempolitikai együttműködésre fektet le elvárásokat és célokat. A kereskedelem előtt álló akadályok eltörlésére szolgáló, 2002 szeptembere óta kidolgozott és egymás után megkötött Gazdasági Partnerségi Megállapodások

2008-ban lépnek majd hatályba. Ezekon kívül az EU számos, preferenciális piacra lépést biztosító, kétoldalú egyezményt kötött például Dél-Afrikával, Mexikóval, Chilével. Az euro-mediterrán térség országaival az idén tízéves barcelonai folyamat keretében 2010-re a szabadkereskedelmi térség megeremtése a cél.

Az Unió által egyoldalúan nyújtott kedvezmények körét az általános preferenciák rendszere tartalmazza (Generalised System of Preferences, GSPs). Az EU-nak ilyen megállapodása van 178 független országgal és térséggel. A GSP-k a kereskedelemben szereplő termékek felére vonatkozóan vámmentes piacra jutást, a másik felére pedig csökkentett tarifákat tartalmaz. A tagállamok 2015-ig új GSP-rendszert kívánnak életbe léptetni. Az egyoldalú kedvezmények körébe tartozik a „mindent, csak fegyvert nem” kezdeményezés.

### 2.5. Az adósságállomány kezelése

A 8. számú Millenniumi Fejlesztési Cél 15. célkitűzése szerint a hitelező államok átfogóan kezelik a fejlődő országok adósságállományát annak érdekében, hogy az adósság nagyságát hosszú távon kezelhetővé, fenntarthatóvá tegyék. A probléma-kezelés nyilvánvalóan az EU-nál szélesebb, globálisabb fellépést igényelt, amit jól mutat a legnagyobb adományozó országok, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap által 1996-ban kidolgozott, magas adósságállománnyal küzdő szegény országokra vonatkozó kezdeményezés (Highly Indebted Poor Countries, HIPC), ami ezt a célt tűzte zászlajára. A kezdeményezést 1999-ben, Kölnben a G7-ek megerősítették, mára pedig már 54,5 milliárd dollárra nőtt a Világbank által kezelt országok számára rendelkezésre álló

segélyek nagysága. A HIPC-ben részesülő országok legnagyobb része a szub-szaharai régióban található.

### 3. Várható események és az Alkotmányszerződés változtatásai

A fejlesztési politika jövője szempontjából a brit elnökség idején kerül sor számos kulcsfontosságú eseményre. Az ENSZ-csúcs New Yorkban az első reakciók szerint nem hozott átütő változást a szervezet reformja tekintetében, ám a találkozó idején számos olyan kétoldalú találkozót tartottak, amelyek új lendületet adhatnak a fejlődő országok és a legkevésbé fejlett országok gazdasági kapcsolata megerősítésének. Ehhez hasonlóan a nemzetközi összefüggésben a december 13–15-én, Hongkongban sorra kerülő miniszteri szintű tárgyalási forduló szolgálhat újdonsággal. Az Európai Unió berkein belül az asztalon fekszik az a javaslat, amely a repülőjegyek vásárlásakor önkéntes alapon biztosítana addicionális forrásokat a fejlesztési politikához, illetve a segélyezéshez. Ebben a tekintetben fontos megemlíteni azt a brit és francia kezdeményezést, amely egyenesen adó kivétését szorgalmazza a repülőjegyekhez kötődve, s a fertőzések, járványok ellen biztosítana ily módon plusz pénzeket.

A kitűzött jelzőszámok elérését szolgálhatja José Manuel Barrosonak, az Európai Bizottság elnökének közelmúltbeli bejelentése, amely szerint a brüsszeli testület mérlegeli: a gazdasági társaságokra a közösségi versenyjogi szabályok megsértése miatt kiszabott bírságokat a szegényebb országok megsegítésére fordítanák.

Ugyan az Európai Alkotmány szerződés ratifikációs folyamata szünetel, meg kell említeni az uniós alapidokumentum-tervezet azon újítását, hogy a fejlesztési együttműködés mellett a szövegben megjelenik a humanitárius segítségnyújtás is. Megte-remti emellett annak a lehetőségét, hogy az EDF az EU költségvetésének részét képezze, és így ne a tagállamok közvetlen hozzájárulásából finanszírozzák. Ezen kívül azonban az Alkotmány szerződés érdemi módosítás nélkül átveszi az EK Szerződés vonatkozó szabályozását.

#### **4. Magyarország és a Milleniumi Fejlesztési Célkitűzések**

A Tárki jelentése szerint Magyarországon a nyolc Milleniumi Fejlesztési Cél nagy része megvalósul a 2015-ös időpontra.

Az első cél a súlyos szegénység és az éhezés leküzdése volt. 1991-ben a lakosság 11%-a tartozott az ENSZ által meghatározott 4,3 USD-nál kevesebb jövedelemből élők közé. Ez a szegénységi ráta 1996-ban elérte a 18%-ot, majd az évtized végére jelentősen csökkent, így a definiált szegények közé a lakosság 6%-a volt sorolható az ezredfordulón.

A második fejlesztési cél a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás biztosítása volt. Ez teljesül Magyarországon, az általános iskolai végzettséget gyakorlatilag minden gyermek megszerzi.

A harmadik célkitűzés a nemek közötti egyenlőtlenség csökkentése volt. Ennek megoldását az UNDP szakértői az iskolázottság fejlesztésében látták. Magyarországon az általános és a középis-kolában tanulók között nagyjából egyforma a fiúk és a lányok száma, viszont a felsőoktatásban már lényegesen több lány tanul.

A negyedik cél a gyermekhalandóság csökkentése. Magyarországon a csecsemőhalandóság mutatója először 1997-ben csökkent 10 ezrelék alá, 2000-ben ugyan emelkedett, de azóta megint csökkenő tendenciát mutat. 2002-ben ezer élve születettre 7,2 egy éven aluli meghalt jutott.

Az ötödik milleniumi célkitűzés az anyák egészségének javítása. Itt az egyik legfontosabb célkitűzés a gyermekágyi halálzás csökkentése volt. A jelentés szerint Magyarországon 1990 és 2002 között az anyai halálzási ráta fokozatosan javult. 1990-ben százezer évközépi női népességre egy anyai halálzás jutott, 2002-ben ugyanez az arány már csak 0,3.

A hatodik milleniumi célnak az ENSZ a HIV/AIDS, malária és egyéb betegségek terjedésének megállítását jelölte ki. A Tárki által készített országjelentés megállapítja, hogy Magyarországon a fertőző betegségek a halandóság elenyésző részéért felelősek, és ez a tendencia is javuló képet mutat. 2002-ben a meghaltak 0,43%-a hunyt el fertőző és élősködők okozta betegségben, szemben az 1990-es esztendő 0,66%-ával.

A javuló tendencia ellenére a magyarországi halandóság jóval magasabb, mint a hasonló gazdasági fejlettségű országokban. Nőtt a várható átlagos élettartam: 1993-ban a férfiaknál 64,5 év, a nőknél 73,8 év volt, ez 2001-re a férfiak esetében 68,2 évre, a nők esetében pedig 76,5 évre emelkedett. A rendszerváltás utáni tizenkét évben a halálzások több mint felét a keringési rendszer betegségei okozták, további egynegyedét pedig a daganatos betegségeknek tulajdoníthatják.

A hetedik milleniumi cél a környezeti szempontból fenntartható fejlődés biztosítása volt. A kilencvenes évek elejétől csökkent a szennyező iparágak tevékenysége, így a környezeti terhelés is, ami a gaz-

dasági szerkezetváltás következménye. Kistelepüléseken a vezetékes ivóvízzel nem rendelkező háztartások aránya felére csökkent 1990 és 2002 között. Nagyobb településeken viszont nem történt hasonló mértékű javulás. A kilencvenes évek folyamán jelentősen növekedett a települési szemétszállításba bekapcsolt háztartások aránya, különösen

a kistelepüléseken. A szennyvíz-elvezető csatornázás terén is volt fejlődés, ugyanakkor ebben a vonatkozásban még mindig számottevő különbségek vannak. A kistelepüléseken 2002-ben is csak a háztartások 23%-a rendelkezett csatornázottsággal.

BALÁZS KATALIN-KOVÁCS KRISZTIÁN

### Források

- Dr. Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, HVG-ORAC, 2005
- Dr. Horváth Zoltán-Ódor Bálint: Az Európai Unió Alkotmánya, HVG-ORAC, 2005
- Gazdag Ferenc: Európai integrációs intézmények, Osiris 2002
- Az Európai Tanács vonatkozó következtetései
- Toward a European Consensus for Development: the European Commission approves a proposal for an ambitious development policy, az Európai Bizottság sajtóközleménye, IP/05/902, Brussels, 13 July 2005
- European Commission welcomes Council's decision to set new ambitious targets for Development Aid, az Európai Bizottság sajtóközleménye, IP/05/598, Brussels, 24 May 2005
- The European Commission and the World Bank agreed to intensified partnership to support Africa's push towards achieving the MDGs, az Európai Bizottság sajtóközleménye, IP/05/442, Brussels, 18 April 2005
- The European Commission approves proposals to increase the volume and effectiveness of development aid, az Európai Bizottság sajtóközleménye, IP/05/423, Brussels, 12 April 2005
- Questions and Answers: The Commission's „MDG Package” (Millenium Development Goals), az Európai Bizottság sajtóközleménye, MEMO/05/124, Brussels, 12 April 2005
- Commissioner Loius Michel calls on new Member States to be active players in development policy, az Európai Bizottság sajtóközleménye, IP/05/219, Brussels, 25 February 2005
- Conclusion of the EU-ACP Negotiations on the revision of the Cotonou Agreement, az Európai Bizottság sajtóközleménye, IP/05/211, Brussels, 24 February 2005
- [www.szochalo.hu](http://www.szochalo.hu) vonatkozó cikkei
- [www.vedegylet.hu](http://www.vedegylet.hu) vonatkozó cikkei
- A TÁRKI vonatkozó felmérései
- Versenybírságból segélyalap?, Hírek, 23. oldal, De Jure, 2005. augusztus-szeptember

## Súlyozott átlagos áfakulcs számítás

### Bevezetés

Az Európai Unió közös költségvetésébe történő tagállami befizetéseknek (az ún. saját forrásoknak – own resources) három típusa létezik: tradicionális saját források (vámok, cukorilletékek), a GNI-alapú befizetések és az áfa-alapú befizetések.

Az első, 1970-es – és azóta többször módosított – saját forrásokról szóló határozat a természetes saját források (natural own resources) és az áfa saját források (VAT own resources) között tett különbséget. A GNI-alapú forrást, amelyet az összes tagállam GNI összegére vonatkoztatott egységes kulcs alkalmazásával számolnak ki, 1988-ban illesztették a rendszerbe. A GNI-forrás azt a célt szolgálja, hogy mindenképp fedezni lehessen a közösségi költségvetési kiadásokat, még akkor is, ha a többi bevételi forrás nem elegendő a kiadások finanszírozására. Azóta ez a forrás fokozatosan az EU-költségvetés finanszírozásának legfontosabb forrásává vált. Mivel a Közösségnek nincsen saját adóhatósága, ezért a tradicionális saját forrásokat külön eljárás keretében a tagállamok hatóságai szedik be az adófizetőktől. Az áfa és a GNI-alapú saját forrásokat nem az adófizetőktől szedik be, hanem a tagállamoknak havonta kell a közös költségvetésbe betervezett összeg 1/12-ét a Bizottság rendelkezésére bocsátaniuk.

Mivel az áfa-forrás regresszív forrás, az eltérő jóléti színvonalú országokat nem a színvonaluknak megfelelően terhel, ezért vált szükségessé a hozzájárulási kötelezettségen belüli súlyának csökkentése. Ezzel szemben a GNI-forrás bevezetése a költségvetés egy olyan alapon való finanszírozását teszi lehetővé, amely jobban tükrözi a tagállamok valós jólétét.

A tagállamoknak az áfa-alapú befizetési kötelezettségről szóló jelentést (Jelentés a harmonizált áfa-alapról) a pénzügyi évet követő év július 31-éig kell eljuttatniuk az EU Költségvetési Főigazgatósága (DG Budget) részére. A jelentést a Bizottság ellenőrei mellett az Európai Számvevőszék is ellenőrzi.

A harmonizált áfa-alap kiszámításának szabályozását az 1553/89/EGK tanácsi rendelet tartalmazza. A tagállamoknak a rendeletet a 77/388/EGK tanácsi irányelv („6. direktíva”) előírásaival együtt kell alkalmazniuk.

A harmonizált áfa-alap számításának menete az ún. „revenue method”-on alapszik, melynek lényege, hogy az áfa-köteles bevételeket oly módon határozzák meg, mintha az EU minden tagállamában ugyanaz az egységes szabályozás működne az áfára vonatkozóan. Az áfa-alap számításának menete a következő sémát követi:

- A bruttó beszedett áfa-bevételekből kiindulva a befolyt áfa-bevételeket (pénzforgalmi adat) a tanácsi rende-

letben meghatározott módon korrigálni kell. A korrekciók után kapott, ún. nettó áfa-bevétel lesz a köztes áfa-alap meghatározásánál a „számláló”.

Bruttó beszedett áfa-bevétel +/- Korrekciók = Nettó áfa-bevétel

- A „nevező” a súlyozott átlagos áfa- kulcs, melynek számítása a jelentés legösszetettebb része. Értékét négy tizedesjegy pontosságig kell megadni.

Nettó áfa-bevétel / Súlyozott átlagos áfa- kulcs = Köztes áfa-alap

- Annak érdekében, hogy a közösségi befizetés alapját ne befolyásolják – az áfa-szabályozásra vonatkozó 6. direktíva alapján – az egyes tagországokban az adóztatás, illetve az adómentesség tekintetében lehetséges különbségek, a végső adóalap meghatározásához a köztes áfa-alapot tovább kell korrigálni („kompenzációk”).

Köztes áfa-alap +/- Kompenzációk = Végső (egységes) áfa-alap

Az áfa-alapú forrásokat egy minden tag-államra azonosan vonatkozó egység- kulcs alkalmazásával állapítják meg, amelyet a végső (harmonizált) áfa-alapra kell vetíteni. A GNI-alapú forrás bevezetésével egyidejűleg az áfa-forrás enyhén regresszív jellegének tompítása érdekében, az áfa-alapra egy felső korlátot határoztak meg, amely jelenleg a GNI 50 százaléka.

A csatlakozásunkat megelőző években, annak vizsgálatára, hogy az ország képes-e a számításokat az előírásoknak megfelelően elvégezni, a Bizottság több évre is kérte a magyar áfa-alapról szóló (szí-

mulációs) jelentés elkészítését. A csatlakozásunk előtti utolsó szimuláció a 2003-as évre készült.

Hazánkban a jelentés elkészítésében – a Pénzügyminisztérium koordinálásával – a Kincstár, az APEH, a VPOP és a KSH vesz részt. A súlyozott átlagos áfa- kulcs kiszámítása és a hozzátartozó módszertan – az 1553/89/EGK tanácsi rendelet előírásainak megfelelő – kidolgozása a KSH feladata.

### A súlyozott átlagos áfa- kulcs

Amennyiben egy nemzetgazdaságban több áfa- kulcs létezik, az áfa-alapú jelentés elkészítéséhez meg kell határozni a súlyozott átlagos áfa- kulcsot. Az átlagos áfa- kulcs azt mutatja meg, hogy egy országban mennyi volt az összes le nem vonható (vissza nem igényelhető) körbe tartozó kiadáson az átlagos áfa- teher. Ennek meghatározásához az áfa- kulcsokat összesúlyozzuk az adott áfa- kulcs alá tartozó kiadási tételeknek az összes olyan kiadási tétel belüli relatív súlyával, melyek után nem igényelhető vissza („bennragad”) az áfa. A súlyokat az áfa nélküli értékek alapján képezzük.

Az átlagos áfa- kulcs olyan közgazdasági mutató, melynek segítségével a beszedett áfa ismeretében könnyen megkapható az áfa szempontjából végső felhasználásnak tekinthető kiadások összege. Ez az új mutató számos közgazdasági elemzésnek szolgálhat alapul. Értékét többféleképpen lehetne számítani, de a közös költségvetésbe történő befizetéseinkhez az előbbieken hivatkozott, legmagasabb szintű jogszabály írja elő a számítás menetét. Cikkünk ezt a módszert mutatja be.

A le nem vonható áfa szempontjából arányában legnagyobb terület a lakossági fogyasztás. Általában a kormányzati

szektor és a nonprofit szervezetek sem igényelhetik vissza az általános forgalmi adót, kivéve, ha áfa-köteles tevékenységet végeznek. Nem vonhatják le az előzetesen felszámított áfát a tárgyi mentes tevékenységet végző (például nem akkreditált oktatás, humán egészségügyi ellátás, nemzeti postai tevékenység, pénzügyi tevékenység) vállalkozások sem. Előfordulhatnak továbbá olyan termékek és szolgáltatások, amelyekre vonatkozóan a levonási jog még az egyébként az áfa hatálya alá tartozó tevékenységek (továbbiakban az üzleti vállalkozások) esetében is korlátozva van.

Ennek a szerteágazó feladatnak az egy-egy keretrendszerbe foglalására kiválóan alkalmas eszköz a Forrás és a Felhasználás tábla. A Felhasználás tábla (lásd 1. táblázat) elkülönített blokkokban tartalmazza a folyó és végső felhasználási célú kiadásokat, a folyó termelő-felhasználást termék x ágazat bontásban, a végső felhasználást pedig termék x végső célok (fogyasztás, bruttó felhalmozás, export) metszetben.

E keretrendszer alkalmazásával eleget lehet tenni a konzisztencia követelményeknek, biztosítani lehet, hogy ne maradjon ki egyetlen tétel sem, továbbá véd a duplikált elszámolás ellen is. Az áfakulcs-szá-

1. táblázat Felhasználás tábla

	Gazdasági szervezetek folyó termelőfelhasználása					Háztartások végső fogyasztási kiadásai	Természetbeni társadalmi juttatás államháztartástól	Bruttó felhalmozás			Export	Felhasználás összesen
	NACE				Σ			kor-mányszat	tárgyi mentestevékenységvégezők	többi ágazat		
Termékek, szolgáltatások (CPA)												
Σ												
Hozzáadott érték ágazatok szerint												
Kibocsátás ágazatok szerint												

mítás szempontjából a tábla satírozott cellái bírnak jelentőséggel.

### **A súlyozott átlagos áfakulcs számításának módszertana**

Az 1553/89/EGK tanácsi rendelet szerint a tárgyévi (n.évi) áfakulcsokat az (n-2).évi végleges nemzeti számla alapadatokkal kell súlyozni a hivatkozott rendelet 4. cikkének megfelelően. A számítás során ezeket az adatokat, valamint az áfa-törvény rendelkezéseit használtuk fel a le nem vonható áfakörbe tartozó tranzakciók behatárolására. A tranzakciókat (az egyes kiadási tételeket) az ESA'95 által definiált makrogazdasági kategóriákat alkalmazva kell csoportosítani.

A nemzeti számla azonban nem tartalmaz áfakulcsenkénti bontást, ezért a számításához kiegészítő adatforrásokot vettünk igénybe, például a folyó termelőfelhasználás-szerkezet becsléséhez a Felhasználási mátrixot vettük alapul, illetve a háztartások fogyasztási kiadásainak részletesebb bontásához a szakterület a háztartási költségvetési felvételen belüli részarányokat használta.

Az 1553/89/EGK tanácsi rendelet előírásainak megfelelően a számítás-hoz a következő kategóriabontást alkalmaztuk:

- háztartások fogyasztási kiadása (beleértve a mezőgazdasági önfogyasztást, illetve a piacon közvetlen értékesítő kistermelőktől vásárolt mezőgazdasági termékek fogyasztását);
- természetbeni társadalmi juttatás államháztartásból;
- a kormányzati szektor folyó termelőfelhasználása;

- a háztartásokat segítő nonprofit intézmények (NPISHs) szektorának folyó termelőfelhasználása;
- a többi szektor folyó termelőfelhasználása;
- a kormányzati szektor és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények szektorának beruházása;
- a többi szektor beruházása (a lakossági lakásberuházással együtt);
- az üzleti vállalkozások személygépkocsival kapcsolatos áfa-levonási jog korlátozás alá eső kiadásai.

### **A háztartások fogyasztásával kapcsolatos elszámoláshoz készített számítás módszertani összefoglalása**

A súlyozott átlagos áfakulcs számítása során a háztartások végső fogyasztási kiadását a hazai koncepció szerint kell figyelembe venni, mely tartalmazza a nem rezidensek magyarországi végső fogyasztási kiadását is, de nem tartalmazza a rezidens háztartások külföldi végső fogyasztási kiadásait. A számításokat, a nemzeti számla háztartások fogyasztási kiadása adatának COICOP kód szerinti bontásából kiindulva, a szakterületért felelős főosztály végezte el. A kiadási tételek számítását először azon év áfakulcsainak megfelelő bontásban kell elvégezni, amelyre maga az adat rendelkezésre áll. Majd az áfa levonásával képzett alapot (áfa nélküli nettó értéket) a számítás szempontjából tárgyévi, de a kiadási tételeket tekintve a két évvel későbbi kulcsoknak megfelelően kell csoportosítani a súlyképzéshez. Azokban az esetekben, ahol részletesebb bontás volt szükséges, a háztartási költségvetési felvétel (HKF) és különböző, a nemzeti számlák alapadatait szolgáltató szaksta-

tisztikák (pl. kulturális statisztika, távközlési statisztika) adatait alkalmazva történt a részletezés.

Az áfa-rendszerben történő változások (kulcsváltozások), illetve az egyes termékeket, szolgáltatásokat érintő áfakulcs-átsorolások miatt, a beszedési késedelmet figyelembe véve, az átsorolt termékeknel időbeni késleltetést (a nemzeti számlához igazodva egy hónap csúszást) alkalmazunk. Például a január elsején történt áfakulcs-változás estén az érintett termékeknel és szolgáltatásoknál a tárgyévi áfakulcs-hoz súlyként csak a nettó kiadási összeg 11/12-ét rendeltük hozzá, az 1/12-részt (1 hónap) pedig még a megelőző évi áfakulcsnak megfelelően állítottuk be a számításba a „Termékek adókulcsának megváltozásával kapcsolatos időbeli eltérés korrekciója”-ként („Time lag”).

A számítás ezen részén még egy korrekciót el kell végezni a 10 000 euró feletti árbevételű, alanyi mentes vállalkozásokkal kapcsolatban, melyet a többi szektor folyó termelő-felhasználásának vissza nem igényelhető áfa-tartalma becslésénél ismertetünk.

A háztartások végső fogyasztása magában foglalja a mezőgazdasági önfogyasztást, valamint közvetlenül a piacon értékesítő kisvállalkozásoktól vásárolt mezőgazdasági termékek fogyasztását is. Ezeket az adatokat, a bizottsági ajánlásnak megfelelően, a jelentés mezőgazdasági kisvállalkozókkal kapcsolatos korrekciós számításából vettük át. Ezekre a mezőgazdasági termékekre természetesen nem kerül felszámításra áfa, de az előállításukhoz felhasznált termékeken és szolgáltatásokon bennragad az előzetesen felszámított áfa. Az e tételre képzett származtatott mezőgazdasági inputkulcs-hoz tulajdonképpen a kibocsátáshoz felhasznált inputon (folyó termelő-felhasz-

náláson és beruházáson) lévő, vissza nem igényelhető áfát viszonyítjuk a kibocsátás értékéhez.

A számítás részét képezi az államháztartás által a piaci termelőktől vásárolt áfa-köteles termékek és szolgáltatások természetbeni társadalmi juttatásként elszámolt transzferje is. A figyelembe vett természetbeni társadalmi juttatás adatát a kormányzati statisztikából vettük át. Az elszámolt tételek a következők: gyógyszer-, illetve gyógyászati segédeszköz támogatás, s az úgynevezett tömegközlekedési fogyasztói árkiegészítés.

### **A kormányzati szektor folyó termelő-felhasználása**

A kormányzati szektorba tartozó intézmények alapvetően tárgyi mentes tevékenységet végeznek, de van olyan, áfa-köteles kibocsátásuk is, amellyel kapcsolatos folyó termelő célú felhasználásukról visszaigényelhetik az előzetesen felszámított áfát. Arra a célra, hogy meghatározzuk a kormányzati szektor folyó termelő-felhasználásának azt a részét, melyre az áfa bennragad, az arányosítás módszerét alkalmaztuk. A módszerhez az alapadatokat (bruttó kibocsátás, folyó termelő-felhasználás) a nemzeti számlákból vettük át (tevékenységi bontásban, TEÁOR 2 jegyes mélységben). Először azon tevékenységek arányát határoztuk meg a bruttó outputból, mellyel kapcsolatban az áfa visszaigényelhető. A „pro rata” számítása a sektorszámlától kapott kibocsátásra vonatkozó adatokon, valamint a bevétel-adatok típusonkénti és tevékenységi összetételének vizsgálatán alapult. (Pl. az iskolai és szoci-

ális étkeztetés, az állatorvosi szolgáltatás áfa-köteles, a csökkentett kulcs alá tartozik, de a közoktatás, illetve a humán egészségügyi szolgáltatás tárgyi mentes.) Ezután a „pro rata” segítségével, azaz arányosítással levontuk a kormányzati tevékenység áfa-köteles kibocsátásához tartozó folyó termelő-felhasználást. A következő lépés a megmaradt, azaz tárgyi mentes tevékenységhez tartozó folyó termelő-felhasználás termék- és szolgáltatáscsoportos bontása a Felhasználási tábla struktúrája alapján. Azokat a termék- és szolgáltatáscsoportokat, melyek az áfa-kulcs szempontjából nem homogének, az éves költségvetési beszámoló dologi kiadásait részletező táblája alapján tovább bontottuk. (Ez különösen fontos pl. a vegyipari termékfelhasználásnál, melynek az egészségügynél a legnagyobb részét a 0 százalékos áfakulcs alá tartozó gyógyszer teszi ki, míg más tevékenységeknél e csoportban főként a standard kulcs alá tartozó termékek vannak elszámolva.) Az áfakulcs szerinti bontás alapján előállítottuk az áfa alapját képező folyó kiadási tételeket. Ezután e tételeknek a tárgyévi áfakulcs szerinti újracsoportosításával, s a kulcsok szerinti összegzéssel előállítható a folyó termelő-felhasználás (mely a le nem vonható áfát már nem tartalmazza) áfakulcsenkénti bontásban, a következő szerkezetben:

- tárgyi adómentes
- 0 százalékos
- 12 százalékos
- 25 százalékos áfa alá tartozó tételek. (2004-től a kulcsok változnak.)

A tárgyi adómentes rész sehol sem szerepel a súlyozott átlagos áfakulcs számításában, csak a teljesség ellenőrzése szempontjából szerepeltetjük a táblákban.

### **A kormányzati szektor folyó termelő-felhasználásának becslési sémája**

1. A bruttó outputból az áfa-köteles körbe tartozó tevékenység részarányának meghatározása. Tevékenységi csoportonként történik.
2. Az áfa-köteles outputhoz tartozó folyó termelő-felhasználás levonása az „összesen” adatból.
3. A vissza nem igényelhető áfakörbe tartozó tevékenységek folyó termelő-felhasználásának áfakulcsenkénti bontása (a Felhasználási tábla alapján).
4. A folyó termelő-felhasználás szerkezetének kiegészítő információk alapján történő további bontása.
5. Az (n-2). évi kulcsoknak megfelelő áfa levonása a piaci beszerzési áras folyó termelő-felhasználás értékéből.
6. Az áfa nélküli, nettó áras, adóalapot képező folyó termelő-felhasználási adatok tárgyévi kulcsok szerinti újracsoportosítása (súlyképzés).
7. A súlyozott átlagos áfakulcs kiszámítása.

### **A nonprofit intézmények folyó termelő-felhasználása**

A nemzeti számlákban a nonprofit intézmények szektorba sorolása az ESA'95 szabályai szerint történik. A háztartásokat segítő nonprofit intézmények szektoron kívül más (pl. a kormányzati) szektorba átsorolt szervezeteket az adott szektorra vonatkozó számításban vesszük figyelembe. Az áfa-bevallás statisztikája alapján ebben a kategóriában is lehetőség volt a bruttó kibocsátáson belül az áfa-köteles tevékenység arányának becslésére, ami alapján a számítást az előzőekben leírtak-

hoz hasonlóan, arányosítással végeztük. A nonprofit szervezetek folyó kiadásai összetételének megfigyelésére nincs külön statisztikai adatgyűjtés, ezért a Felhasználási mátrix (mely szektorbontást nem tartalmaz) az egyetlen forrás, mely alapján a folyó termelő-felhasználás áfakulcsenként bontható.

### **A többi szektorba tartozó, az áfát vissza nem igényelhető tevékenységek folyó termelő-felhasználása**

E tétel legnagyobb része a pénzügyi szektor, továbbá a háztartási szektorban elszámolt kiegészítő pénzügyi tevékenység folyó termelő-felhasználása. A pénzügyi szolgáltatás és kiegészítő pénzügyi tevékenység – a széfbérletet és pénzügyi lízinget kivéve – tárgyi adómentesség alá tartozik. A TEÁOR 65 [Pénzügyi tevékenység (biztosítás nélkül)] ágazatra a sektorszámleírából közvetlenül meghatározható a pénzügyi lízing tevékenység részaránya, a TEÁOR 66 (Biztosítás) ágazatban pedig teljes egészében tárgyi mentes tevékenységet végeznek. A TEÁOR 67 (Pénzügyi kiegészítő tevékenység) besorolású szervezetekre az áfa-bevallás alapján becsültük meg a bruttó kibocsátásból az áfa-köteles tevékenység arányát, külön a pénzügyi szektorra és a háztartási szektorra. A továbbiakban a számítás menete megegyezett a kormányzati és a háztartásokat segítő nonprofit intézményeknél alkalmazottal. A folyó kiadások szerkezetének megfigyelésére szervezett statisztikai adatgyűjtés 2003-ig a J (Pénzügyi tevékenység) ágazatra még nem terjedt ki, de az ÁKM (Input/Output) munkálatokhoz – külsők bevonásával – szakértői becslést szerveztünk

e tevékenység folyó termelő-felhasználásának termék- és szolgáltatáscsoportos bontásához.

Az egyéb tárgyi mentes tevékenységek kategóriájába a pénzügyi tevékenységen kívül a nemzeti postai szolgáltatás, az ingatlanokkal kapcsolatos szolgáltatások egy része, a vállalati és a háztartások szektorába sorolt (vállalkozás keretében végzett) oktatási, egészségügyi és szociális ellátási tevékenység, a vállalati szektorba átsorolt érdekképviseleti tevékenység, a közszolgálati rádiós és televíziós műsorszolgáltatás, valamint a szerencsejáték-szervezés tartozik. A posta esetében a postai szolgáltatással egybevetjük a posta által végzett – szintén tárgyi mentes – pénzügyi tevékenységet is. Ez egyszerűbbé és pontosabbá tette a hozzátartozó folyó termelő-felhasználás nagyságának és szerkezetének meghatározását. A TEÁOR 6411 Nemzeti postai tevékenység szakágazat kibocsátás és folyó termelő-felhasználás adatát a nemzeti számla részletes munkatáblájából vettük át, az áfa-köteles tevékenység részarányát az SBS adatgyűjtés árbevétel-összetétel táblája alapján becsültük, a folyó termelő-felhasználás szerkezeti bontása pedig az anyagstatisztikai adatgyűjtésen alapul. A közszolgálati rádiós és televíziós műsorszolgáltatásra, valamint a szerencsejáték-szervezésre vonatkozóan a folyó termelő-felhasználás adatot közvetlenül a nemzeti számla háttéradatbázisából vettük. A felsorolt többi tevékenységre a „pro rata” módszert alkalmaztuk, az adóköteles output részarányát az áfa-bevallás szektor x ágazatos bontású feldolgozásával a megfelelő áfa-köteles bevétel bruttó outputhoz való viszonyításával számítottuk. A bruttó kibocsátás és a folyó termelő-felhasználás adatok a vállalati, illetve a háztartási szektor ter-

melési számlájából származnak, esetenként a szakágazati részletezésű elszámolásokból.

2003-ban változás volt az áfa törvényben a helyi, távolsági és mobil telefonhívás, továbbá az internet-protokollt tartalmazó, beszéd célú adatátvitel igénybevételekor felszámított áfa levonásával kapcsolatban. Az előzetesen felszámított adó 30%-a nem vonható le, de mentesül a részleges levonási tilalom alól az adóalany, ha e szolgáltatás ellenértékének legalább 30%-át továbbszámolja. Mivel ez a részleges levonásijog-korlátozás az egyébként adólevonási joggal rendelkezőkre is kiterjed, e szolgáltatásra fordított kiadásukat illetően becslést végeztünk. Először a rendelkezésre álló forrásból (alapáras kibocsátásból) a folyó termelő-felhasználásra kerülő részt határoztuk meg, a lakossági fogyasztás (áfa nélküli) adatának levonásával. A Felhasználás tábla alapján becsülhető a tárgyi mentes tevékenységet végzők folyó termelő-felhasználásának aránya az összes ilyen szolgáltatásból (figyelembe véve, hogy e költség itt áfával együtt van elszámolva). A fennmaradó rész az üzleti vállalkozásoké, melynek a törvény alapján 30%-át vettük figyelembe.

A 10 000 euró feletti árbevétellel rendelkező vállalkozások az uniós szabályozás alapján nem élvezhetnek alanyi mentességet. Ezért a 10 000 euró feletti árbevétellel rendelkező alanyi mentes kisvállalkozásokra vonatkozóan az egyéb szektor folyó termelő-felhasználásával kapcsolatos számításnál, a kompenzációs számítással összhangban, korrekciót alkalmaztunk. Ez azt jelenti, hogy ezen vállalkozások folyó termelő-felhasználását is figyelembe vesszük, mint olyan tételt, melyre az áfa bennragadt. Az ehhez szükséges input-adatokat a két évvel korábbi kompenzációs számításból vettük át. A számítás során a kompen-

zációs részben alkalmazott feltételezéssel élünk, miszerint a fenti körbe tartozó kisvállalkozások beruházása nem szignifikáns, vagyis az inputok közül elegendő csak a folyó termelő-felhasználást figyelembe venni. A beszerzések áfakulcs szerinti bontásához a Felhasználás mátrixot használtuk fel. A korrekció során a teljes áfa-köteles inputot hozzáadtuk az egyéb szektor folyó termelő-felhasználásához. Ezen vállalkozásokkal kapcsolatban egy másik korrekciót is el kell végezni. Amennyiben e vállalkozások kibocsátása olyan felhasználásra került, mellyel kapcsolatban az áfa nem igényelhető vissza, ezen kibocsátási tételek az áfa törvény szabályait alkalmazva a megfelelő kulcsok alá sorolódtak, holott esetükben az áfa nem került felszámításra. A kompenzációs számítás során alkalmazott feltételezést átvéve, miszerint a fenti körbe tartozó kisvállalkozások értékesítéseinek 75%-a lakossági fogyasztásra került, elegendő e kategóriánál elvégezni a korrekciót. Ez oly módon történt, hogy a 10 000 euró feletti árbevétellel rendelkező, alanyi mentes kisvállalkozások végső fogyasztásra jutó értékesítéseit a lakossági fogyasztásnál a megfelelő áfakulcsoknál kivontuk az ott szereplő kiadási összegekből.

### **A kormányzati szektor és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények szektorának bruttó állóeszköz-felhalmozása**

A kormányzati szektor és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények (a továbbiakban: NPISHs szektor) bruttó állóeszköz-felhalmozásának adata a nemzeti számlákból származik. A transzparencia elvének megfelelően, a tárgyi adómentes tevékenység tekintetében ugyanazt a „pro rata” módszert használtuk, mint a folyó

termelő-felhasználásnál. A kormányzati és az NPISHs szektor bruttó állóeszköz-felhalmozási adatából a „pro rata” segítségével levontuk azt a részt, melyre az áfa visszaigényelhető. Az itt szóba jöhető beruházási javak, beleértve a szoftvert is, a 25% áfa alá tartoznak. A jelentés a kormányzati szektorra, illetve az NPISHs szektorára vonatkozó számításokat nemzetgazdasági áganként tartalmazza.

### **A többi szektorba tartozó tevékenységek bruttó állóeszköz-felhalmozásához kapcsolódó vissza nem igényelhető áfa**

A többi szektorba tartozó tevékenységek bruttó állóeszköz-felhalmozásához kapcsolódó vissza nem igényelhető áfára vonatkozó számítás, a pénzügyi tevékenységet kivéve, a beruházás-statisztikából származó adaton alapul.

A beruházások vissza nem igényelhető áfája beleszámít a beruházások teljesítményértékébe, s ennek összegét a beruházás-statisztika külön tételként tartalmazza. Ebből – a beruházási javakra általánosan vonatkozó standard kulcsot alkalmazva – könnyen kiszámítható a bennragadt áfa alapjául szolgáló beruházási kiadás. Itt speciális feladatot jelentett az üzleti vállalkozások személygépkocsi-beruházással kapcsolatos kiadásainak, s az emiatt bennragadt áfának az elkülönítése. Ezt a tételt ugyanis a jelentés külön részében, az üzleti vállalkozások áfa levonási jog korlátozás alá eső kiadásai címszó alatt kell szerepeltetni. A pénzügyi tevékenység bruttó állóeszköz-felhalmozására vonatkozó számításnál az arányosítási módszert alkalmaztuk. Valamennyi beruházási tételre egységesen a 25%-os áfakulcsot használtuk.

A lakossági lakásberuházással kapcsolatos számítás a bruttó állóeszköz-felhalmozás nemzeti számlában szereplő adatainak átvételén alapul. A lakások első értékesítést követő eladása már nem áfa-köteles, ezért csak az új lakásberuházással és a felújítással foglalkoztunk. A bruttó állóeszköz-felhalmozás tartalmazza a vissza nem igényelhető áfát is. A lakossági lakásberuházás értékének meghatározásakor a nemzeti számla ezt a tételt külön becsli. A becslés két részre bontva történik. A lakások egy részét a lakosság készen vásárolja, mely a standard kulcs alá tartozik (25%). A lakások másik részét a lakosság saját maga építi és újítja fel. A magán kivitelezésű lakásépítés értékének meghatározása a nemzeti számlában szakértői becslésen alapul. A kibocsátáson nincs ugyan áfa, de az építéssel kapcsolatos kiadások áfája nem igényelhető vissza. Ezt a tételt elkülönítetten tartalmazza a becslés, így átvehető a súlyozott átlagos kulcs számításához. Az építési anyagokra és szolgáltatásokra a leginkább jellemző standard kulcsot alkalmazva, a – nemzeti számlából átvett – vissza nem igényelhető áfa-adat alapján impliciten meghatározható az adóköteles alap.

### **Az üzleti vállalkozások személygépkocsival kapcsolatos - áfa levonási jog korlátozás alá tartozó - kiadásai**

Az áfa-törvény korlátozó rendelkezése alapján személygépkocsi-beruházásuk áfáját az üzleti vállalkozások sem igényelhetik vissza (bizonyos eseteket kivéve, pl. a személytaxi-vállalkozások bizonyos beszerzéseinél). Hasonló korlátozás vonatkozik a személygépkocsival kapcsolatos üzem-

**2. táblázat A 2003. évi súlyozott átlagos áfakulcs számítás összevont táblája**

Alapadatok, millió Ft (2001) (piaci beszerzési áron - áfa)	0%	12%	25%	Input kulcs 7.87 %	Összes adókö- teles kiadás
2003. évi kulcsok					
Lakossági fogyasztáshoz kap- csolódó kiadás összesen	317,581	2,340,523	3,058,826	238,608	5,955,537
A kormányzati szektor, a ház- tartásokat segítő nonprofit in- tézsmények és a többi szek- tor folyó termelőfelhasználása	58,758	351,996	709,215		1,119,970
A kormányzati szektor, a ház- tartásokat segítő nonprofit intézsmények és a töb- bi szektor beruházása			762,872		762,872
Az üzleti vállalkozások személy- gépkocsival kapcsolatos levonási jog korlátozása miatti korrekció			81,571		81,571
Összesen	376,339	2,692,519	4,612,484	238,608	7,919,950
Súlyarány	0.048	0.340	0.582	0.030	1.000
<b>Súlyozott átlagos áfakulcs, %</b>					<b>18.876%</b>

anyag-motorolaj beszerzésre, illetve a ja-  
vítás-karbantartásra. Az átlagos áfakulcs  
számításához a fenti adatokat a két év-  
vel korábbi évre vonatkozó jelentés kom-  
penzációs részéből emeltük át. Az e kör-  
be tartozó valamennyi termékre és szol-  
gáltatásra a 25%-os kulcsot alkalmaztuk.  
A számítást bonyolítja, hogy az üzleti sze-  
mélygépkocsik magánhasználatát is figye-  
lembe kell venni, az esetben ugyanis nem  
a speciális levonási jog korlátozása miatt  
nem igényelhető vissza az áfa, hanem a la-  
kossági végső felhasználás címén.

### Az arannyal kapcsolatos műveletek

Az arannyal kapcsolatos műveletek súly-  
ként való figyelembevételét egy későbbi  
rendelet (98/80/EGK tanácsi irányelv) ha-  
tályon kívül helyezte.

### A súlyozott átlagos áfakulcs számítás összesítése

A súlyozott átlagos áfakulcs összefoglaló  
táblája a kiadásokat 6 kategóriába sorolva  
tartalmazza, valamennyit az áfakulcs sze-  
rinti bontásban. A súlyadatok a táblában  
az (n-2). évre, az áfakulcs pedig a tárgy-  
évre vonatkozik. A részletezett kiadások  
a következők:

- lakossági fogyasztáshoz kapcsolódó ki-  
adás összesen;
- a kormányzati szektor és a háztartások-  
kat segítő nonprofit intézmények fo-  
lyó termelő-felhasználása;
- a többi szektor folyó termelő-felhasz-  
nálása;
- a kormányzati szektor és a háztartások-  
kat segítő nonprofit intézmények beru-  
házása együtt;
- a többi szektor beruházása;

- az üzleti vállalkozások személygépkocsival kapcsolatos levonási jog korlátozása miatti korrekció.

A 2. táblából jól látható, hogy e számítás kötelező bontásában olyan tételek is szerepelnek, amelyek a nemzeti számla szempontjából marginálisnak tekinthetők. A vissza nem igényelhető áfa nemzeti számlában való kezelésével foglalkozik ugyan az ESA'95, de ez természetesen nem köz-

ponti koncepcionális kérdés. Ezért a vissza nem igényelhető áfa kezelésének áttekintése a szakstatisztikákban és a nemzeti számlában, illetve az ezen alapuló módszertani fejlesztések révén az átlagos áfa kulcs számítása kapcsán végzett munkának pozitív visszahatása is lehet a nemzeti számlára.

**FORGON MÁRIA-MURAI BÁLINT**

## Források

- Ágazati kapcsolatok mérlege, 2000 (Forrás és Felhasználás táblákat is tartalmazó CD-ROM KSH kiadvány)
- Arturo de la Fuente: The VAT Own Resource and its statistical demands /Eurostat, 2002
- Bécsy Etelka–Lucz Henrietta: Az Európai Unió költségvetése és finanszírozása, Európai Füzetek 62., 2004.
- Council regulation (EEC, EUROATOM) No 1553/89 of 29 May, Official Journal of the European Communities No L 155/9
- European System of Accounts, ESA 1995
- Forrás és Felhasználás táblák, 2000–2001
- [http://europa.eu.int/comm/budget/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/index_en.htm)

**Monja Warnken:**

**Auslegung der Struktur der Europäischen Union im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik<sup>1</sup>**

**(Az Európai Unió szerkezetének bemutatása a biztonság- és védelmi politikával összefüggésben)**

Baden-Baden, Nomos, 2002., 239 o.

A napjaink Európájában zajló politikai folyamatokat szemlélve egyértelműen megállapítható: a világtörténelemben eddig példátlan méretű integráció játszódik le a szemünk előtt, mely talán a nemzetállamok korának kezdődő alkonyát is jelzi. A változások igazi hordereje ma még nehezen becsülhető meg, de könnyen elképzelhető, hogy az új európai egység gazdaságilag, politikailag, kulturálisan méltó partnere lehet a jelenlegi egyetlen szuperhatalomnak.

E változásokkal összefüggésben – és nem utolsósorban a második világháború tanulságaként – a védelmi és biztonságpolitikai feladatok nemzetközi szintű ellátására irányuló igény először a 20. század közepén fogalmazódott meg. Így jött létre a védelmi és biztonságpolitikai együttműködés megvalósítására hivatott legfontosabb nemzetközi szervezetek: 1949-ben a NATO, illetve 1954-ben a Brüsszeli Szerződésen alapuló Nyugat-európai Unió (a továbbiakban: NYEU).

Az 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés az államok

szerveződésének olyan új formáját hozta létre, amely strukturális sajátosságai miatt semmilyen eddig ismert nemzetközi jogi kategóriába nem sorolható be. Ennek bázisán egy három pilléret átfogó entitás létesült, melynek első pillérét az elsősorban gazdasági jellegű célok teljesítése végett életre hívott Közösségek (EGK, EAK és ESZAK<sup>2</sup>), a második (kormányközi) pillérét a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadik (szintén kormányközi) pillérét pedig a belügyi és igazságügyi együttműködés képezik.

Az európai védelmi integráció szignifikáns bástyáját alkotó szerveződésként jött létre a közös kül- és biztonságpolitika keretein belül az Európai Unió védelmi és biztonságpolitikája. A Szerződésnek az erről rendelkező J.4. (illetve az amszterdami módosítás 17.) cikke az Európai Unió és a NYEU együttműködésének egy igen sajátos formáját teremtette meg, melyben a NYEU mint az Unió „militáris karja” az Unió védelmi politikájának quasi végrehajtó szerveként funkcionál. Mindezek mellett a két szervezet e külö-

nös relációját jellemzi az a körülmény is, hogy az Európai Uniót és a NYEU-t nagyjából ugyanazok az államok<sup>3</sup> alkotják, tehát az említett cikkelyek gyakorlatilag két különböző, de tagállami összetételében megegyező nemzetközi szervezetek „perszónálunióját” teremtik meg.

Az európai védelmi politikai integráció e sajátos genezisének folyamata mennyi – részben politikai, részben jogi – problémát felvet, amely természetesen számos tankönyv, tanulmánykötet, illetve egyéb publikáció megszületését eredményezte. Monja Warnken *Auslegung der Struktur der Europäischen Union im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik* című tanulmánya mindezek között azért tekinthető kiemelkedő jelentőségűnek, mert tárgya nem csupán a folyamat, illetve a kérdéscsoportok leíró jellegű ismertetésére korlátozódik, hanem annak részét képezi a problémakör részletes elemzése és a szerző ezzel kapcsolatos értékelése is.

Kiemelendő továbbá, hogy a munka lényeges elemét alkotja az Európai Unió és a Nyugat-európai Unió jogi viszonyának elemzése. Ez azért bír különös jelentőséggel, mert – mint ahogyan fent is említettük – mostanában (éppen a téma aktualitása miatt) igen sok tanulmány foglalkozik az európai biztonság- és védelmi politika fejlődéstörténetével – részletesen bemutatva ennek során mind az EU második pillére, mind pedig a NYEU keretében létrejött együttműködést –, de arra már kevéssé térnek ki, hogy milyen viszony fűzi össze a két szervezetet, s éppen így nem fordítanak kellő figyelmet jogi természetük összehasonlító elemzésére sem. Ennek oka nagy valószínűséggel abban keresendő, hogy – szemben a legtöbb, e témakörben íródott, a tárgyat elsősorban politikai megközelíté-

téssel vizsgáló művel – Monja Warnken munkája esetében sokkal inkább beszélhetünk egy olyan tudományos vállalkozásról, amely főként jogi szempontokra koncentrál. A mű címe is kifejezi, hogy a tanulmány mindenekelőtt az Unió védelmi politikájának intézményi aspektusait és jogi eszközeit kívánja bemutatni.

A tanulmány szerkezetileg öt fő részre tagolódik, ezen belül az első (A.) fejezet az európai védelmi- és biztonságpolitika második világháború óta bekövetkezett fejlődésének történetét, a második (B.) fejezet az Európai Unió, a harmadik (C.) fejezet a NYEU jogi természetét, a negyedik (D.) fejezet az Európai Uniónak és a NYEU-nak az EUSZ 17. (J.4.) cikkelye keretében létrejött együttműködését, az ötödik (E.) fejezet az európai védelmi és biztonságpolitika fejlődésének jövőbeni perspektíváit tárgyalja. Az első és az utolsó fejezet inkább leíró jellegű, az európai védelmi politika történetét általánosságban tárgyaló részek, melyek a mű tulajdonképpen tartalmát képező egység történeti keretétől szolgálnak. Ezért e tanulmányban a B., a C. és a D. fejezetek elemzésével kívánok részletesen foglalkozni.

### A jogi személyiség kérdése

Az Unió jogi természetéről szóló B. fejezet az Európai Unió szerkezetének és jogi személyiségének a kérdését tárgyalja. Ennek az egységnek a szerepe – ahogyan a szerző a tanulmány bevezető részében konkrétan meg is fogalmazza – az, hogy a mű „hard core”-jának tekinthető, az EUSZ 17. cikkelyét elemző D. fejezetet a szükséges alapfogalmak (nevezetesen a jogi személyiség és a nemzetközi szerződéskötési képesség) értelmezésével előkészítse.

Ennek során – igazodva a német szerzőket általában jellemző megközelítéshez – elsődlegesen a strukturális felépítés formáját kívánja meghatározni, s a hagyományos kelsenii „*Staatenbund und Bundesstaat*”<sup>4</sup> felosztásból kiindulva az Európai Unióban az államiság, illetve a nemzetközi szervezeti minőség ismérveit keresi.

A nemzetközi jogi személyiség meglétének meghatározó jelentősége van a kapcsolatok vonatkozásában, mivel ez a minőség keletkezeti a nemzetközi szervezetek azon képességét, hogy a nemzetközi jogrend más szereplőivel szerződéseket kössenek, illetve diplomáciai kapcsolatokat ápoljanak. S bár a jogirodalomban egyre inkább erősödő tendencia mutatkozik meg annak elismerése felé, hogy a nemzetközi szervezetek rendelkeznek jogi személyiséggel, még mindig nem alakult ki egységes vélemény erre vonatkozóan. Alapvetően két uralkodó álláspontot különíthetünk el, amely e probléma reflexiójaként megfogalmazódott.

A jogi személyiség keletkezésére vonatkozó egyik legismertebb elmélet az *akarat-elmélet*. E teória képviselői<sup>5</sup> szerint a nemzetközi jogi személyiség keletkezése elsősorban alapítók akaratának függvénye. Egy nemzetközi szervezet tehát akkor lesz jogi személy, ha alapítóinak kifejezett szándéka az, hogy egy nemzetközi jogi személyiséggel rendelkező szervezet hozzanak létre.<sup>6</sup>

A második álláspont (*objektív-elmélet*) szerint a nemzetközi szervezetek – azon tényből eredeztetve, hogy államok önálló hatáskörök gyakorlása végett hozták őket létre – rendelkezhetnek az alapítók kifejezett akaratától függetlenül létező jogi személyiséggel, amennyiben objektíve képesek ellátni azokat a funkciókat, amelyekért létrehozták azokat. A

nemzetközi szervezetek jogi személyiségének terjedelmét az alapító okmányban rögzített kompetenciák, illetve célok határozzák meg.<sup>7</sup>

A szerző egyik elmélet mellett sem foglalt határozottan állást. Az Európai Unió strukturális felépítésének elemzésekor leszögezi azt – az akarat-elmélet képviselői által vallott – tételt, hogy az Unió szervezetének kérdését el kell választani a nemzetközi jogi személyiség meglétének kérdésétől, illetve, hogy a nemzetközi szervezetet alapító tagállamok akaratának függvénye, hogy felruházzák-e az organizációt a feladata ellátásához szükséges kompetenciákkal vagy sem. Ugyanakkor elfogadja a Nemzetközi Bíróság híres *Reparation for Injuries* véleményében<sup>8</sup> megfogalmazott azon álláspontot is, hogy a nemzetközi jogi személyiség megléte tulajdonképpen összeköthető a nemzetközi szervezeti minőséggel, továbbá a Bíróság által e véleményben felállított azon objektív kritériumokat is, amelyek alapján eldönthető, hogy egy adott entitás jogi személynek tekinthető-e vagy sem. Mindezek alapján a szerző az Európai Unió jogi természetéről szóló fejezet végkövetkeztetéseként rögzíti, hogy az Unió rendelkezik jogi személyiséggel. S mivel a tanulmány ezen része – mint ahogyan azt már fent is említettük – a 17. cikkelyt elemző fejezetben használt fogalmak értelmezési alapjaként fogható fel, a szerző az Európai Unió jogi személyiségének meglétét egyértelműnek, mintegy kiindulópontnak tekintve fog hozzá az EU és a NYEU jogi viszonyának elemzéséhez.

Pozitívumként értékelendő, hogy a szerző Európai Unió jogi természetéről szóló fejezeten belül részletesen tárgyalja az Európai Unió és az Európai Közösségek viszonyát is. A jogirodalomban ugyanis számos példa hozható fel arra,

hogy a két kifejezést szinonimaként használják, és a disztinkció sok esetben nem is tűnik túlságosan fontosnak. A tanulmány tárgyára tekintettel azonban logikusan vetődik fel az a kérdés, hogy a Közösség jogi egységet alkot-e az Unióval; vagyis, a Közösség nemzetközi jogi aktusait tekinthetjük-e az Unió aktusának.<sup>9</sup> E kérdés vonatkozásában tehát – tekintettel arra, hogy a nemzetközi kapcsolatok szempontjából két teljesen más minőségű aktorról van szó – az Európai Közösség és az Európai Unió viszonyának tisztázása mindenképpen lényeges.<sup>10</sup>

A NYEU jogi természetéről szóló C. fejezetnek a funkciója lényegében megegyezik az előző (az Európai Unió jogi természetéről szóló) fejezet rendeltetésével: a szerző szintén annak érdekében elemzi a NYEU szervezeti felépítését, jogi személyiségét és feladatkörét, hogy ezen analízis fényében vizsgálhassa meg az EU-nak és a NYEU-nak az EUSZ 17. cikkelyében szabályozott kapcsolatát. A Nyugat-európai Unió nemzetközi szervezeti státusa nem kérdéses, a jogi személyisége pedig – ellentétben az EU jogi személyiségével – explicit rögzítést nyert, igaz, nem az alapító szerződésben, hanem a tagállamok által az alapító szerződésen kívül megkötött egyezményben. Éppen ezért a szerző e fejezetben belül jóval kevesebb részt szentel a strukturális felépítés és a szervezeti minőség elemzésének, ehelyett sokkal inkább koncentrálna a NYEU kompetenciáinak bemutatására és vizsgálatára. Ezen analízis szerepe láthatóan az, hogy egyértelművé tegye: a NYEU képes mindazon feladatok ellátására, amelyekre az EU a J.4., illetve 17. cikkely keretében „felkéri”, illetve igénybe veszi.

## Az Európai Unió és a Nyugat-európai Unió kapcsolata

Az EUSZ 17. cikkelyében foglalt biztonság- és védelmi politika címet viselő D. fejezet tulajdonképpen az Európai Unió és a Nyugat-európai Unió kapcsolatát vizsgálja. Mivel úgy tűnik – már a műnek az előbb felvázolt szerkezeti felépítése miatt is –, hogy ez a rész tekinthető a mű központi elemének, e tanulmányban is ezzel kívánok a legaprólékosabban foglalkozni.

A fejezet bevezetőjét képező fejtegetés a biztonságpolitika védelmi politikai vonatkozásai, a védelmi politika és a közös védelem (Verteidigungspolitische Bezüge der Sicherheitspolitik – Verteidigungspolitik – gemeinsame Verteidigung) fogalmait kívánja elhatárolni. Ezen alapvetésnek a D. fejezetbe történő beillesztése az EU és a NYEU együttműködését szabályozó 17. cikkely meglehetősen homályos megfogalmazása<sup>11</sup> miatt mindenképpen indokolt, mivel az Európai Unió nemzetközi cselekvőképességének mértékét a védelmi- és a biztonságpolitika területén csupán az alapul fekvő fogalmak pontos ismeretében lehet meghatározni. A szerző egyfajta fokozatot állít fel a három fogalom között, melynek megfelelően a skála egyik végpontján a „biztonságpolitika védelmi szempontjai” áll, mely a szerző szerint a védelmi politikához képest, mint „többben a kevesebbként” („ein Minus zur gemeinsamen Verteidigungspolitik<sup>12</sup>”) definiálható. A skála másik végére pedig a közös védelem tehető, amely már az Uniónak a külső támadások elleni saját védelmi kompetenciáját jelenti, szemben a védelmi politikával, amely csupán egy katonai akció előkészületének tekinthető<sup>13</sup>. Úgy tűnik, ezen képzeletbeli skálán a szerző az egyes fogalmak helyét leginkább

azon szempont szerint határozta meg, hogy azok mennyiben jelentik a tagállami védelmi hatáskör elvesztését. Ez a törekvése konkrét megfogalmazást is nyer azon elhatároló definíciójában, mely szerint a közös védelem, azáltal, hogy annak konkrét, cselekvésben is megnyilvánuló védelmi összetevői vannak, sokkal inkább jelenti a tagállamok védelmi kompetenciájának elvesztését, mint a közös védelmi politika, mely csupán egy bizonyos közös politikai iránymutatást foglal magában.<sup>14</sup> Mindemellett azonban rögzíti, hogy az integráció magasabb szintjét megvalósító védelmi politika, illetve közös védelem csupán jogi tartalom nélküli jövőbeni célkitűzés („Zukunftsaussicht ohne Rechtsgehalt<sup>15</sup>”, „Zielsetzung ohne Rechtsgehalt<sup>16</sup>”), mely az Amszterdami Szerződés hatálybalépésének időpontjában még nem kezelhető realitásként.

Az EUSZ 17. cikkelyét vizsgáló D. fejezet következő nagy egysége az Európai Unió védelmi és biztonságpolitikájának megvalósítására szolgáló lehetséges jogi eszközöket tárgyalja. Ezen belül legelőször is azt vizsgálja, hogy a 17. cikk (illetve annak maastrichti előde: a J.4 cikk) mennyiben tekinthető az EU és a NYEU szerződéses kapcsolatának formális jogalapjául. A szerző ezen elemzéssel tulajdonképpen az EU és a NYEU sajátos intézményi kapcsolatát kívánja legitimálni. Úgy véli ugyanis, hogy – mivel a két szervezet relációjában fúzióról nem lehetséges beszélni – institutionális viszonyuk nemzetközi szerződésként definiálható. A vizsgálódás során különbséget tesz az EU és a NYEU szerződéses kapcsolatának „elsődleges”, illetve „másodlagos” szintere<sup>17</sup> között, attól függően, hogy az Európai Unió elsődleges vagy másodlagos jogi aktusa tekinthető szerződéskötésre irányuló ajánlatnak.

A szerződéses kapcsolat elsődleges színterének elemzése során külön-külön tárgyalja a maastrichti J.4, illetve az amszterdami 17. cikkelyben foglalt szabályozást. Mindkét cikkely vonatkozásában az adott cikkely releváns rendelkezéseit az EU által tett, nemzetközi megállapodás létrehozására irányuló „ajánlatnak” (Angebot), az ahhoz a NYEU által fűzött nyilatkozatokat pedig „az ajánlat elfogadásának” (Annahme) tekinti.

Az EU és a NYEU szerződéses kapcsolatának „szekunder” szintere tekintetében azon másodlagos jogforrások tárgyalására kerül sor, amelyeknek a maastrichti J.4 cikk (2) bekezdésében, illetve az amszterdami 17. cikkelyében szabályozott „szükséges gyakorlati megoldások” képezik jogalapját.

Ezen – a szerző által citált – dokumentumok valóban, szinte szó szerint megismétlik a vonatkozó cikkely tartalmát,<sup>18</sup> és így első pillantásra helyesnek tűnik az érvelés, mely szerint ajánlatról, illetve annak elfogadásáról van szó. A szerző abból indul ki, hogy a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó ajánlatot, illetve annak elfogadását nem szükséges egyazon dokumentumnak tartalmaznia<sup>19</sup>: ebből a szempontból tehát egy nemzetközi szervezet alapító okmányának adott rendelkezése (jelen esetben a J.4 és a 17. cikk) és az arra vonatkozó, egy másik nemzetközi szervezet által tett nyilatkozat tökéletesen kimeríti a nemzetközi szerződési minőség formai követelményeit. A nemzetközi szerződés tartalmi kritériumának (tudniillik: a szerződő felek egybehangzó akaratnyilatkozata) szintén megfelel azáltal, hogy az „ajánlatként”, illetve „elfogadó nyilatkozatként” értelmezendő dokumentumok egyes passzusai tulajdonképpen szó szerint egybecsengenek. Problematikusnak tűnik azonban annak megítélése, hogy valóban nem-

zetközi kötelezettségvállalásként értelmezhető-e ezen „ajánlatok”, illetve „elfogadó nyilatkozatok”, és ha igen, akkor mennyire lehetséges ezeket konkrét feladat meghatározásnak tekinteni. Így például kérdéses, hogy egyáltalán kötelezettségvállalásként interpretálható-e a NYEU tagállamainak a Maastrichti Szerződéshez fűzött Nyilatkozatában megfogalmazott azon kitétel, mely szerint „A NYEU integráns részét képezi az Európai Unió fejlődésének [...] erősíteni kell a NYEU szerepét az Európai Unión belül a hosszabb távú közös védelmi politika távlatában”. Sőt, az ugyanebben a nyilatkozatban megszövegezett, egy nemzetközi jogi obligáció karakterét már sokkal inkább megközelítő passzus – „A NYEU tagállamai tudomásul veszik az Európai Unióról szóló Szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó J. 4 cikkét [...] Ennek érdekében a NYEU kész az Európai Unió kérésére kidolgozni és végrehajtani az Unió védelem területén hatással bíró döntéseit és cselekvéseit...” – vonatkozásában sem egyértelmű, hogy konkrétan milyen intézkedések tekinthetők „az Unió védelem területén hatással bíró döntéseinek és cselekvéseinek”. Ilyen esetben pedig kérdéssé válik, hogy lehet-e egyáltalán nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettség megszegéséről, illetve a kötelezettség megszegéséért viselt felelősségről beszélni. Nyilvánvaló ugyanis, hogy sem az EU-t, sem a NYEU-t nem terhelhetik jogkövetkezmények egy olyan rendelkezés megsértéséért, amelynek tartalma egészében nem világos. Így például igen nehezen elképzelhető a „szerződés” alábbi részének kikényszerítése: „Az Unió igénybe veszi a NYEU-t védelmi vonatkozású határozatainak és fellépéseinek kidolgozásában és végrehajtásában...” (mint ajánlat) és „Amikor az Unió hozzá fordul, a NYEU kidolgozza és végrehajtja az

Unió azon döntéseit és cselekvéseit, amelyek hatással vannak a védelem területére.” (mint elfogadó nyilatkozat), éppen azért, mert a „szerződés” nem határozza meg közelebbről, hogy mi tekinthető „védelmi vonatkozású határozatnak és fellépésnek”, azaz magának „a megállapodásnak” a tárgya nem egyértelmű.

Arról sem ad számot ez a fajta megközelítés, hogy az ily módon elméletileg megkonstruált „szerződést” mi okból tekintene valóban nemzetközi szerződésnek a tagállamok – a kötelezettség keletkezésének ugyanis ez volna az alapja, és nem bizonyos – a szerződések ismérveire hasonlító – formális jellemzők megjelenése vagy hiánya.

Véleményem szerint e homályos megfogalmazások éppen azt tükrözik, hogy a tagállamok – mind az EU, mint a NYEU vonatkozásában – igen óvatosak voltak azon kompetenciák meghatározásakor, amelyek tagállami hatáskörből a nemzetközi szervezet hatáskörébe kerülnek. Ennek oka főként abban a tartózkodásban keresendő, amely gátját képezi az olyan irányú törekvéseknek, hogy a nemzeti szuverenitással oly mélyen összefüggő területek, mint a kül-, a védelmi, a biztonsági és a belpolitika a Közösséghez hasonló szupranacionális szervezet hatáskörébe kerüljenek. Éppen ezért mondható, hogy a tagállamok a védelmi- és biztonságpolitikára vonatkozó cikkelyek megszövegezésekor szándékosan nem fogalmaztak meg olyan kitételt, amelyből arra lehetne következtetni, hogy az Uniót, mint nemzetközi szervezetet fel kívánják ruházni harmadik államokkal, illetőleg más nemzetközi szervezetekkel (így például a NYEU-val) történő megállapodások kötésére vonatkozó kompetenciával.

A szerző az Európai Unió biztonsági és védelmi politikájának megvalósítását szolgáló eszközök közül a fentebb vizsgált „nemzetközi szerződés” kategóriáján kívül esőket, az Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának formális jogi aktusait (másodlagos jogát)<sup>20</sup> tárgyalja. Ennek az elemzésnek a célja az, hogy bemutassa, melyek a KKBP azon jogi aktusai, amelyek a védelmi politika területén alkalmazhatók. A 17. cikkely (3) bekezdése ugyanis csupán arról rendelkezik, hogy, hogy „Az Unió a védelmi vonatkozású európai uniós határozatok és cselekvések kidolgozása és végrehajtása érdekében a NYEU-t veszi igénybe”, azt azonban konkrétan nem határozza meg, hogy a KKBP terén alkalmazható jogi eszközök közül konkrétan mely „határozatokról” illetve „cselekvésekről” van szó.

A fejezetben a védelmi politika területén érvényes döntéshozatali eljárás elemzésére is sor kerül, ezen belül is elsősorban a szavazati többség kérdésére fókuszálva. Első megközelítésben a szavazati többségre vonatkozó szabályozás pusztán azt mutatja meg, hogy az adott kérdésnek mekkora a hordereje, de az Európai Unió viszonyai között az adott döntés elfogadásához szükséges szavazati arány meghatározása egy igen jelentős strukturális problémára világít rá. Amennyiben a döntés meghozatalához egyhangúság szükséges, akkor az azt jelenti, hogy az egyes tagállamok akarata döntően befolyásolja az Európai Unió lépéseit. Ebben az esetben tehát a Tanács egy kormányközi konferencia modellje alapján működik, ahol minden tagállam szavazata szükséges ahhoz, hogy egy döntés megszülethessen.

Ha azonban a döntéshez nem kívánatik meg az egyhangúság, akkor már felsejlenek annak körvonalai, hogy a

Tanács minőségileg több, mint a benne részt vevő tagállamok pusztá összessége. Ilyenkor ugyanis már elválik egymástól az Unió és az azt alkotó tagállamok „akarata”. A döntéshozatal kérdése tehát meghatározó mércének tekinthető az Unió védelmi politikája karakterének megítélését illetően: az egyhangú döntéshozatalnak a védelmi politika területén érvényesülő főszabálya ugyanis egyértelműen arra mutat, hogy a tagállamok „szigorúbbak” voltak a védelmi kompetenciáiknak az Unióra történő átruházása vonatkozásában, mint a KKBP által érintett egyéb hatásköröket illetően. Ebben az esetben tehát sokkal inkább a tagállamok védelmi politikai együttműködéséről, mintsem az Unió önálló védelmi politikájáról van szó.

A 17. cikkely homályos megfogalmazása azt a kérdést is felveti, hogy az EU-nak a védelmi politika körében hozott „döntései és cselekvései” mennyiben kötik a NYEU-t. A szerző ennek kapcsán rögzíti, hogy – bár a NYEU továbbra is önálló nemzetközi szervezet marad – az EU aktusai befolyással bírnak a NYEU cselekvési lehetőségeire. Ezt a „kötöttséget” konkrétan rögzíti is az ún. „Estoppel-doktrínaként” ismert elv, mely szerint: „Az EU azon tagállama, amelyik a NYEU teljes jogú tagja is egyben, amennyiben az EUSZ 17. cikkének (3) bekezdése alapján részt vesz az EU arra irányuló döntésében, hogy a NYEU-t valamely feladat teljesítésére felkérjék, nem képviselhet a NYEU-ban ezzel ellentétes felfogást.

Ez a kérdés is értelmét veszíti azonban annak a folyamatnak a megindulásával, amelyben az EU fokozatosan átveszi a NYEU szerepét, és ezáltal a NYEU csupán egy formálisan működő, de valós kompetenciákkal egyáltalán nem rendelkező nemzetközi szervezetté válik. Eb-

ben a helyzetben ugyanis a NYEU „megkeresése”, illetve „igénybe vétele” már nem bír relevanciával, mivel az EU-nak nincs többé szüksége a NYEU-ra mint a védelmi feladatok végrehajtásában segédkező „militáris karra”.

E fejezettel kapcsolatban végül fontos megjegyezni, hogy a szerző sem az EU és a NYEU viszonyát mint nemzetközi szerződést tárgyaló részben, sem a védelmi és biztonságpolitika megvalósítására irányuló jogi eszközök körében nem foglalkozik az EUSZ 24. cikkelyével mint az EU és a NYEU közötti formális szerződéses kapcsolat alapjaként szolgáló jogi eszközzel. Az említett rendelkezést ugyanis csupán az Európai Unió jogi természete című (C.) fejezetben tárgyalja, és nem számol azzal mint a védelmi politika instrumentumaként funkcionáló jogi kerettel. A 24. cikkely szerint ugyanis: „Amennyiben jelen cím (azaz a KKBP) végrehajtása körében egy vagy több tagállammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodás kötése szükséges, a Tanács egyhangúsággal felhatalmazhatja az Elnökséget, hogy – szükség esetén a Bizottság támogatásával – ebből a célból tárgyalásokat kezdjen. Ezen megállapodásokat az Elnökség ajánlása alapján a Tanács egyhangúsággal köti meg.” S mivel a Közös Kül- és Biztonságpolitikának részét képezi az Unió védelmi és biztonságpolitikája is, a 24. cikkely természetesen ezen a területen is alkalmazható. Éppen ezért az EU a védelmi politika körében már több megállapodást is kötött e rendelkezés alapján, ilyen például a NATO-val a titokvédelemről kötött nemzetközi szerződés. A cikkely tartalma és annak gyakorlati érvényesülése tehát egyértelműen megalapozza, hogy azt a védelmi és biztonságpolitika megvalósításának egyik jogi eszközeként lehessen számba venni.

### **Módszertani fölvetés a fogalmi előfeltételekkel kapcsolatban**

A szerző – mint ahogyan ezt fent rögzítettük – a B. fejezet konklúzióját (azaz, hogy az Európai Unió rendelkezik jogi személyiséggel) a J.4., illetve a 17. cikkelyt elemző D. fejezet kiindulópontjának tekinti. Éppen ezért nem számol azzal az értelmezési lehetőséggel, hogy az Európai Uniót nem tekintjük jogi személynek, és így nem veszi számba az Európai Unió és a NYEU kapcsolattal elemző résznél azt a megoldást sem, hogy az együttműködés nem az EU és a NYEU mint két önálló nemzetközi jogi személy, hanem csupán az EU tagjai mint tagállamok összessége és a NYEU mint jogi személy között valósul meg. Holott éppen ezt az elképzelést erősíti meg a KKBP és az egyes tagállamok biztonság- és védelmi politikája, illetve a KKBP és a NATO kapcsolatára vonatkozó cikkely, mely szerint „az Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája nem érinti az egyes tagállamok a biztonság- és védelmi politikájának speciális jellegét, és tiszteletben tartja azon tagállamoknak az Északatlanti Szerződésből eredő kötelezettségeit, amelyek úgy döntenek, hogy közös védelmüket az Északatlanti Szerződés Szervezetében valósítják meg. Az Unió politikájának összeegyeztethetőnek kell lennie a NATO keretében megállapított biztonság- és védelmi politikával.”<sup>21</sup>

Ez a kitétel egyértelműen egyfajta alá-fölérendeltségi viszonyt tükröz, mind a NYEU keretében létrejött együttműködés és az egyes tagállamok biztonság- és védelmi politikája, mind pedig a NYEU és a NATO között. Ez pedig egyértelműen azt a feltételezést erősíti, hogy a tagállami nemzeti szabályozással, illetve a NATO-val, mint szupranacionális szerve-

zódással szemben itt egy kormányközi együttműködésről van szó, vagyis az EU ezen a téren nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel.

## Összegzés

Végeredményképpen megállapítható, hogy Monja Warnken tanulmánya egy igen részletes, az európai védelmi és biztonságpolitika fejlődéstörténetét, illetve az EU és a NYEU jogi viszonyát sok szempontból megvilágító elemzést tárt elénk. Problémát okoz viszont, hogy a mű olyan témakörben íródott, melynek vonatkozásában a konklúziókat mindennapjaink eseményei állandóan változtatják: a szerző által rögzített eredmények tehát már részben aktualitásukat veszítették. A legfőbb módosulást a – mű megszületésekor még hatályban nem lévő – Nizzai Szerződés hozta, mely teljes egészében eltörölte az EUSZ 17. cikkelyének az EU és a NYEU kapcsolatát szabályozó részét. Az (ugyan még hatályba nem lépett) Európai Alkotmány pedig az Európai Unió egész szerkezetét revidálta, így többek között megszüntette annak eddigi, hárompilléres felosztását és

az alapító szerződéseket egységes szerkezetbe foglalta. Ennek részeként egyetlen cím tartalmazza mindazon rendelkezéseket, amelyek az Unió külső tevékenységére vonatkoznak. Mindemellett az Alkotmány számos egyéb változást is bevezet a KKBP-re vonatkozóan. Azzal pedig, hogy az Unió jogi személyiségét kifejezetten kimondja, egyértelművé teszi, hogy az Unió a saját nevében (és nem mint a tagállamok összessége) gyakorolja a védelmi politikai kompetenciáit. Mindezek következtében a közös kül- és biztonságpolitika – és ezen belül a védelmi politika – gyakorlatilag a közösségi szupranacionális szintű szerveződéssel egyenrangú együttműködéssé válik.

A Nizzai Szerződés hatálybalépésével, illetve az Európai Alkotmány megszületésével tehát az EU és a NYEU jogi viszonyának kialakulása, valamint fejlődéstörténetének elemzése mára már jelentősen veszített időszerűségéből, a tanulmány ennek ellenére mindenképpen érdekes és tanulságos, a jövőbeni kutatásokhoz jól felhasználható adalékként szolgál az Európai Unió védelmi és biztonságpolitikáját elemzők számára.

**BARTHA ILDIKÓ**

## Jegyzetek

- 1 Monja Warnken: Auslegung der Struktur der Europäischen Union im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Baden-Baden : Nomos, 2002.) ISBN 3-7890-7848-4; 239 p.
- 2 Jelenleg már csak két közösségről beszélhetünk. Az ESZAK-ot ugyanis a hatálybalépésétől számított 50 évre hozták létre, így az 2002-ben megszűnt.
- 3 A NYEU tagállamai – Ausztria, Dánia, Írország és Svédország kivételével – ugyanazok, mint az EU tagállamai. Izland, Norvégia, Törökország, Csehország, Lengyelország és Magyarország a Nyugat-európai Unió társult tagjaiként, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia társult partnerként funkcionálnak.
- 4 „...den Staatenbund von bloßen Bündnissen dadurch unterscheidet, da der erstere als die auf Dauer berechnete, mit ständigen Bundesorganen ausgestattete Vereinigung von Staaten zur Wahrnehmung bestimmter gemeinsamer Interessen aus der Fülle völkerrechtlicher Verträge herausgehoben wird.[...] Der Bundesstaat wird jedoch als eine Staatenverbindung betrachtet, die zum Unterschied von Staatenbund nicht auf Vertrag, sondern auf Gesetz oder Statut, als Staat: auf einer Verfassung beruht.” [Hans Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* (Aalen : Scientia, 1981) 293. o.]
- 5 Pl.: G. I. Tunkin, The legal nature of the United Nations, 119 *Hague Recueil* (1966-III)
- 6 Az akarat-elmélet a hagyományos államközpontú felfogást tükrözi, mely ugyan már nem vonja kétségbe azt, hogy az államokon kívül más jogi személyek is egzisztálhatnak a nemzetközi jogrendben, létezésüket mégis azok döntésétől teszi teljes mértékben függővé. Legfőbb hiányossága ezen álláspontnak, hogy a nemzetközi szervezeteknek csupán a *belső* (tagállamaikon belül létező) jogi személyisége esetében igazolható. Az alapító szerződés azon rendelkezése, amely rögzíti a szervezet jogi személyiségét, csak a tagállamokkal szemben konstitutív hatályú, harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel szemben csupán formális kitételnek tekinthető, mely nem keletkeztet érvényes jogi személyiséget. Egy nemzetközi szervezet jogi személyiségét az alapító államokon kívül a nemzetközi jogrend többi szereplőjének is el kell ismernie (akár kifejezett formában, a nemzetközi jogi személyiség meglétének explicit deklarációja által, akár hallgatólagosan, azaz úgy hogy pl. szerződést kötnek vele), enélkül ugyanis nemzetközi szinten jogai és kötelezettségei nem lehetnek, így nem felel meg a jogi személy fogalmi kritériumainak sem.
- 7 Ez az elmélet az államok és a nemzetközi szervezetek jogi önállóságának realitását illetően már mindenképpen fejlettebbnek tekinthető, ám ez sem jelenti azt, hogy a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi személyiségének definíciója megegyezik azzal a meghatározással, amelyet az államok nemzetközi jogi személyiségre vonatkoztatva használhatunk. Az alapító államok a szuverenitásuknak ugyanis csak egy részét ruházzák át az alapító szerződésben az organizációra, így az csak ezen hatásköröket illetően jogosult saját nevében eljárni. Következésképpen a nemzetközi szervezetek rendelkeznek jogi személyiséggel, de ez – ellentétben az államokkal – csupán származékos és funkcionális.
- 8 ICJ (Advisory Opinion), *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, 1949 ICJ Rep.
- 9 E kérdéssel kapcsolatban megfogalmazott különböző álláspontokat lásd: A v. Bogdandy, The legal Case for Unity: The European Union as a single organisation with a single legal system, *Common Market Law Review* (1999) 886. – 910. o., valamint: A. v. Bogdandy – M. Nettesheim: Fusion of the European Communities into the European Union, *European Law Review* (1996) 271. – 297. o.
- 10 Az Európai Közösség és az Európai Unió közötti viszony tisztázása különösen a mű D. fejezetének ismeretében válik fontossá. Ha ugyanis – a Bogdandy által képviselt „Einheitsthesenek” megfelelően – azt a feltételezést fogadjuk el, hogy az Európai Közösség az Európai Unióval „egybeolvad”, azaz egyetlen nemzetközi szervezetet képez, akkor az egész, a D. fejezetben foglalt, az EU és a NYEU szerződéses kapcsolatáról szóló eszmefuttatás tulajdonképpen értelmét veszti.
- 11 „(1) A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve egy közös védelmi politikának a második albekezdéssel összhangban történő fokozatos kialakítását, amely az Európai Tanács ilyen értelmű határozata esetén közös védelemhez vezethet.

Ebben az esetben az Európai Tanács a tagállamoknak ajánlja egy ilyen határozatnak az alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadását.

A Nyugat-európai Unió (NYEU), amely az Uniót — különösen a (2) bekezdéssel összefüggésben — műveleti képességekhez juttatja, az Unió fejlődésének szerves része. A NYEU támogatja az Uniót a közös kül- és biztonságpolitika e cikkben meghatározottak szerinti védelmi szempontjainak a kialakításában. Az Unió ennek megfelelően ösztönzi a NYEU-val való szorosabb intézményi kapcsolatokat, figyelemmel annak lehetőségére, hogy az Európai Tanács ilyen értelmű határozata esetén a NYEU az Unióba integrálódjon. Ebben az esetben az Európai Tanács a tagállamoknak ajánlja egy ilyen határozatnak az alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadását.”

12 Monja Warnken, *Auslegung der Struktur der Europäischen Union im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik* 143. o.

13 l. m. 146. o.

14 l. m. 146. o.

15 l. m. 143. o.

16 l. m. 146. o.

17 l. m. 163. o.

18 EUSZ J.4 cikk (2) bekezdés („ajánlat”): „Az Unió felkéri a Nyugat-európai Uniót (NYEU) — amely az Unió fejlődésének szerves része —, hogy dolgozza ki és hajtsa végre az Unió védelmi vonatkozású határozatait és fellépéseit.” A NYEU tagállamainak a Maastrichti Szerződéshez csatolt („elfogadó”) nyilatkozata: „A Nyugat-Európai Unió (NYEU) tagállamai egyetértéssel abban, hogy szükség van egy valóságos európai biztonsági és védelmi identitás kialakítására, valamint a megnövekedett európai védelmi felelősség vállalására.[...] A NYEU integráns részét képezi az Európai Unió fejlődésének [...] erősíteni kell a NYEU szerepét az Európai Unióban belül a hosszabb távú közös védelmi politika távlatában [...] A NYEU tagállamai tudomásul veszik az Európai Unióról szóló Szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó J. 4 cikkét [...] Ennek érdekében a NYEU kész az Európai Unió kérésére kidolgozni és végrehajtani az Unió védelem területén hatással bíró döntéseit és cselekvéseit...”; az Amszterdami Szerződés 17. cikke („ajánlat”): „A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve egy közös védelmi politikának a második albekezdéssel összhangban történő fokozatos kialakítását, amely az Európai Tanács ilyen értelmű határozata esetén közös védelemhez vezethet. [...] A Nyugat-európai Unió (NYEU), amely az Uniót — különösen a (2) bekezdéssel összefüggésben — hadműveleti képességekhez juttatja, az Unió fejlődésének szerves része. A NYEU támogatja az Uniót a közös kül- és biztonságpolitika e cikkben meghatározottak szerinti védelmi szempontjainak a kialakításában. Az Unió ennek megfelelően ösztönzi a NYEU-val való szorosabb intézményi kapcsolatokat, figyelemmel annak lehetőségére, hogy az Európai Tanács ilyen értelmű határozata esetén a NYEU az Unióba integrálódjon. [...] Az Unió igénybe veszi a NYEU-t védelmi vonatkozású határozatainak és fellépéseinek kidolgozásában és végrehajtásában...” A Nyugat-európai Uniónak az Amszterdami Szerződéshez fűzött („elfogadó”) nyilatkozata: „A NYEU az Európai Unió fejlődésének integráns részét képezi, azáltal, hogy biztosított az Európai Unió számára a hadműveleti képességekhez való hozzáférés [...] Amikor az Unió hozzá fordul, a NYEU kidolgozza és végrehajtja az Unió azon döntéseit és cselekvéseit, amelyek hatással vannak a védelem területére [...] az Európai Tanács által kidolgozott iránymutatásoknak megfelelően [...] A NYEU segít az Európai Uniónak a közös kül- és biztonságpolitika azon elemeinek meghatározásában, amelyek a védelemre vonatkoznak, ahogyan azokat az Európai Unióról Szóló Szerződés J.7 cikkében (EU 17. cikk) meghatározták [...] A NYEU az Európai Unióval együttműködve megfelelő intézkedéseket dolgoz ki azért, hogy erősítse a két szervezet közötti együttműködést...”

19 Warnken, *Auslegung der Struktur...* 152., 157. o.

20 Ezek az aktusok [...] tekinthetők ezen a területen az Unió másodlagos jogának [Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga* (KJK Kerszöv 2002) 167. o.].

21 EUSZ 17. cikk (1) bek., (3) albek.

## Szemelvények a nemzetközi sajtóból

Die Welt

### „Nem lesz európai szuperállam”

*Ezzel a címmel készített interjú a német konzervatív napilap Günther Verheugen EU-biztossal Brüsszlről, a tékozlásról és arról, hogy az EU milyen problémákat tud valóban megoldani.*

*Die Welt (dW): Ilyen sok bizonytalanság ritkán volt tapasztalható. Az EU külső határai tisztázatlanok, az Alkotmányt elutasították. Merre tartson az EU?*

Günter Verheugen (GV): Én olyan Unióért szállok síkra, amely szigorúan arra korlátozódik, ami szükséges. Az Unió csak ott legyen aktív, ahol a nemzetállam már nincs abban a helyzetben, hogy biztosítsa polgárai jólétét. Ezt akár hívhatjuk többletnek is Európára nézve.

*dW: Milyen, a tagállamok által megoldhatatlan kérdéseket tud az EU megoldani?*

GV: Van már gazdasági és pénzügyi uniónk, ez vitathatatlan. Erősítenünk kell közös felelősségvállalásunkat a növekedés és a foglalkoztatás terén. Ugyancsak több Európára van szükség a belső biztonság területén, tehát a terrorelhárításban és a határokon átnyúló bűnözés elleni harcban, de a kül- és biztonságpolitikában is, hogy egyenrangú partnerként léphessünk fel a világban.

*dW: A közös európai állam végleg lekerült a napirendről?*

GV: Számomra ez sohasem volt cél. És nem ismerek olyan felelősségteljes politikust sem, aki egy európai szuperállam mellett kardoskodik. Már a gondolatot is történelmietlennek tartom, hogy az emberektől megvonnák nemzeti kötődésüket. Ez identitásunk része, és senki sem tud, vagy akar lemondani róla. Európa most a nemzetállamok szövetsége, és a belátható jövőben is az marad, szuverenitásuk azon részeit gyakorolják együtt, amelyek egyértelműen a hasznukra válnak.

*dW: De a maastrichti parancsolat egyre szorosabb együttműködést ír elő.*

GV: Valójában a most érvényes szerződés anélkül beszél a népek Európájának mind szorosabb uniójáról, hogy precízen meghatározná, meddig terjedjen ez az unió. Ma az egyik kérdés úgy szól, tudunk-e az integrációval úgy haladni, mint eddig. Vagy nyitnunk kell-e a rendszeren, hogy egyes államok messzebb haladhassanak. Ezt már megtettük mind Schengen, mind a valutaunió esetében. Még lehetne további területeket megnevezni, de ez intézményi rémálom lenne, és a gyakorlatban igen nehezen lehetne megvalósítani. Mégis, az én tézisémmel így hangzik: ha kiderülne, hogy az Európa további fejlődésére vonatkozó elképzelések nagyon különbözőek, a megerősített együttműködés eszközét kell bevetni.

*dW: Az európai átlagpolgár már nem látja át, Európában ki miért felelős. Hol*

*születnek a törvények? Ki dönt? Ki húzza meg adott esetben a vészféket? Európában évszázadokon át a hatalom ellenőrzésének átlátható módjéért folyt a harc. Az Ön számára nem most jött el az a pont, amikor az EU a jogállami folyamatok komplex kódfejlesztő masinájává vált?*

GV: Egyetértek az elemzéssel, Európa nagyon bonyolult. Van olyan törvényalkotás, amelyben a Parlament nem játszik szerepet. Ugyanakkor más esetben meg a Parlament vezető szerepet tölt be. Van olyan jogalkotás a Tanácsnál, ami zárt ajtók mögött zajlik. Ezt valóban senki nem tudja megérteni. Én ezért az alapvető egyszerűsítés mellett érvelek. Az európai törvénykezésnek parlamentáris keretek között kell zajlania. Nekünk Németországban egy működőképes, jó modellünk van. Az európai törvényalkotás csak akkor működőképes, ha a tagállamok is komolyan veszik nemzeti szinten Európáért viselt felelősségüket. Minden német politikus európai politikus is. Európa alulról fölfelé épült, de az embernek mindig újra az a benyomása, hogy minden Brüsszelből, fentről jön. Ez nem helytálló. A Bizottság nem hoz döntéseket. A döntések a Tanácsban és a Parlamentben születnek.

*dW: Ennek ellenére ténylegesen azt kell megélnie, hogy a legtöbb európai azt érzi, az EU-beli törvénykezési folyamat az ő befolyása nélkül zajlik.*

GV: Az állapotleírás helyes, de a következtetés hamis. Az a problémánk, hogy nincsen európai nyilvánosság. Nincsen közvetlen kommunikáció az európai intézmények és az európaiak között. Minden a nemzeti szűrőn megy át. Ezen az alapon az ellen vagyok, hogy az európai jogot olyan alkalmatosságként használjuk, ami

vel a brüsszeli bandát a nemzeti célok érdekében ki lehet játszani.

*dW: Vegyük Törökország csatlakozását: sem a nemzeti parlamentekben, sem az európai parlamenti választásnál nem játszott ez a téma olyan szerepet, mint ami megillette volna. Ennek ellenére a folyamat Brüsszel, s nem utolsósorban az Ön markáns támogatásával a vége felé jár.*

GV: Ezzel nálam nyitott kapukat döngetnek. Egész Európát bejártam az üzennel: nektek, azaz a nemzetállamoknak meg kell végre a polgáraitokkal értetni, miről van szó, azaz miért ilyen, s nem más döntés született a török kérdésben. Abszolút szükségszerű, hogy az európai nagyprojekteknél a folyamatokat együttesen alakítsuk.

*dW: Azzal a következménnyel, esetleg Németországban, hogy a nemzeti politikusok azonnal „populista visszaélésre” figyelmeztetnek, ha népszavazásról esik szó.*

GV: Nem tehetek engem felelőssé azért, mert Németország a népszavazással nehezen boldogul. Ez német probléma. Az én álláspontom így szól: ha valamit csinálok, akkor azt átfogóan tegyem. Az alaptörvényt kiemelni, csak hogy néhány speciális kérdést tisztázzunk, hamis dolognak tartom. Európai szintű referendumot nem lehet tartani, mert nincs európai állam.

*dW: Tulajdonképpen miért olyan hamis az angolszász elképzelés? Európát a piacokkal és nem az újraelosztással és a transznacionális bürokráciával kell egye-síteni.*

GV: Az angolszászok is tudják, hogy egy működő belső piacot szabályozni kell. Azonban ehhez egy alapvető dolgot hozzá kell tennem: számomra az integráció elsősorban nem gazdasági projekt. A gazdasági integráció csak egy eszköz a cél-

hoz, annak eléréséhez, hogy létrejöjjön egy stabil, tartós politikai rendszer, ami a konfliktusok békés megoldását biztosítja. Európa egy békés konfliktusmegoldó mechanizmus. A 21. század világában egy gazdasági integráció túlnő tisztán instrumentális jellegén, mivel már sokkal többről van szó, mint a múltban. Az egyre élesebbé váló globális verseny korszakában munkahelyeket, jólétet és szociális biztonságot kell garantálnia. Ezért kell a piaci erőket az áttöréshez segíteni, de semmi esetre sem szabályozatlanul. A cél a politikai unió marad.

*dW: Milyen nagyok a gazdaságpolitikai eltérések Franciaország és Anglia között valójában? Az embernek az a benyomása, hogy megegyezés csak a végtelen messzeségben van.*

GV: A belső piaci szabályozás kivétel nélkül mindenkire korlátlanul érvényes, Franciaországra és Nagy-Britanniára is. A francia piacnak is még tovább kell nyílnia. Mindenesetre én európai szintű támogatást tapasztalok a verseny és a piacnyitás általam képviselt, szigorúan rendpárti irányvonáéhoz. Ezt az irányvonalat minden testület, és Franciaország is elfogadja. Azonban a politikai gyakorlat ellenáll ennek. A véleménykülönbségek nem alapvetők. A francia retorika és a francia gyakorlat olykor különbözik egymástól. Ha a gazdaság képviselővel beszélünk, azonnal nyilvánvaló, hogy a vélt ellentétek nem léteznek.

*dW: Hogyan küszöbölne ki az EU legitimitációs deficitjét?*

GV: Most a gondolkodás új szakaszában vagyunk. Ennek végén véleményem szerint megszületik a válasz öt központi kérdésre: Hány Európa van? Hol vannak a határai? Hogyan biztosítjuk a növekedést és a foglalkoztatottságot? Hogyan garantáljuk a külső és belső biztonsá-

got? Hogyan vonjuk be mindebbe jobban a polgárokat?

*dW: Túlél-e az euró?*

GV: Az euró a vele szembeni elvárásokat már teljesítette. Nem kell, hogy irritáljanak bennünket azok a kommentárok, amelyeket kiváltképp az Atlanti-óceán túlsó oldalán fogalmaznak, nem utolsósorban azért, mert pontosan a tudatában vannak, hogy az euró a dollár alternatívája. Az EU-n belüli legújabb történések nincsenek kihatással a valuta stabilitására.

*dW: Mi a helyzet a stabilitási paktummal, amelyet kezdeményezői most – furcsa módon – elmismásolnának?*

GV: Úgy gondolom, hogy a most kialakított szabályozással a paktum kezelhetőbbé vált, szigorúbb a jó időben, rugalmas a rosszban. Mit gondolnak, hogyan nézne ki a német költségvetési probléma a stabilitási paktum nélkül?

*dW: Még egy utolsó kérdés. Az EU-t az értelmetlen kiadások, a tékozlás miatt szóják meg. Ez kisiklás vagy általános jellemző?*

GV: Ezek mítoszok. Az EU nem tékozolja a pénzt. Adott egy európai költségvetési keret, kiadási csoportokkal és kiadási célokkal. Ebben mindig minden tagállam egyetért. A pénzek oroszlánrészének a felhasználásáról azután már nemzeti felelősséggel döntenek.

[www.welt.de](http://www.welt.de)

---

Wiener Zeitung

---

**Az új EU-tagok jól használják a támogatásokat**

*Észtország a leghatékonyabb, Szlovénia hátrébb csúszott, de általában az új tagor-*

*szágok jobbak a brüsszeli támogatások lehívásánál, mint az várható volt – összegzi egy nemzetközi felmérés eredményét a hivatalos osztrák napilap. Ez derült ki ugyanis abból a vizsgálatból, amit az EIU (Economist Intelligence Unit) végzett a 2004 májusában belépett tíz ország körében a tagság első évében felhasznált EU-eszközökkel kapcsolatban.*

Más támogatásigényes országokkal vagy régiókkal – mint Görögország vagy Dél-Olaszország – összehasonlítva az újak az alkalmas projektek kiválasztásánál és megvalósításánál is gyorsabbaknak és professzionálisabbaknak bizonyulnak.

A tíz EU-tagország közül Észtország a leghatékonyabb felhasználója az EUpénzeknek. A balti állam 2006 végéig összesen 829 millió eurót, vagyis bruttó hazai termékének 3 százalékát tudja Brüsszeltől lehívni. A tanulmány szerint az EU-támogatások elnyerésével kapcsolatos információkat az interneten és a médiában publikálják, így sikerült elérni, hogy a választékból azonnal sok jó projektből lehessen választaniuk.

A skála másik végén a kutatás szerint Szlovénia található. Az újak között a leggazdagabb ország váratlan módon lassú a projektek kiválasztásában, nem utolsósorban azért, mert a regionális hatóságokat nem vonták be. 2006-ig összességében 783 millió euró – a GDP 1 százaléka – áll Szlovénia rendelkezésére.

A hozzávetőleg évi 50 milliárd eurónyi brüsszeli támogatási forrásból 2004–2006 között évente 10 milliárd euró jut a tíz új tagországnak. A tanulmány szerint az egy főre jutó összeg feleannyi Spanyolországban és Portugáliában.

2007 és 2013 között Lengyelország, Magyarország, a Cseh Köztársaság, valamint Szlovákia a brüsszeli eszközök erőteljes növekedésével GDP-jük közel 4

százalékával számolhatnak, miközben a balti államok ezen a szinten maradnak. Az EIU szakértői arra is rámutatnak, hogy az új tagállamoknak előreláthatólag kevesebb idejük lesz a felzárkózási folyamatra, mint Írországnak, Görögországnak vagy Spanyolországban volt. Miközben ezek a régi tagországok több hétéves pénzügyi perióduson keresztül rendkívül magas kohéziós és strukturális támogatást kaptak, addig az újak 2013 után legjobb esetben is egy megszorítóbb szabályozással számolhatnak. Mint a tanulmány írja, a szegény balkáni országok és Törökország belépésével az EU máshová helyezi majd a finanszírozás súlypontját.

[www.wienerzeitung.at](http://www.wienerzeitung.at)

---

## Die Welt

---

### A befektetők kedvence: Budapest

*Míg Svédországban, Spanyolországban és Nagy-Britanniában növekvő kereslet várnak az irodahelyiségek iránt, Németország hátul kullog – idéz egy tanulmányból a német napilap, amely szerint a gazdaság állapotát az ingatlanok iránti érdeklődés is tükrözi, és pozitív példaként Budapestet említi.*

Az Oppenheim Ingatlanügynökség (OIK) aktuális piaci jelentése szerint Nagy-Britanniában, Svédországban és Spanyolországban a legjobbak az ideai kilátások az irodai ingatlanpiacok felélnkülésére. Ebben a három országban az irodai alkalmazottak növekvő számával és ezzel együtt az irodaterületek iránti szükséglet növekedésével kell számolni. A legtöbb nagyobb európai országban, így Németországban is, a gyengébb gazdaságnövekedési ráta

miatt akadozik az üres irodaingatlanok forgalmazása.

Miközben a német nagyvárosokban hosszabb stagnálás után váratlanul magas forgalomnak örülhettek, a hasonlóképpen sikeres hivatali központokban – így Londonban, Stockholmban és Barcelonában – a piac csillapodott. A kedvező piaci prognózisok alapján Nagy-Britannia, Svédország és Spanyolország mindenesetre gyors piacbővülést remélhet, a foglalkoztatás várt növekedése tükröződhet az irodai területi igények erősödésében is.

Ez a fejlődés azonban a legtöbb nagyobb országra nem jellemző. Ezek konjunktúra-prognózisait legutóbb jelentősen lefelé módosították. Németország esetében a növekedés nem haladja meg az 1 százalékot, ami az üres irodaingatlanok forgalmának további lassulásához vezet. Mindeközben a közép-európai irodai székelyek profitálnak az erős gazdasági növekedésből, például ez Budapesten oda vezetett, hogy az üresen álló irodák aránya 2003 vége óta 16,9 százalékról 11,7 százalékra csökkent.

.....

Az új EU-tagországok körében Magyarországot az, amely folyamatosan mind több nyugati befektetőt vonz. Különösen Budapest, mint a legnagyobb magyar város kínál attraktív feltételeket a betelepülőeknek. Ez a fejlődés már az EU-belépés előtt megindult, mivel Magyarország gazdasági nyitottsága következtében a többi EU-újoncnál jobban integrálódott az európai belső piacba.

Az elmúlt években Magyarország minden gazdasági területen erősödni tudott. Hála az 1990 óta beáramlott 46 milliárd eurónak, amivel Magyarországon a legnagyobb az egy főre jutó külföldi tőke

Közép-Európában. A budapesti irodaterület össz volumenét tekintve állja az összehasonlítást olyan európai regionális központokkal, mint Marseille, Glasgow vagy Bréma, itt a modernebb irodák aránya jelentősen nagyobb. Ehhez még hozzátehető, hogy az irodapiac területi növekedése messze meghaladja a nyugat-európai átlagot.

[www.welt.de](http://www.welt.de)

---

## Szabadság

---

### Ráfáztak?

*A Kolozsváron megjelenő napilap vélemény-rovata közli Ercsey-Ravasz Ferenc írását egy fesztivál kapcsán, amelynek során a környezetvédő résztvevők ismét Verespatakra kívánták fordítani a figyelmet.*

Verespatakon meglehetősen kilátástalan helyzet alakult ki, miután egyre több illetékes hatóság látja be: a Rosia Montana Gold Corporation tervezte aranybánya minden elképzelhető szempontból káros a településre, sőt az egész vidékre nézve.

A környezetszennyezési veszély csak az érem egyik oldala: a városkában a házak egy jelentős részére kifüggesztették a táblát, amely szerint az ingatlan az RMGC tulajdona. A volt tulajdonosok nem értenek egyet azokkal, akik nem hajlandók elhagyni lakhelyüket. A munkanélküliek, a fiatalok szintén a befektetők pártján állnak, mert a készülő aranybányától várják a gazdasági fellendülést. Akik maradnának: idős emberek, akiknek ez a hely jelent mindent.

Így, utólag, szinte érthetetlen, hogyan is vállalkozhatott az RMGC arra,

hogy akár egyetlen dollárt is elköltsön, mielőtt valamennyi hivatalos engedély a kezében lett volna. A munkálatokat ellenző helyi Alburnus Maior civil szervezet honlapján – és ezt az egyesület legalább három éve minden hivatalos kiadványán ismerteti, nem tudni, mennyire megbízható információk alapján – a vállalat vezetőinek szakmai-erkölcsi múltjáról figyelemre méltó kép kekedik ki. Ezek szerint Frank Vasile Timist, aki csak nemrég mondott le az RMGC-ben betöltött elnöki tisztségéről, két alkalommal is elítélték Ausztráliában (1990-ben és 1994-ben) kereskedelmi mennyiségű heroin birtoklásáért. A vállalatnak két alelnöke van, mindketten sokatmondó szakmai háttérrel: Bruce Marsh 1991 és 2000 között egy Pápua Új-Guineában működő aranybányát vezetett. A – szintén ciános technológiával dolgozó – létesítmény évente 2000 tonna ciántartalmú szennyet önt a közeli folyókba, hat évvel ezelőtt a ciánmérgezésnek négy ember esett áldozatul. Társa, Michael Steyn, Ghánában, a Tarkwa aranybányáknál intézte mintegy húszezer lakos áttelepítését. A 2001 októberében bekövetkezett cián-szennyezés nyomán két folyó élővilága teljesen kipusztult. A környezetvédelmi intézkedésekkel ugyanazt a Knight-Piésold Consulting nevű vállalatot bízták meg, amely a nagybányai Aurul Rt. berendezéseit is tervezte. A 2000. január 30-án bekövetkezett ciánömlés a Tisza magyarországi szakaszában pusztított. Az áttelepítés megszervezése egy Planning Alliance nevű cégre hárult, amely a tanzániai Bulyanhulu aranybánya esetében is „intézkedett”: az erőszakos akció során 1908 ember mindenét elvesztette, 52 személyt pedig élve temettek el a bányáüregkebe.

Ha a felsoroltaknak csak a töredéke is igaz, ha az Alburnus Maior információi pontosak, akkor a vállalkozók eddigi tevékenységüket jobbra banánköztársaságokban fejtették ki. Könnyen meglehet, hogy csupán elkéstek: a tizenöt évvel ezelőtti Romániában az áttelepítés – akár erőszakkal is – simán végbemehegett volna. Így érthető a vaktában eszközölt befektetés. A kényszeráttelepítés most már nem jöhet szóba. Túl nagy nyilvánosságot kapott az ügy, túl fontos helyeken figyelik a történeteket. Egyre valószínűbb, hogy az RMGC kezdeti befektetésekre, „barátságos” áttelepítésekre áldozott pénze odavesz, a vállalkozók pedig – talán működésük során először – ráfáznak kockázatos politikájukra.

[www.hhrf.org/szabadsag/uj/index.php](http://www.hhrf.org/szabadsag/uj/index.php)

---

The Irish Times

---

### Hideg leves és strandolás a budapesti kánikulában

*Az egyik legnépszerűbb és legszínvonalasabb, napi 116 ezer példányban megjelenő ír napilap munkatársnője, Bridget Hourican sorozatot indított az új EU-tagországokról, ami a budapesti nyárról készült riporttal kezdődött.*

Tehát Budapesten vagyunk, hogy lakást vásároljunk. Vagy már megvettél egy lakást, s azt gondold, néhány hetet magad is töltesz benne, mielőtt kiadnád; vagy azt gondold, élsz az olcsó repülőjegy-ajánlattal és néhány szabad napot szerzel magadnak a „Duna menti Párizsban”; vagy éppen a Sziget miatt vagy Budapesten – ez ugyanis Európa legnagyobb egyhetes zenei fesztiválja, vagy egy konferenciára, esetleg kanmurira ér-

keztél, vagy akármilyen miatt, de Budapesten vagy augusztusban.

Órült meleg van. Budapest az egyike azoknak a kontinens belsejében lévő városoknak, ahol mint Madridban, Krakkóban vagy Berlinben, megreked a meleg, és nincs enyhítő tengeri szellő. Egy jó dolog van ebben a hőségben: a termálfürdő.

A városközpontban vagy hét is található belőlük. A legtöbb útikönyv a Széchenyit és a Gellértet ajánlja, mert azok a legszebbek (mintha egy bálteremben úszkálnánk). De nyáron nem a Széchenyi a legjobb, mert zsúfolt, nincs fű és a víz sem elég hideg. Nyáron a magyarok a Margitszigeten lévő Palatinusra mennek, az óriási úszmedence miatt, ahol hullámfürdő és meztelen napozó is van. A Palatinust strandnak hívják, de csak azért, mert nincs igazi strandjuk.

Sokkal nyugodtabb a Dunához közel eső, budai Lukács fürdő. Ez egy kórház lábánál fekszik, és a régi, 19. századi világ szanatóriumi hangulatát árasztja. Van két dermesztően hideg nyitott medencéje, és sötét, fedett termálmedencék sora. Bár, ha három napnál tovább maradsz Budapesten ebben a hőségben, még jobb vízhez is juthatsz: próbáld ki a Balatont, vagy menj ki Csillaghegyre a fürdőbe.

Ez utóbbi városközponton kívül esik (néhány HÉV-megállónyira), és a medencék jéghidegek. A városlakók úgy járnak ide felfrissülni, mint az elefántok a dzsungel vizes gödreibe.

A régióban híres a magyar konyha (a lengyelek ódákat zengenek a témáról), de ebben egy régi probléma is rejlik: a magyar konyha a hosszú, hideg telekhez igazodik. Nehéz tészták, húсок, amik jól jönnek, amikor mínusz 5 fok a külső hőmérséklet.

Ám úgy tűnik, hogy a hideg kimerítette a magyarok kulináris leleményességét,

noha öt meleg hónapjuk van (májustól szeptemberig), viszont nincs semmi könnyebb fogás. Augusztusban éppúgy, mint januárban, az éttermek gulyást, töltött paprikát, nokedlis pulykamellet kínálnak. Semmi friss saláta, olajban könnyedén átfogatott tésztaféle, semmi könnyű étel.

Amikor ezt megemlítettem magyar barátainak, egyhangúlag védekeztek: „gyümölcsleves!” – kiáltották. Nos jó, a hideg, krémes gyümölcsleves jó, de önmagában nem elég.

Ha saját konyhád van, vegyél csodás zöldségféléket az óriási, 19. századi, fedett Fővám téri és Hunyadi téri piacon. (Bizony, számomra rejtély maradt, hogy miért nem készítenek csodás salátákat e csodás zöldségfélékből.)

A helyi konyha finomságait azért csak meg kell kóstolni, mondjuk kihagyja az ember a reggelit, elmegy a Kádárhoz a Klauzál térre (csak délidőben van nyitva), és megízleli a legjobb és legolcsóbb ételleket a városban. A napi menü ugyan magyarul van, de a Marlon Brando kinézetű, impozáns főnök lefordítja. Csak a „menü angolt” beszéli, ne kérdezősködjünk tőle semmi egyébéről.

Ezután – emésztés engedélyezve – vegyük az irányt a Budai-hegység felé a 11-es busszal. Az ablakból kinézve gyönyörködhetünk a fák mögött meghúzódó tornyos, szecessziós, méregdrága villákban.

A végállomásnál sétáljunk át az erdőn a domboldalra, ahol repülés órát vehetünk olyan régi típusú gépeken, amik mintha Louis de Funes „Egy kis kiruccanás” című filmjéből léptek volna elő.

A budapesti éjszaka a nyári iszogatásra – inkább, mint nyáresti eszegetésre – csábít. A város a szezonális éjszakai élet színtere. Télen a sarki bárba vagy pinceklubokba jár az ember, ezek

nyáron elhagyottak, mindenki a kert-helyiségekbe és a dunai diszkókba özönlik.

A kerthelyiségek félig legális, félig elhagyott s birtokba vett, lebontásra váró épületekhez tartoznak, amiket majd ír befektetők megvásárolnak, lebontanak és bevásárló központokká vagy parkolóházakká alakítanak. Sosem lehet tudni, hogy melyik kerthelyiség tart majd nyitva nyáron – májusban mindig megindul a szóbeszéd: az összes kerthelyiséget bezárják!

Eddig erre nem került sor, de sokuk csak egy szezonra kap működési engedélyt. Idén a Szimpla (Kazinczy utca) és a Nyugat-Balkán (a Körúton – Corvin mozi mögött) igen jól megy.

A Duna mentén óriási, borzalmas, de egyedi klubok sorakoznak, mint a Zöld Pardon, a Rio, és a Buddha Beach. Táncparkett, sokféle bár, óriás kivetítő, hajnalig tartó tánc fogad, ha bírod a zenét.

Bár, ha augusztus 10–17. között jársz arra, legjobban teszed, ha a Szigetre

mész, ahol idén a 13. éve zajlik a fesztivál (korábban Pepsi Szigetnek hívták, a szponzorról). Ez nem hasonlít a Glastonbury, az Oxegen vagy más zenei fesztiválra.

A jó idő garantált, a hely korlátlan – egy egész kis dunai sziget áll rendelkezésre –, és minden megtalálható a cigányzenétől a rapig és a kardnyelőkig. Az idei nagymenők Franz Ferdinand, Nick Cave, Morcheeba és Youssou N'Dour.

Kószálj augusztus 20-ig, a nemzeti ünnepig, és már kora este keress egy jó helyet valahol a Duna-parton. A víz fölötti esti tűzijáték a legszebb, amit ebben a műfajban láthatsz.

Ha nincs is sok időd, menj el a Szoborparkba és a Terror Házába, hogy a régi kommunista rendszerről legalább valami képed legyen. Ez a két emlékmúzeum gyorsan eltűnik Budapest kövei között, amint Budapest visszaváltozik Bécs szegényebb, bohémabb, mulattatóbb testvérvárosává.

## TABLE OF CONTENTS

MIKLÓS LOSONCZ: Hungarian Economic-Policy Challenges of the EU Membership .....	3
ATTILA MARJÁN: The Future EU Regulation of Financial Services .....	26
ZOLTÁN VARGA-HASZONITS: The Island of Love and the European Union .....	48

### Review

GÁBOR KUTASI: Britain and the European Constitution – Enforcement of the British Interest and Change in the British Influence during the European Constituent Process .....	55
---	----

### Current affairs in the EU

RÓBERT BECSKY: Union public opinion – Euro-barometer 2005 .....	68
<i>Foreign Affairs Office of the Hungarian Parliament</i>	
KATALIN BALÁZS–KRISZTIÁN KOVÁCS: The EU Development Policy during the British Presidency .....	73
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
MÁRIA FORGON–BÁLINT MURAI: The Calculation of the Weighted Average VAT Rate .....	89

### Book review

Monja Warnken: Auslegung der Struktur der Europäischen Union im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (An Introduction to the Structure of the European Union with regard to Foreign and Security Policy) .....	100
---	-----

<b>Monitor</b> .....	111
----------------------	-----

<b>English Summaries</b> .....	121
--------------------------------	-----

## SUMMARIES

### **MIKLÓS LOSONCZ** **HUNGARIAN ECONOMIC-POLICY CHALLENGES** **OF THE EU MEMBERSHIP**

As a result of accession to the EU numerous unsolved or partially solves, short- or long-term problems of objectives, means and institution system of the Hungarian economic policy came into the limelight. Among all these the most important one is the priority of economic policy, the short-, mid-term and long-term national-economy planning, development of convergence-program, coordination of different items of economic policy, participation in community economic-policy harmonisation and preparation of community legislation as well development and operation of institutional conditions needed as a precondition for all these. In these fields there exist a considerable contradiction between domestic conditions and the foreign economic-diplomacy otherwise effectively representing the Hungarian interests. This paper analyses the challenges to be answered by the Hungarian economic-policy as a result of EU membership.

### **ATTILA MARJÁN** **THE FUTURE EU REGULATION OF FINANCIAL SERVICES**

The European Union carried out two legal reforms of key importance in the field of financial services. One of them is the Financial Services Action Plan, the other one is the implementation of the Lámfalussy-method, aiming to solve the modernisation of capital market regulation. Both of these documents of historical importance were created as the European Union recognised that globalisation, technological revolution and the ever growing competition accelerated liberalisation necessitated market uniformisation in order that the financial sector of the continent withstand the international competition and be able to comply with the challenges of internal market extended by the economic and monetary union. The Action Plan was realised by the beginning of the year 2005, now it is the turn of member states to implement the measures. Beyond capital markets implementation of Lámfalussy method was extended to banking and insurance sectors as well. The current question is: how to proceed following the regulation of the European financial services. The Framework program – the so called Green Book – was created in order to answer this question, what will define the trend and speed of further steps. Prior to cover this issue, let us recall the reforms brought in the past few years.

## **ZOLTÁN VARGA-HASZONITS** **THE ISLAND OF LOVE AND THE EUROPEAN UNION**

Cyprus is visited annually by some 12 thousand Hungarian tourists so that they enjoy sunshine and the sea. In 2005 Hungarians appeared also in greater number in the labour market of the island. MALÉV operates two flights a day so this traffic can be managed. Naturally it is all the same for our tourists whether sun shines from the sky of an EU member state or from the one of a third country, but the appearance of the employees is strictly connected to the fact that our countries simultaneously joined the European Union.

## **GÁBOR KUTASI** **BRITAIN AND THE EUROPEAN CONSTITUTION – ENFORCEMENT OF THE BRITISH INTEREST AND CHANGE IN THE BRITISH INFLUENCE DURING THE EUROPEAN CONSTITUENT PROCESS**

The study surveys the role of the United Kingdom in the creation of the European Constitutional Treaty. In this context foreign policy traditions and considerations as well as internal policy balance of powers driving the British delegation are examined. The interpretation of sovereignty and cardinal issues for the British as well their euro-sceptic opinion are also discussed. Beyond that the author assessed the consequences of constitutional procedure on European political positions of Britain.

---

## CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

MIKLÓS LOSONCZ	leading researcher, GKI Economic Research Rt., college lecturer, College of Modern Business Sciences
ATTILA MARJÁN	Phd. of economics; currently staff member of the Cabinet of the Hungarian EU Commissionaire in charge of economic and financial matters
ZOLTÁN VARGA-HASZONITS	diplomat, specialist of the Third World and the Eastern Mediterranean Region, currently first attaché of the Hungarian Embassy in Nicosia
GÁBOR KUTASI	Budapest Corvinus University, Department of World Economy, PhD Program of International Relations
KATALIN BALÁZS	staff member of the EU Department at the Foreign Affairs Office of the National Assembly
KRISZTIÁN KOVÁCS	staff member of the EU Department at the Foreign Affairs Office of the National Assembly
MÁRIA FORGON	economist, Hungarian Central Statistical Office, National Accounts Department, Input-output Section
BÁLINT MURAI	economist, Hungarian Central Statistical Office, National Accounts Department, Input-output Section
ILDIKÓ BARTHA	PhD student, Debrecen University; Faculty of Public Administration and Law, Department of European Law and International Civil Law

## E számunk szerzői

LOSONCZ MIKLÓS	kutatásvezető, GKI Gazdaságkutató Rt.; főiskolai tanár, Modern Üzleti Tudományok Főiskolája
MARJÁN ATTILA	közgazdász doktor; jelenleg a magyar EU-biztos kabinetjének gazdasági és pénzügyi kérdésekért felelős tagja
VARGA-HASZONITS ZOLTÁN	diplomata, a fejlődő világ és a kelet-mediterrán térség szakértője, jelenleg a nicosiai magyar nagykövetség első beosztottja
KUTASI GÁBOR	Budapesti Corvinus Egyetem, Világgazdasági tanszék, Nemzetközi kapcsolatok PhD program
BALÁZS KATALIN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
KOVÁCS KRISZTIÁN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
FORGON MÁRIA	közgazdász; a Központi Statisztikai Hivatal Nemzeti számlák főosztály, Ágazati kapcsolatok modellje osztályának vezetője
MURAI BÁLINT	közgazdász; a Központi Statisztikai Hivatal Nemzeti számlák főosztály, Ágazati kapcsolatok modellje osztályának munkatársa
BARTHA ILDIKÓ	doktorandusz a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Európa-jogi és Nemzetközi Magánjogi tanszékén